

IL PUNTO

Contrattazione decentrata “blindata”

di **Arturo Bianco**

Consulente Enti locali

Anche per quest'anno vale il tetto al trattamento economico individuale e al fondo per la contrattazione decentrata, nonché il blocco degli effetti economici delle progressioni orizzontali. Nessun rinnovo contrattuale per la parte economica, al massimo nuove regole per gli aspetti normativi. Questo lo scenario che si prospetta in materia. Vediamo in dettaglio le novità

Anche nel 2014 si applica il **tetto al trattamento economico individuale e al fondo per la contrattazione decentrata**, nonché il blocco degli effetti economici delle **progressioni orizzontali**. Ed ancora **non si avrà** neppure in quest'anno il **rinnovo del contratto nazionale per gli aspetti economici**, al più si potranno avere nuove regole per gli aspetti nor-

mativi. Non vi sono ancora chiari-menti consolidati sugli effetti che si determinano nelle amministrazioni in cui non sono stati rinnovati i **contratti collettivi decentrati integrativi** a seguito dell'entrata in vigore del Dlgs n. 150/2009, c.d. legge Brunetta.

Appare opportuno che le singole amministrazioni procedano da subito alla determinazione del **fondo per le risorse decentrate** del personale e della dirigenza, senza che sia necessario attendere l'approvazione del bilancio preventivo, ed avviino le trattative per il rinnovo dei contratti decentrati, quanto meno per la ripartizione del fondo. **Non** sono peraltro previste **novità nel corso dell'anno**, per cui il rinvio non può essere motivato dall'attesa di improbabili novità.

La proroga dei vincoli

Con il **Dpr n. 122/2013** e con la legge di stabilità 2014, **legge n. 147/2013**, sono stati dettati vincoli al trattamento economico individuale, alla contrattazione nazionale ed al fondo per le risorse decentrate. In particolare, il Dpr (che ricordiamo essere stato adottato sulla base della delega conferita al Governo dal Dl n. 98/2011), ha stabilito che:

1) nel 2014 il **tetto al trattamento economico individuale** continua ad essere fissato nella cifra in godimento nel corso del 2010. Si ricorda che questo tet-

to si applica, oltre che al trattamento economico fondamentale, ai buoni pasto e al trattamento economico accessorio che ha caratteristiche di continuità. Quindi, i **buoni pasto** non possono essere istituiti 'ex novo' ove non erogati nel 2010 e non possono aumentare (fermo ovviamente restando il tetto posto dal Dl n. 95/2012, per cui il loro valore non può eccedere i **7 euro**). In via interpretativa è stato evidenziato che tali vincoli non si applicano nel caso in cui il buono pasto abbia un valore non superiore a **5,29 euro**, soglia entro la quale non si entra nell'ambito del reddito tassabile. E che non sono comprese nel tetto le **indennità legate alle attività svolte**, quali ad esempio la produttività o l'indennità di risultato o lo straordinario o il turno ecc. Per cui compresa nel tetto è sostanzialmente l'**indennità di posizione**, che non può superare quella in godimento nel 2010, tranne che vi sia stato un mutamento in aumento dei compiti assegnati;

- 2) non si dà luogo al **rinnovo dei contratti collettivi** nazionali di lavoro **per gli aspetti economici**, senza possibilità di recupero, per il biennio 2013/2014, per cui prosegue il blocco della contrattazione nazionale che è stato avviato dall'anno 2010;
- 3) l'indennità di vacanza contrat-

IL PUNTO 

- tuale continua ad essere quella in godimento nel corso del 2013;
- 4) il **fondo per le risorse decentrate** del 2014 non deve superare l'ammontare del fondo del 2010 e deve essere ridotto in misura proporzionale nel caso di diminuzione del personale in servizio;
 - 5) continua a produrre i propri effetti, anche per il 2014, la parte residua del comma 2 dell'art. 9 del Dl n. 78/2010 che dispone il **taglio dei compensi più elevati** in godimento da parte dei dirigenti pubblici;
 - 6) viene prolungato a tutto il 2014 il **blocco degli effetti economici delle progressioni** disposte successivamente al 2010, che quindi producono esclusivamente effetti giuridici.

