

La richiesta

Con la comunicazione inviata in data 22 novembre 2018 dalla sigla sindacale FLC CGIL, e con riferimento alla richiesta inoltrata in data 9 novembre 2018 da Sara Carrapa, la suddetta sigla chiede all'Amministrazione la possibilità di inquadrare il personale in graduatoria, che pur avendo un punteggio utile, non consegue la prima progressione nel triennio 2016/18 per esaurimento del finanziamento della propria categoria.

A tale fine, chiede l'inserimento all'ordine del giorno della prossima seduta del CdA (27 novembre p.v.) l'ampliamento del fondo PEO, per compiere l'operazione.

Le risorse necessarie

La tabella sottostante riporta i costi calcolati per consentire la progressione economica orizzontale ai 29 dipendenti (24 di categoria D, e 5 di categoria EP) per i quali la sigla FLC CGIL richiede l'integrazione dei fondi.

Tabella 1. RISORSE NECESSARIE PER AMMETTERE I CANDIDATI PARI MERITO CHE NON HANNO SUPERATO LE PEO 2018 PER LE PRIORITA' - CATEGORIA D E EP

Categoria Risorse in euro

RISORSE NECESSARIE PER AMMETTERE TUTTI Gli EP con punteggio 91,02 12.840,40

RISORSE NECESSARIE PER AMMETTERE TUTTI D con punteggio 96 26.112,62

Totale 38.953,02

La platea dei "contro-interessati". E' opportuno considerare la presenza di tre diverse platee di controinteressati,

ovvero soggetti portatori di interessi potenzialmente in contrasto con quelli della platea beneficiaria di una eventuale integrazione.

- La prima platea, pari a 40 dipendenti (33 di categoria D e 7 di categoria EP, aventi diritto che non hanno presentato domanda), comprende il personale che ha deciso – in considerazione delle precedenti caratteristiche del bando, e delle risorse allocate – di non presentare domanda, ma che in presenza di risorse aggiuntive avrebbe potuto partecipare al bando; si tratta di una platea che, nell'eventualità della apertura di un nuovo bando, potrebbe partecipare con conseguente aumento del numero degli attuali 29 beneficiari.
- La seconda platea comprende i circa 450 dipendenti che hanno fatto domanda ma non hanno ottenuto la PEO; questi potrebbero infatti contestare il reperimento delle risorse esclusivamente per i 29

colleghi, sulla base di una accusa di discrezionalità nei confronti dell'Amministrazione che si fa carico di reperire ulteriori risorse solo per parte degli esclusi.

- La terza e più numerosa platea riguarda i 635 dipendenti che hanno ottenuto la PEO poiché, nel caso di qualsiasi contestazione che mettesse in discussione la graduatoria consolidata, perderebbero la possibilità di ricevere l'inquadramento nell'anno di riferimento e dunque, in ultima analisi, di effettuare la PEO.

L'accordo PEO 2016-2018

Il 29 settembre 2016 è stato sottoscritto da delegazione di parte pubblica e rappresentanti sindacali l'accordo sulle progressioni economiche orizzontali per il triennio 2016-2018; il documento prevede la pubblicazione di tre bandi annuali con l'utilizzo dei criteri predisposti, che dovevano essere mantenuti stabili per ciascuna tornata.

In base all'accordo, le disponibilità economiche allocate per ciascuna annualità sono pari a 400.000 euro per il 2016, 400.000 euro per il 2017 e 600.000 euro per il 2018, al fine di consentire una quota di PEO, stabilita al momento dell'accordo, pari all'81% degli aventi diritto. La percentuale è variata nel tempo, raggiungendo con l'anno 2018 l'86% degli aventi diritto.

L'iter che ha portato alla sottoscrizione dell'accordo è stato avviato dalla firma, in data 16 settembre 2016, dell'ipotesi di accordo sulle progressioni economiche orizzontali per il triennio 2016-2018. A seguito della sottoscrizione dell'ipotesi di accordo, la normativa vigente prevede che l'accordo, corredato da una relazione illustrativa e da una tecnico-finanziaria predisposte in ossequio alle istruzioni emanate con Circolare n. 25, del 19 luglio 2012, del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, sia sottoposto al parere del Collegio dei Revisori dei Conti per verificarne la correttezza e la fattibilità economica.

