

# IL COMPARTO UNICO: UN PERCORSO BEN LUNGI DALL'ESSERE CONCLUSO

**Giuseppe Mareschi**

Libero professionista esperto di politiche del personale

Il Comparto unico del pubblico impiego della Regione Friuli Venezia Giulia, (d'ora in avanti comparto unico) nasce nel corso del 1998 al fine di garantire la razionalizzazione degli apparati amministrativi e un accrescimento dell'efficienza e dell'efficacia degli stessi, vale a dire la piena interoperabilità del personale degli enti locali e dell'amministrazione regionale da ottenere mediante la perequazione dei trattamenti stipendiali.

Interoperabilità che doveva essere lo strumento operativo del decentramento di funzioni e compiti dalla Regione alle Autonomie Locali e quindi della maggiore "vicinanza" delle strutture di offerta ai cittadini. L'idea di per se corretta, indubbio è infatti il valore di poter contare su di una "dotazione organica", complessiva e interfunzionale per le autonomie locali e la regione, è stata, fin qui, applicata con poca "lungimiranza" e coerenza e quindi il comparto unico è, oggi, uno strumento non più sopportabile per il "sistema FVG".

In buon sostanza si è creato un "contenitore" che, nell'illusione dell'autonomia e della abbondanza di risorse, ha comportato, quasi esclusivamente, un notevolissimo costo aggiuntivo, assolutamente non proporzionato ai risultati ottenuti.

La Tabella 1 da una plastica rappresentazione delle differenze stipendiali relative al comparto delle autonomie locali a livello nazionale e quelle del comparto unico.

*Tabella 1. Differenze stipendiali tra il comparto nazionale e il comparto unico.*

Categoria	Retribuzione al 31/12/1999		Retribuzione al 31/12/2009		Differenza CCNL in %	Differenza CCRL in %
	Retribuzione annua Comparto Nazionale x 13 mensilità	Retribuzione annua Comparto Unico FVG x 13 mensilità	Retribuzione annua Comparto Nazionale x 13 mensilità	Retribuzione annua Comparto Unico FVG x 13 mensilità		
<b>A1</b>	<b>13.752,03</b>	<b>13.752,03</b>	<b>17.674,12</b>	<b>18.843,64</b>	28,52	37,02
A8			19.001,29	21.116,33		51,14
<b>B1</b>	<b>14.495,18</b>	<b>14.495,18</b>	<b>18.681,77</b>	<b>19.981,00</b>	28,88	37,85
B8			21.534,93	22.810,67		39,86
<b>C1</b>	<b>16.253,76</b>	<b>16.253,76</b>	<b>21.075,33</b>	<b>24.064,08</b>	29,66	48,05
C8			23.726,43	27.795,08		56,32
<b>D1</b>	<b>9.946,44</b>	<b>9.946,44</b>	<b>22.930,60</b>	<b>27.562,20</b>	130,54	177,11
D8			30.704,61	37.429,08		257,11

Il percorso di equiparazione ha seguito, inizialmente, una via “virtuosa”. Infatti per quanto riguarda il biennio 2000-2001, sostanzialmente, le retribuzioni derivanti dal CCNL e dal CCRL sono coincidenti, al netto che in FVG sono state definite 8 posizioni per ogni categoria e a livello nazionale solo 5.

Infatti il CCRL 1.8.2002 ha mantenuto, anche nel comparto unico, gli stessi tabellari iniziali del CCNL e l’equiparazione si è avviata inserendo il personale in servizio all’interno delle posizioni economiche. Le organizzazioni sindacali, peraltro, hanno espresso una “forte” richiesta di definire tabellari iniziali di comparto non in linea con quelli del comparto nazionale, essendo peraltro disponibili a ridurre il numero delle posizioni interne a ciascuna categoria.

Con il CCRL del 2004 si sono elevati i tabellari mantenendo inalterate le 8 posizioni per ogni categoria. Questa operazione ha comportato che gli stipendi del 2004, siano cresciuti più del doppio rispetto alla dinamica di crescita degli stipendi del comparto nazionale.

Il predetto inquadramento ha comportato l’evidenziarsi di un’altra problematica: l’elevazione dei tabellari iniziali ha infatti creato una notevole tensione tra il personale delle altre posizioni. L’effetto è stato quello di “sfalsare” il sistema delle progressioni economiche di carriera.

Altra anomalia che si può riscontrare è quella relativa alle dinamiche degli aumenti stipendiali (tabella 2). Dai dati si evince non solo una notevole crescita delle dinamiche salariali in FVG rispetto al livello nazionale, ma anche che, a livello nazionale, le percentuali di aumento restano “stabili” all’aumentare delle categorie. Ciò comporta un equo aumento dei costi.