A queste disposizioni si aggiungono le **novità**, per molti aspetti assai simili, **dettate dalla legge di stabilità 2014**, legge n. 147/2013. Essa stabilisce infatti che:

- a) l'**indennità di vacanza contrattuale** rimane **bloccata** nel valore in godimento anche per il triennio 2015/2017, per cui di fatto essa continua ad essere quella corrisposta nel corso dell'anno 2010;
- b) per il biennio 2013/2014 è possibile solamente rinnovare i contratti collettivi nazionali di lavoro per gli **aspetti normativi**;
- c) il **fondo 2014** non deve superare quello del 2010, con la riduzione nel caso di diminuzione del personale in servizio. Si aggiunge che, a decorrere dal prossimo **1° gennaio 2015**, *“le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate”* nell'anno 2014.

L'applicazione dei vincoli contrattuali

Nella concreta applicazione dei vincoli dettati dal Dpr n. 122/2013 e dalla legge n. 147/2013 si pongono alcuni **problemi applicativi**. In primo luogo, occorre ricordare che l'**eventuale superamento del tetto al fondo 2010** richiede comunque l'**effettuazione di un taglio** in modo da restare all'interno di tale soglia massima. Un taglio ulteriore si impone nel caso in cui vi sia stata la diminuzione del personale e/o dei dirigenti in servizio rispetto al 2010. Al riguardo è opportuno sottolineare che, per i **dirigenti**, è stato chiarito in modo consolidato che nella determinazione della misura del taglio si debba tenere conto delle risorse che sono state dedicate alla remunerazione degli incarichi conferiti 'ad interim', remunerazione che ricordiamo può realizzarsi solamente tramite la maggiorazione della indennità di risultato. Sulle **modalità di effettuazione del calcolo** occorre ricordare che vi sono **due tesi diverse**. Per la Ragioneria generale dello Stato il taglio deve essere effettuato sulla base della **media aritmetica del personale in servizio nel corso dell'anno** rispetto a quello medio in servizio nel corso del 2010. Per la sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Lombardia, pareri n. 324/2011 e n. 287/2012, il taglio può tenere conto della **data di effettiva cessazione** e, per la sezione regionale di controllo della Corte dei conti dell'Emilia Romagna, parere n. 223/2013, le amministrazioni possono applicare l'uno o altro criterio.

Anche per il 2014, in virtù della prosecuzione del blocco a che le progressioni di carriera disposte

dopo il 2010 possano produrre effetti economici, nonché della prosecuzione del tetto al trattamento economico individuale, le **progressioni economiche** non producono **effetti economici**, ma **solamente giuridici**. E si deve inoltre considerare che le risorse da destinare alle eventuali progressioni economiche vanno comunque sottratte da quelle utilizzabili del fondo e, non potendo essere erogate ai dipendenti, determinano un'economia di bilancio.

Il mancato adeguamento dei contratti decentrati alla legge c.d. Brunetta

Sulla base delle previsioni dettate dall'**art. 65, commi 1 e 4, del Dlgs n. 150/2009**, c.d. legge Brunetta, nel comparto regioni ed enti locali *“i contratti collettivi integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto (nda, il 15 novembre 2009) cessano la loro efficacia dal 31 dicembre 2012 e non sono ulteriormente applicabili”*. Ad essa si lega la previsione per cui già dal 15 novembre 2009 i nuovi contratti decentrati devono essere coerenti con le previsioni dettate dalla citata legge Brunetta. Queste disposizioni sono state dettate sulla base del **presupposto che nel 2010 sarebbero stati rinnovati i contratti nazionali**, recependo le indicazioni della legge Brunetta e, di conseguenza, si sarebbero potuti rinnovare i contratti collettivi decentrati integrativi recependo le nuove indicazioni del legislatore nazionale e le modalità applicative dettate dai contratti nazionali. Ma, stante il **blocco della contrattazione nazionale**, questo processo non è stato messo in moto. Il dettato letterale della disposizione sembra andare nella direzione di non consentire

IL PUNTO

oltre l'applicabilità dei contratti decentrati non adeguati alla previsione del Dlgs 150, il che renderebbe dubbia la stessa **erogabilità delle indennità disciplinate da tali contratti**, quali la produttività, le indennità per specifiche responsabilità, l'indennità di disagio, quella per il maneggio valori (solo per restare alle principali).

Questa tesi non è stata avallata da nessuna lettura proveniente da livelli istituzionali e non è stata fatta propria dall'Anci. Assai opportunamente essa ha ricordato che il Dlgs n. 165/2001, rafforzato in questa direzione dalla citata legge Brunetta, stabilisce che le **clausole dei contratti decentrati in contrasto con i Ccnl e/o con il dettato legislativo sono nulli** e non applicabili ed ancora che si applicano in questi casi i principi della nullità parziale e dell'inserzione automatica delle clausole dei contratti nazionali o delle disposizioni di legge. Non vi sono ragioni per discostarsi da tali principi nel caso specifico, in quanto non sembra che il legislatore abbia voluto con questa norma dettare un'indicazione divergente. Per cui **dal 1° gennaio 2013** non sono applicabili le clausole dei contratti decentrati in contrasto con la legge Brunetta. Il che determina i suoi effetti soprattutto sulle indennità di produttività e sulle progressioni orizzontali. Sono queste infatti le principali materie su cui il Dlgs n. 150/2009 detta principi innovativi che sono centrati sulla **valorizzazione del merito**; principi per la verità che i Ccnl del comparto Regioni ed autonomie locali, in particolare quello del 22 gennaio 2004 per la produttività, avevano sostanzialmente anticipato. Di conseguenza, sulla base della lettura data

dall'Anci, solamente le norme dei contratti decentrati sulla produttività e sulle progressioni orizzontali devono essere adeguate ai principi dettati dalla riforma Brunetta.

Occorre aggiungere che l'**adeguamento complessivo dei contratti decentrati alle previsioni dettate dalla riforma del pubblico impiego** non è agevole, stante l'incisività della riforma sulla contrattazione collettiva e sulle relazioni sindacali, incisività che ha spinto numerosi commentatori a parlare di *"ripubblicizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici"* ovvero di drastica limitazione degli spazi riservati alla contrattazione ed alle relazioni sindacali.

Il suggerimento operativo è quindi quello di andare ad una **revisione dei contratti collettivi decentrati integrativi non complessiva**, non essendo pienamente chiari i margini riservati alla contrattazione decentrata dal Dlgs 150. Mentre appare assolutamente necessario ed improrogabile l'adattare i contratti decentrati ai principi dettati dal legislatore in materia di produttività e di progressioni orizzontali.

Le materie oggetto di contrattazione decentrata

La contrattazione collettiva decentrata integrativa può occuparsi delle seguenti materie, nella **lettura data dall'Aran**. Lettura quanto mai autorevole, ma che non costituisce in alcun modo un'interpretazione autentica:

- 1) Criteri di ripartizione e destinazione del **fondo per le risorse decentrate**;
- 2) Criteri e sistemi di **incentivazione del personale**;
- 3) Criteri per l'assegnazione dell'**indennità per specifiche re-**

sponsabilità, nonché definizione del suo importo;

- 4) Integrazione dei criteri fissati dal Ccnl 31 marzo 1999 e dal Dlgs n. 150/2009 per le **progressioni economiche**;
- 5) Importi dell'**indennità per maneggio valori** entro il tetto fissato dal Ccnl;
- 6) Criteri per l'attribuzione dell'**indennità di disagio** e sua misura, entro il tetto massimo suggerito dall'Aran;
- 7) Individuazione dei **lavori a rischio** ai fini dell'erogazione della specifica indennità;
- 8) Criteri per l'erogazione dei compensi per gli **incarichi di progettazione e realizzazione di opere pubbliche**, nonché per quelli di progettazione di strumenti urbanistici. Tali scelte devono essere raccordate con le previsioni dettate dallo specifico regolamento;
- 9) Criteri per l'erogazione di **compensi agli avvocati dipendenti dell'ente** in caso di successo nei contenziosi. Tali scelte devono essere raccordate con le previsioni dettate dallo specifico regolamento;
- 10) Criteri per l'**erogazione degli altri compensi**. Tali scelte devono essere raccordate, ove previsto dal legislatore - ad esempio l'incentivazione per il recupero Ici - con le previsioni dettate dallo specifico regolamento;
- 11) Incentivi per **attività ulteriori** svolte dagli educatori degli asili nido;
- 12) Aumento del **limite individuale al lavoro straordinario**;
- 13) Criteri per l'**incentivazione del personale in part time**;
- 14) Definizione del **limite annuo del lavoro straordinario** che può essere rimesso alla c.d.