Il verbale della riunione del Collegio dei Revisori dei Conti, riuniti il 21 settembre 2016 per esaminare il materiale relativo alla ipotesi di accordo (allegate le relazioni illustrativa e tecnico finanziaria), e per certificare contestualmente la costituzione del fondo risorse decentrate, si è espresso positivamente con riferimento alla certificazione della sostenibilità delle spese relativamente all'anno 2016. Tuttavia, il Collegio dei Revisori dei Conti si è riservato di esaminare, ed eventualmente approvare gli impieghi del fondo, di anno in anno per il biennio successivo. La decisione del Collegio di non certificare l'impegno finanziario per l'intero triennio derivava dalla volontà di verificare l'effettivo raggiungimento del limite posto dall'Ateneo in termini di riduzione progressiva della spesa per gli straordinari pari almeno al 22%, al fine di imputare l'importo da esso derivante alle risorse fisse. E' infatti solo la componente fissa del fondo risorse decentrate, e non anche quella variabile, a potere essere allocata per le PEO.

Successivamente alla certificazione da parte del Collegio dei Revisori dei Conti, il Consiglio di Amministrazione dell'Ateneo è chiamato ad autorizzare, in considerazione di quanto affermato dal Collegio nella propria relazione, la delegazione di parte pubblica alla sottoscrizione definitiva dell'accordo. A partire dunque dalla prima tornata nell'anno 2016, l'Ateneo ha per ciascuna annualità prevista dall'accordo avviato

l'iter sopra descritto, richiedendo il parere del Collegio dei Revisori dei Conti e sottoponendone l'esito al CdA. Nell'incontro sindacale svoltosi il 2 luglio 2018, la delegazione di parte pubblica ha domandato ai rappresentanti dei lavoratori se, sulla scorta della esperienza maturata nei due anni precedenti, valutassero la necessità di apportare modifiche all'accordo in essere; a seguito del sostanziale disaccordo tra le sigle, aveva prevalso il parere di coloro che chiedevano di applicare l'accordo in essere.

Introducendo una nuova posizione economica apicale per ciascuna categoria, il nuovo Contratto Collettivo Nazionale 2016-2018 siglato il 19 aprile 2018 ha modificato la platea degli aventi diritto alle PEO per l'anno 2018. In considerazione del fatto che l'inquadramento di queste nuove figure sarebbe dovuto, ai sensi dell'art. 60, comma 4, a partire dal 1 aprile del 2018, le parti al tavolo avevano unanimemente deciso di non consentire l'accesso al bando 2018 alle nuove figure, al fine di non produrre "effetti perversi" (i c.d. "doppi passaggi" dei dipendenti che, dopo avere ottenuto la PEO nel 2016, la avrebbero ottenuta nuovamente nel 2018 a fronte di colleghi che non la avrebbero ottenuta per l'intero triennio). Tuttavia, a seguito della informazione giunta da altri Atenei italiani, che avevano inoltrato specifico quesito all'Aran in merito all'inserimento delle nuove posizioni economiche apicali per le PEO da effettuarsi nell'anno 2018, l'Amministrazione ha valutato l'opportunità di procedere con l'invio di un proprio quesito all'Aran (allegato) al fine di potere esporre all'Agenzia le specificità dell'Ateneo. L'accordo per le PEO 2016-2018 era infatti stato sottoscritto, a differenza di quelli degli altri Atenei coinvolti, precedentemente all'entrata in vigore del nuovo CCNL; l'inquadramento del personale era inoltre previsto, ai sensi dell'art. 76, comma 5, del CCNL 2006-2008 vigente alla data di sottoscrizione dell'accordo, con decorrenza dal 1 gennaio dell'anno di riferimento.

Ciononostante, essendosi l'Aran espressa favorevolmente all'inclusione delle nuove posizioni apicali nel bando 2018 (con risposta inviata all'Ateneo in data 7 settembre 2018, allegata), l'Amministrazione ha dovuto provvedere alla inclusione degli apicali, al fine di non mettere a rischio di invalidazione l'intera graduatoria risultante dalla procedura di selezione.

Nel mese di ottobre 2018, l'Ateneo ha così potuto procedere con la continuazione dell'iter amministrativo conseguente alla pubblicazione del bando:

- raccolta delle domande;
- valutazione dei responsabili;
- eventuali contestazioni alla valutazione ricevuta (il c.d. riesame, nei 5 giorni successivi);
- predisposizione della graduatoria;
- eventuali contestazioni della graduatoria (15 giorni successivi, come previsto dalla normativa);
- gestione delle contestazioni;
- inquadramento nello stipendio del mese di dicembre, con i relativi arretrati per l'anno 2018 a partire dal 1 gennaio 2018.

I requisiti normativi per la gestione delle PEO

In termini di limitazioni alla azione dell'Amministrazione in relazione alla predisposizione delle PEO, occorre elencare le principali disposizioni normative in merito. La selettività. Ai sensi del D. Lgs. 165 del 2001, come modificato dalla c.d. Riforma Brunetta D.Lgs. 150 del 2009, le progressioni economiche orizzontali devono avvenire sulla base di parametri di selettività (art. 52), da comunicare annualmente a

Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Corte dei conti e Dipartimento della funzione pubblica (art. 40 bis). La giurisprudenza della Corte dei Conti, in ottemperanza al principio di selettività, dispone che, convenzionalmente, le PEO non eccedano annualmente il 50% delle domande pervenute all'Amministrazione.

Al fine di consentire l'erogazione degli stipendi, comprensivi di tredicesima mensilità, con addebito su conto corrente entro il 14 dicembre, l'elaborazione dei cedolini di dicembre è anticipata.

La percentuale di PEO sul numero delle domande pervenute – che, se calcolata sugli aventi diritto, è pari del 49,9% - è pari a 57%, quale risultato del minor costo degli apicali risultati vincitori della PEO 2018, poiché questi ultimi verranno inquadrati a partire dall'1 aprile 2018.

La Circolare n. 18 del Ministero dell'economia e delle finanze del 22 maggio 2018 prevede che l'Amministrazione inserisca nel sistema informativo del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per la rilevazione prevista dal titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 (l'applicativo SICO), tutte le informazioni riportate nell'immagine sottostante.

Immagine 1. I dati richiesti dall'applicativo SICO in merito al monitoraggio della contrattazione integrativa

(C. Scheda SICI - Specifiche Informazioni sulla Contrattazione Integrativa) Impossibilità di scorrimento della graduatoria attuale. La giurisprudenza (si veda a riguardo la Deliberazione n.265/2015/PAR della Corte dei Conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, allegato, e in precedenza, le sentenze del Consiglio di Stato n.3284 del 2015, del Tar Lazio n.6522 del 2015 e del Tar Puglia n.45 del 2015, nonché il parere reso dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato n.4625 del 2012) circoscrive infatti l'ultrattività della vigenza delle graduatorie alle sole procedure concorsuali aperte, e non anche a quelle interne, limitando l'istituto dello scorrimento alla graduatoria degli idonei approvata dall'esito di concorso pubblico e non di selezione interna.

L'iter previsto dalla normativa. Come recita – tra le altre fonti normative - la Deliberazione n.11 del 3/4/2017

della Corte dei Conti, Sezione controllo Friuli Venezia Giulia “per porre in essere una progressione economica, ancorché di tipo orizzontale, occorre che siano realizzati i presupposti richiesti dalla normativa applicabile quali, a titolo esemplificativo, la determinazione dei criteri di selezione e l'esercizio delle scelte discrezionali da parte dell'ente, oltreché, ovviamente, la corretta e preventiva individuazione delle somme per finanziare dette progressioni”, e ancora, successivamente “nel procedere all'attribuzione di incrementi stipendiali dovuti all'espletamento di procedure di progressione economica orizzontale, la decorrenza di tali sviluppi professionali sarà necessariamente conseguenza del rispetto delle sequenze procedurali indicati nel presente motivato avviso, dovendosi avere particolare riguardo alla preventiva individuazione a bilancio delle risorse, ad una successiva costituzione del fondo e infine all'individuazione delle modalità di ripartizione del fondo mediante contratto decentrato, in maniera tale da rispettare il principio di preventiva destinazione delle risorse di bilancio e di loro attribuzione solo in caso di successiva verifica del raggiungimento degli obiettivi assegnati”. La Deliberazione esclude espressamente, inoltre, “qualsivoglia tipo di interventi in sanatoria”.

Al fine di potere quindi procedere con una integrazione delle risorse, è necessario avviare e concludere il seguente iter:

- sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo sindacale contenente la ridefinizione delle risorse e i requisiti;
- predisposizione e invio della relazione illustrativa e della relazione tecnico-finanziaria al Collegio dei Revisori dei Conti;
- qualora il Collegio esprima parere positivo alla ri-certificazione del fondo, presentazione al Consiglio di Amministrazione (del 27 novembre) per l'ottenimento dell'autorizzazione alla sottoscrizione dell'accordo in forma definitiva;
- nell'impossibilità di scorrimento della graduatoria esistente (come sopra richiamato), riapertura del bando di concorso e raccolta delle domande, con conseguente avvio ex novo della procedura di selezione e gestione di eventuali contestazioni, al fine dell'inquadramento di tutto il personale nell'anno 2018.

Inquadramento del personale entro l'anno di riferimento. Ai sensi della normativa in tema di decorrenza delle progressioni e anno di riferimento (si vedano a tale proposito la nota ARAN prot. 6400 del 15 aprile 2014 e gli orientamenti espressi dal Dipartimento della Funzione Pubblica, nota prot. 7259 del 5.2.2014 enota prot. 63259 del 11.11.2014, e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, nota prot. 17635 del 27.2.2014 e nota prot. 83583 del 27.10.2014) è necessario che l'inquadramento del personale che ha effettuato la PEO nell'anno 2018 avvenga entro il termine dello stesso.

Le risorse destinate alla contrattazione collettiva integrativa Rispetto dei limiti e mantenimento dell'equilibrio del fondo. Per quanto riguarda i limiti del Fondo risorse decentrate, è necessario concentrarsi sui limiti imposti alle risorse da destinare alle Progressioni Economiche

Orizzontali (PEO).

Si sottolinea che le risorse per PEO devono necessariamente avere carattere di stabilità e certezza, ciò corrisponde ad un principio generale della contabilità, che consiste nel coprire le spese continuative con entrate della stessa natura. Le simulazioni presentate più volte durante gli incontri sindacali, ai fini della sottoscrizione dell'accordo collettivo integrativo sulle PEO 2016-2018, avevano evidenziato la necessità di prevedere la cifra massima di euro 1.400.000 nel triennio (suddivisa in 400.000 nel 2016, 400.000 nel 2017 e 600.000 nel 2018), al fine di mantenere e preservare nel tempo - come si può dedurre nella relazione tecnica finanziaria all'accordo - l'equilibrio del Fondo, la stabilità e la sostenibilità economica.

L'impatto delle Progressioni Economiche Orizzontali non si concretizza infatti soltanto nell'anno di riferimento (convenzionalmente usato per l'inquadramento), ma anche negli anni successivi rispetto all'utilizzo del fondo risorse decentrate. Il limite attualmente posto in essere è quello del 2016, e riguarda soltanto le risorse certificate ma anche la le risorse temporaneamente allocate all'esterno del Fondo corrispondenti alle PEO a carico del bilancio. In altri termini, l'impatto si verifica su questi due livelli (Fondo risorse decentrate/Bilancio di Ateneo) determinando un affetto anche sugli anni successivi rispetto all'utilizzo. Ad esempio, le risorse utilizzate per le PEO del 2018 "usciranno" dal Fondo risorse decentrate nel 2019 e resteranno sottoposte al limite fino alla cessazione dei dipendenti.