Viceversa nel comparto unico più è alto lo stipendio e più è alta la crescita stipendiale, con evidenti ricadute in termini di costo.

Un tanto è ulteriormente enfatizzato dagli addensamenti (il numero di addetti per categoria). Infatti nel periodo 2006-2011 gli addensamenti crescono nelle categorie C e D e diminuiscono nelle categorie A e B. Quindi si può rilevare un abnorme aumento del costo dei rinnovi contrattuali, rispetto alle dinamiche nazionali.

Dagli stessi dati si può evidenziare un’altra caratteristica del comparto unico. Comparando il numero delle cessazioni e delle assunzioni dall’esterno, con gli scostamenti degli addensamenti tra le categorie, si può rilevare un importante ricorso alle cd. progressioni verticali (trattasi delle modalità di passaggio da una categoria a una superiore mediante selezioni riservate esclusivamente al personale assunto a tempo indeterminato dell’ente. Dal 2010 sono state abolite).

E anche le cd. “progressioni orizzontali” (il passaggio a una posizione economica più alta all’interno della stessa categoria) non si è sottratto al trend. A fronte di valori di baricentro (valore medio delle posizioni all’interno della categorie) medio complessivo pari a 3,7 il dato rilevato è pari al 3,4; di fatto si è vanificato tale istituto azzerando il concetto stesso miglior trattamento a fronte di un miglioramento professionale. E, per sovrappiù, non si è neanche provveduto a contenere la dimensione degli organici che è cresciuta nel periodo dal 2007 al 2012, rispetto ad un trend calante (frutto del blocco delle assunzioni) a livello nazionale.

Tabella 2. *Raffronto stipendi tabellari anno 2005 su anno 2003.*

categoria	Aumenti medi CCNL %	Aumenti medi CCRL %
A	6,2	13,4
B	5,7	11,3
C	6,3	18,7
D	5,9	20,7

Per quanto riguarda il salario accessorio, cioè la parte variabile del trattamento economico, legato ai miglioramenti della produttività si può rilevare che il fondo complessivo si avvicina (dato del 2009) ai 55 milioni di euro/anno, compresi gli oneri, ed è suddiviso:

per il 16,75% per corrispondere il salario aggiuntivo (una indennità fissa e continuativa erogata a tutti i dipendenti) e per il 31% per compensare le progressioni orizzontali. Risultato il 47,75% del fondo viene liquidato mensilmente in modo del tutto indipendente dalla produttività.

Un'altra quota pari al 20,25% è destinata alle indennità.

La quota del fondo, disponibile per la produttività vera e propria è pari al 12,86%.

Quindi a fronte di un aumento dei trattamenti economici stipendiali si è anche provveduto ad un aumento della quota del salario accessorio attribuita a tutti generando un costo aggiuntivo non legato ad un aumento di produttività.

Per chiudere l'analisi del personale non dirigenziale si devono ancora evidenziare due questioni: la prima che il salario aggiuntivo, (leggi indennità di comparto nel CCNL), è più alto nel comparto unico che a livello nazionale.

La seconda che le risorse per le posizioni organizzative degli enti con la dirigenza, a differenza del CCNL che le colloca all'interno del fondo per la produttività, nel comparto unico sono allocate a bilancio. Maggior spesa circa 5 milioni di euro/anno.

Se però facciamo mente locale, ricordiamo che il comparto unico è stato ideato e realizzato al fine di garantire la interoperatività del personale della regione e degli enti locali e a fronte di un processo di decentramento verso gli enti locali, garantendo un travaso di personale dalla regione a questi ultimi.

A tal riguardo abbiamo un ottimo indicatore, che è la mobilità obbligatoria introdotta dalla legge regionale n. 24/2009. Tale disposizione tuttora vigente, prevedeva che prioritariamente a qualsiasi nuova assunzione si dovesse verificare la possibilità di coprire i posti vacanti con il personale del comparto unico. La prima copertura delle vacanze d'organico avviene quindi con una procedura riservata esclusivamente al personale del comparto. I numeri parlano chiaro: nel 2010, primo anno di obbligo, 110 dipendenti del comparto hanno cambiato datore di lavoro. Nel 2011, 160.

Bene per quanto riguarda l'amministrazione regionale le uscite per mobilità verso gli enti locali, nel periodo 2010-12 sono state 6 e le entrate 17. Per completare il quadro, uno sguardo alla dirigenza; si può evidenziare un trend simile a quello descritto per il personale non dirigente. Infatti a fronte di trattamenti stipendiali più alti rispetto al comparto dirigenza ee. ll. a livello nazionale, si sono assicurati anche valori più alti delle retribuzioni di posizione e quindi di risultato.