IL PUNTO 

banca delle ore, nel caso in cui sia stata attivata dal contratto decentrato;

- 15) Incentivi per le **attività ulteriori svolte da docenti** delle scuole degli enti locali;
- 16) Interventi per le **pari opportunità**;
- 17) Linee d'indirizzo per il miglioramento delle condizioni dell'**ambiente di lavoro**;
- 18) **Pausa inizio o fine turno** per particolari figure, sulla base delle previsioni dettate dal Ccnl 9 maggio 2006;
- 19) Situazioni che consentono l'elevazione della **quota massima del 25%** per ogni categoria del personale con rapporto in **part time**.

Sulla base delle indicazioni dell'Aran e delle circolari n. 7/2010, n. 1/2011 e n. 7/2011 del dipartimento della Funzione pubblica, nonché sulla base della circolare n. 25/2012 della Ragioneria generale dello Stato, emanata d'intesa con il Dfp, le seguenti **materie non sono più oggetto di contrattazione decentrata** a seguito delle novità dettate dal Dlgs n. 150/2009:

- 1) criteri generali delle **politiche dell'orario di lavoro**;

- 2) programmi per la **formazione personale**;
- 3) articolazione delle **tipologie dell'orario di lavoro**.

La decisione unilaterale in luogo della contrattazione

Il nuovo testo dell'**art. 40 del Dlgs n. 165/2001**, introdotto dall'**art. 54 del Dlgs n. 150/2009** prevede espressamente che *"al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica, qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione. Agli atti adottati unilateralmente si applicano le procedure di controllo di compatibilità economico-finanziaria previste dall'articolo 40-bis"*.

Siamo in presenza di una disposizione di grande rilievo: essa offre infatti alle PA la **possibilità di decidere in modo unilaterale** su temi su cui non si è raggiunta l'intesa con i soggetti sindacali. Ricordiamo che in precedenza la possibilità per le PA di effettuare una scelta in modo unilaterale era

prevista unicamente per le materie prive di rilevanza economica. Nelle interpretazioni maggioritarie questa disposizione è considerata già applicabile, anche se la contrattazione nazionale non ha ancora fissato la durata del periodo di contrattazione. Non si può mancare di sottolineare la **necessità di utilizzare con il massimo di cautela questa opportunità**, al fine di evitare alle PA possibili censure per condotta antisindacale. Per cui occorre che questa scelta sia effettuata su singoli punti e non sull'intero testo contrattuale.

Serve che l'ente fornisca adeguate motivazioni, che devono trovare la propria base nell'esigenza di *"assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica"*, quindi a fronte di esigenze di carattere generale. Occorre che le trattative comunque proseguano per tentare di arrivare ad una intesa. Il **contenuto della decisione unilaterale** deve essere sottoposto, prima della sua formalizzazione, al **parere dei revisori dei conti**, sulla falsariga di quanto previsto per la bozza di contratto collettivo decentrato integrativo. ●

Il possibile indice del contratto decentrato

Riassumiamo, traendolo dalle indicazioni elaborate dall'Aran, una **proposta di indice** del contratto collettivo decentrato integrativo:

- 1) **Premessa politica** (è questa una clausola meramente eventuale), serve mettere in evidenza gli obiettivi perseguiti dal contratto integrativo;
- 2) **Durata e ambito di applicazione**. Al momento attuale, in assenza di un contratto nazionale, dovrebbe essere privilegiata la durata annuale;
- 3) **Criteri generali dei sistemi di incentivazione del personale e di ripartizione delle risorse** destinate agli incentivi della produttività e al miglioramento dei servizi. Annota l'Aran che *"i sistemi di incentivazione del personale devono essere finalizzati a promuovere effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di qualità dei servizi istituzionali, mediante la realizzazione di piani di attività anche pluriennali e di progetti strumentali e di risultato basati su sistemi di programmazione e di controllo quali-quantitativo dei risultati... Si*

IL PUNTO

dovranno stabilire in questa sede anche i criteri generali per ripartire le risorse destinate alla produttività tra i diversi possibili impieghi. Non è invece questa la sede per stabilire quali e quanti progetti obiettivo realizzare né per individuare i nominativi del personale da impiegare nei singoli progetti di produttività". Occorre aggiungere che non è ancora operativa, in quanto la sua entrata in vigore è stata rinviata all'applicazione del contratto nazionale, la clausola del Dlgs n. 150/2009 in base alla quale la maggior parte del trattamento economico accessorio deve essere destinato all'**incentivazione del merito**;

- 4) Completamento ed integrazione dei **criteri per la progressione economica all'interno della categoria**. Si deve ricordare che in tal modo non si possono stravolgere le indicazioni dettate dai contratti collettivi nazionali di lavoro. In tale ambito viene precisato dall'Aran che *"la definizione dei criteri di valutazione e la decisione dell'ente di attivare nuove progressioni orizzontali in un determinato anno devono intervenire ed essere conosciute dal personale sempre in via preventiva rispetto al periodo temporale cui si riferisce la valutazione stessa"*. Viene inoltre precisato che il **numero delle progressioni orizzontali** deve essere concretamente limitato in relazione alla quantità di lavoratori che possono concorrere;
- 5) **Compensi per particolari attività o responsabilità**. Sono due i **suggerimenti dell'Aran**: il contratto integrativo definisce solo le condizioni di lavoro per l'erogazione dei compensi accessori; non spetta al contratto decentrato stabilire anche i nominativi dei dipendenti cui devono essere corrisposti i compensi; la stessa condizione di lavoro non può legittimare la contemporanea erogazione di due o più compensi; ad ogni compenso deve corrispondere una fattispecie o una causale nettamente diversa. In tale ambito sono compresi le attività disagiate, il rischio, il maneggio valori e le due fattispecie di compensi per specifiche responsabilità. Quella fino a 2.500 euro annui *"non può essere riconosciuta indiscriminatamente ai lavoratori, in base alla categoria o al profilo di appartenenza, né essere legata al solo svolgimento dei compiti e delle mansioni ordinariamente previste nell'ambito del profilo posseduto dal lavoratore"*;
- 6) Incentivi economici per le attività del **personale educativo e docente**;
- 7) Incentivi di produttività a favore dei **messi notificatori**;
- 8) Incentivi per il **personale parzialmente utilizzato dalle Unioni di comuni**, dai servizi in convenzione o da enti tra loro convenzionati;
- 9) Disciplina dei **trattamenti accessori collegati al raggiungimento di obiettivi** o alla realizzazione di progetti, nonché altri istituti non collegati alla durata della prestazione lavorativa per i dipendenti a tempo parziale;
- 10) Trattamento accessorio compatibile con la specialità della **prestazione in telelavoro**;
- 11) **Rimborso spese** per consumi energetici e telefonici per i telelavoratori;
- 12) Attribuzione di compensi per particolari condizioni di lavoro o per altri incentivi previsti dal Ccnl 1° aprile 1999, al personale con contratto di **formazione e lavoro** (con risorse non tratte dal fondo per le risorse decentrate);
- 13) **Indennità di trasferimento**;
- 14) Collocazione del personale trasferito in una **posizione di sviluppo economico superiore** (che si applica nei processi di decentramento e che si può applicare sulla base delle scelte del contratto decentrato anche in caso di mobilità volontaria);
- 15) Correlazione tra i **compensi professionali** (avvocatura) e la **retribuzione di risultato** (responsabili di posizione organizzativa). Analoghe disposizioni possono essere previste anche per le **altre indennità** individuate da specifiche disposizioni di legge, a partire da quelle di cui all'art. 92 del Dlgs n. 163/2006;
- 16) Riduzione dell'**orario di lavoro, lavoro straordinario e banca delle ore** (ivi compreso il limite annuo per ogni lavoratore);
- 17) **Limiti massimi individuali di lavoro straordinario** per il personale che svolge attività di diretta assistenza agli organi istituzionali;
- 18) **Pari opportunità** (per le finalità e con le procedure indicate dalla legge n. 125/1991);
- 19) Linee di indirizzo e criteri per la **garanzia e il miglioramento dell'ambiente di lavoro**, per gli interventi rivolti alla prevenzione e alla sicurezza sui luoghi di lavoro, per l'attuazione degli adempimenti rivolti a facilitare l'attività dei dipendenti disabili.