Solo con la cessazione dei dipendenti, le risorse fisse (derivanti dai differenziali stipendiali tra l'ultima posizione economica e quella dell'inquadramento iniziale) saranno liberate e "rientreranno" nel Fondo risorse decentrate, incrementandolo, come risorse disponibili per finanziare nuove PEO.

Si riporta per esteso il testo degli artt. 40 e 40 bis del D.Lgs. 165/2001.

Testo unico sul Pubblico impiego

(Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)

TITOLO III

Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale

Art. 40.

Contratti collettivi nazionali e integrativi.

Comma 3-quinquies. La contrattazione collettiva nazionale dispone, per le amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 41, le modalità di utilizzo delle risorse indicate all'articolo 45, comma 3-bis, individuando i criteri e i limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa. (...) Lo stanziamento delle risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa è correlato all'affettivo rispetto dei principi in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della performance e in materia di merito e premi applicabili alle regioni e agli enti locali secondo quanto previsto dagli articoli 16 e 31 del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile. In caso di superamento di vincoli finanziari accertato da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli. Al fine di non pregiudicare l'ordinata prosecuzione dell'attività amministrativa delle amministrazioni interessate, la quota del recupero non può eccedere il 25 per cento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa ed il numero di annualità di cui al periodo precedente, previa certificazione degli organi di controllo di cui all'articolo 40-bis, comma 1, è corrispondentemente incrementato. (...) 3-sexies. A corredo di ogni contratto integrativo le pubbliche amministrazioni, redigono una relazione tecnico-finanziaria ed una relazione illustrativa, utilizzando gli schemi appositamente predisposti e resi disponibili tramite i rispettivi siti istituzionali dal Ministero dell'economia e delle finanze di intesa con il Dipartimento della funzione pubblica. Tali relazioni vengono certificate dagli organi di controllo di cui all'articolo 40-bis, comma 1 (8).

Art. 40-bis.

Controlli in materia di contrattazione integrativa (1)

1. Il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori è effettuato dal collegio dei revisori dei conti, dal collegio sindacale, dagli uffici centrali di bilancio o dagli analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti. Qualora dai contratti integrativi derivino costi non compatibili con i rispettivi vincoli di bilancio delle amministrazioni, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 40, comma 3-quinquies, sesto periodo.

(...)

3. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, inviano entro il 31 maggio di ogni anno, specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno, al Ministero dell'economia e delle finanze, che predispone, allo scopo, uno specifico modello di rilevazione, d'intesa con la Corte dei conti e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica. Tali informazioni sono volte ad accertare, oltre il rispetto dei vincoli finanziari in ordine sia alla

consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa sia all'evoluzione della consistenza dei fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della performance individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche. Le informazioni sono trasmesse alla Corte dei conti che, ferme restando le ipotesi di responsabilità eventualmente ravvisabili le utilizza, unitamente a quelle trasmesse ai sensi del Titolo V, anche ai fini del referto sul costo del lavoro.

4. (...) (2).

5. Ai fini dell'articolo 46, comma 4, le pubbliche amministrazioni sono tenute a trasmettere all'ARAN, per via telematica, entro cinque giorni dalla sottoscrizione, il testo contrattuale con l'allegata relazione tecnico-finanziaria ed illustrativa e con l'indicazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio. I predetti testi contrattuali sono altresì trasmessi al CNEL.

6. Il Dipartimento della funzione pubblica, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato presso il Ministero dell'economia e delle finanze e la Corte dei conti possono avvalersi ai sensi dell'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127, di personale in posizione di fuori ruolo o di comando per l'esercizio delle funzioni di controllo sulla contrattazione integrativa

7. In caso di mancato adempimento delle prescrizioni del presente articolo, oltre alle sanzioni previste dall'articolo 60, comma 2, è fatto divieto alle amministrazioni di procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa. Gli organi di controllo previsti dal comma 1 vigilano sulla corretta applicazione delle disposizioni del presente articolo.