Ma la vera questione che rende l'impianto del comparto unico uno strumento ancora molto fragile è che, a oggi, sia il trattamento economico che i trattamenti giuridici, tra il personale dirigente e non dirigente della regione e degli altri enti del comparto, sono ben lungi dall'essere equiparati e questo continua a creare tensioni tra i lavoratori e di fatto vanifica del tutto l'ingentissimo investimento economico relativo alla costituzione del comparto unico.

Il fatto poi che la Regione continui a intervenire retroattivamente sugli istituti legati al salario accessorio rispetto ai propri dipendenti, di fatto rende vano qualsiasi contesto di equiparazione o più modestamente di "omogeneizzazione" dei trattamenti economici del personale del comparto, oltre a creare una insanabile discriminazione tra il personale degli enti locali soggetto alla legislazione nazionale in tema di produttività e il personale regionale che continua a godere di inspiegabili privilegi.

Si è quindi creato un sistema che a fronte di aumenti stipendiali superiori alla media nazionale, ha erogato trattamenti accessori più alti e anche, in buona parte, slegati da un aumento di produttività, a fronte di un aumentato numero di addetti e a una continua rincorsa al "posto regionale".

Esattamente l'opposto di quanto voluto nel 1998.

Per concludere l'analisi del comparto unico, si deve rilevare come la Giunta regionale abbia recentemente approvato il DDLR n. 157, recante "disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale".

Tale DDLR, inserito nel più ampio processo di riforma dell'ordinamento degli enti locali del FVG, avviato dalla Giunta Serrachiani, dovrebbe rendere effettivamente compiuto il percorso del comparto unico oltre che renderlo compatibile nel nuovo contesto organizzativo.

Tale disposizione non potrà che avere un effetto limitato, dato che con plurime sentenze della Corte Costituzionale si è reso evidente che l'autonomia regionale, in tema di lavoro pubblico, trova un limite invalicabile nella disciplina nazionale ed in particolare nei principi inseriti nel D. lgs. n. 165/2001 e s. m. e i.

Le materie sulle quali interviene il DDLR sono quindi quelle relative alle modalità di gestione del personale, procedure assuntive, relazioni sindacali, dirigenza.

L'idea è quella di creare un "sistema integrato di comparto" e di "operare in termini di razionalizzazione sulla gestione del complesso sistema del personale del comparto unico".

Per esprimere un giudizio di merito bisognerà aspettare che il Consiglio regionale approvi il DDLR, valutando quali modifiche saranno introdotte in tale sede.

Oggi si possono avanzare solo alcune considerazioni di base.

Il testo, pur introducendo positive disposizioni, non risolve "la questione di base", anzi forse la accentua. Il voler continuare a individuare "la regione" quale centro di tutte le attività, in questo caso relative al personale (assunzioni, elaborazioni stipendiali, gestione sistema disciplinare e contenzioso) comporta, per i lavoratori, una ulteriore corsa al "posto regionale" e per le autonomie locali, un ulteriore depauperamento in termini di capacità, autonomia e autodeterminazione. Il neonato sistema delle UTI ben poteva essere il vero riferimento anche in tema di gestione del personale e la creazione di un nuovo organismo di raccordo non incardinato nell'ente regione ma nel sistema delle autonomie locali avrebbe potuto garantire un vero equilibrio dell'intero comparto tale da ridurre e nel tempo azzerare le attuali disomogeneità dei trattamenti tra il personale regionale e quello degli enti locali, che invece, è facile profetizzare, aumenteranno.

## **Bibliografia di riferimento**

Garlatti A. (a cura di), "autonomia istituzionale e performance aziendale nei sistemi di pubblico impiego - il caso del Friuli Venezia Giulia", Milano, Franco Angeli, 2014.

L. Tamassia e G. Mareschi (a cura di), in collaborazione con l'A.Re.Ra.N. "Guida all'applicazione del nuovo contratto collettivo regionale di lavoro nella regione friuli venezia giulia", Maggioli Modulgrafica.

Zilli A., Le relazioni sindacali negli enti locali post Riforma Brunetta, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2010, 3 – 4, 639 – 649.

Zilli A., Il lavoro pubblico nella legge finanziaria per il 2010 della Regione Friuli Venezia Giulia, in *L'Amministratore Locale*, 2009, 3 – 4, pagg. 15 – 19.

Zilli A., Il lavoro pubblico locale tra Stato e Regioni, in *Quad. Reg.*, 2008, pagg. 993 – 1028;

Disegno di legge regionale n. 157 presentato dalla Giunta regionale FVG il 30 settembre 2016: "disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale"