



Il governo delle relazioni sindacali: la contrattazione decentrata integrativa

di Arturo Bianco



Il governo delle relazioni sindacali: la contrattazione decentrata integrativa

di Arturo Bianco

5.1. La contrattazione del rapporto di lavoro

Il D.Lgs. n. 165/2001 ha completato il processo di privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici ovvero ne ha completato, per utilizzare una formula più precisa, la contrattualizzazione. Attraverso questa espressione, la migliore dottrina evidenzia la crescente importanza che il legislatore ha voluto attribuire alla contrattazione, in particolare a quella collettiva, visto che i margini della contrattazione individuale sono da intendere come residuali.

Sono essenzialmente due le scelte rilevanti contenute al riguardo nel D.Lgs. n. 165/2001. La prima è costituita dall'attribuzione di tutta la disciplina del trattamento economico ai contratti, collettivo e negli ambiti da esso previsti individuale. Le norme di legge non possono dettare unilateralmente forme di incentivazione economica e, a maggior ragione, le stesse limitazioni si applicano anche agli atti amministrativi. Per cui né le giunte, né i sindaci, né lo statuto e neppure i regolamenti possono decidere autonomamente forme di integrazione del trattamento economico dei dipendenti. In applicazione di questo principio, i contratti collettivi (per gli enti locali si veda l'articolo 15 del CCNL 1.4.1999) dispongono la cessazione di queste eventuali forme di trattamento economico

ed il loro inglobamento nel Fondo per le risorse decentrate. In applicazione di questo principio lo stesso CCNL prevede che tutte le forme di incentivazione economica disposte da norme di legge affluiscono al Fondo per le risorse decentrate, oggi alla parte variabile. Sulla base di queste considerazioni, qualsivoglia norma di legge che prevede forme di incentivazione dei dipendenti (per ricordare le principali citiamo l'incentivazione della progettazione di opere pubbliche disposta dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109 e la possibilità di destinare al personale degli uffici Tributi una quota del maggiore gettito derivante dai recuperi ICI) deve essere trasfusa nel contratto decentrato. Il che determina due conseguenze: l'inclusione di tali risorse nel Fondo per le risorse decentrate e la contrattazione delle modalità di erogazione. Il fatto che le risorse destinate al personale possano avere fonti di imputazione diversa, come ad esempio essere considerate spesa per investimenti nel caso dell'incentivazione della progettazione di opere pubbliche ex legge cosiddetta Merloni, non deve essere considerato come ostativo. Ulteriori indicazioni in questo senso sono state da ultimo fornite dalla Legge finanziaria 2006. L'applicazione del principio della contrattualizzazione determina la conseguenza che le modalità di ripartizione di tali risorse devono essere oggetto di contrattazione. Anche in questo caso, la previsione legislativa che dispone la necessità dell'adozione di un regolamento non deve essere considerata come ostativa: esso deve recepire le indicazioni dettate dal contratto e integrarle con gli aspetti che hanno natura istituzionale e non sono quindi rimessi alla contrattazione, come la definizione delle attività di progettazione che sono oggetto di incentivazione, con la possibilità, ad esempio, dell'esclusione delle attività di semplice manutenzione ordinaria.

La seconda scelta contenuta nel D.Lgs. n. 165/2001, che valorizza il ruolo della contrattazione, è costituita dalla sua equiparazione alla legislazione, ovviamente nelle materie relative al rapporto di lavoro, cioè nelle materie per le quali vi è una competenza del contratto, e per le norme di legge dettate per il pubblico impiego. Siamo dinanzi ad una chiara e netta eccezione rispetto al principio della gerarchia delle fonti e della subordinazione alla legge di tutte le altre fonti. Principio che con la riforma del titolo V della Costituzione conosce una nuova eccezione attraverso l'attribuzione ai Comuni di potestà normativa. Ed in questi anni i CCNL hanno più volte dato attuazione a tale principio. L'esempio più clamoroso è contenuto nel CCNL 31.3.1999, disposizione ribadita nel CCNL 5.10.2001, rispetto al D.Lgs. n. 267/2000, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Il tema è quello del conferimento degli

incarichi di titolarità di posizione organizzativa, che ricordiamo remunerano negli enti privi di dirigenti il conferimento da parte del Sindaco di incarichi dirigenziali e che possono, in presenza anche di un solo dipendente di categoria D, essere attribuiti unicamente a personale inquadrato in tale categoria; regola che vale per tutte le articolazioni organizzative. Norma che tende ad evitare una condizione di difficoltà agli enti dopo la privatizzazione del rapporto di lavoro e la devoluzione del contenzioso al giudice del lavoro; una sperequazione di questo tipo risulterebbe infatti difficilmente giustificabile. Ed invece il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali prevede che il sindaco possa conferire tali incarichi a prescindere dalla qualifica di inquadramento.

5.2. Le forme di relazioni sindacale

I CCNL prevedono essenzialmente due tipi di relazioni sindacali: quelle aventi carattere negoziale e quelle che non hanno carattere negoziale. Al primo tipo appartengono i contratti; al secondo tipo l'informazione e la concertazione, nonché le forme "rafforzate" di informazione, cioè l'incontro e l'esame.

La principale differenza tra le forme di relazione sindacale negoziale e quelle non negoziali può essere così sintetizzata. Nelle forme di relazione sindacale negoziale siamo dinanzi ad un atto che è immediatamente produttivo di effetti giuridici e che non deve essere recepito dagli enti con un atto amministrativo. Il contratto nazionale si applica immediatamente dopo la sua sottoscrizione (la stessa pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale non costituisce una forma di pubblicità costitutiva, ma ha una natura esclusivamente informativa) e non occorre, a differenza di quanto avveniva prima della privatizzazione per i contratti che venivano recepiti in un DPR, di una deliberazione di recepimento da parte degli enti. I contratti decentrati integrativi si applicano egualmente subito dopo la loro sottoscrizione: la giunta è intervenuta precedentemente, autorizzando il presidente della delegazione trattante di parte pubblica alla sua sottoscrizione. Ovviamente, la firma dei contratti da parte dei soggetti sindacali, cioè di soggetti che non hanno alcuna natura ed alcuna veste pubblicistica, non inficia il loro carattere vincolante per le amministrazioni locali.

Nelle procedure di tipo non negoziale non siamo dinanzi ad alcun atto impegnativo, ma ad un vincolo procedurale: le Amministrazioni, ovviamente nelle materie che hanno conseguenze per i rapporti di lavoro, prima di adottare

i propri atti o dopo averli adottati sono vincolati alle forme di relazione sindacale previste dai CCNL o dallo stesso D.Lgs. n. 165/2001. Tali procedure non comportano il vincolo di raggiungere una intesa; esse costituiscono un onere procedurale la cui mancata attivazione determina conseguenze di possibile invalidità dell'atto per la condotta antisindacale. Il che deve essere, a richiesta, accertato e dichiarato da parte di un giudice del lavoro.

I contratti

Le tipologie di contratto sono le seguenti:

- ✓ il contratto collettivo nazionale quadro,
- ✓ il contratto collettivo nazionale di lavoro,
- ✓ il contratto decentrato integrativo,
- ✓ il contratto decentrato integrativo territoriale e le interpretazioni autentiche.

Il contratto collettivo nazionale quadro è sottoscritto tra l'A.Ra.N. (Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle pubbliche amministrazioni) e le organizzazioni sindacali. Esso si riferisce ad una pluralità di comparti, cioè dei settori di contrattazione collettiva nazionale. Se ne conoscono di tre tipi. Il primo è il contratto che, sulla base delle regole previste dal D.Lgs. n. 165/2001, ad avvio di ogni tornata di contrattazione nazionale quadriennale, individua i comparti di contrattazione collettiva. Il secondo tipo è quello che disciplina gli istituti delle aspettative e dei permessi sindacali, nonché fissa le regole per la definizione della rappresentatività dei soggetti sindacali. Il terzo tipo è quello che detta regole comuni ai vari comparti in materie "trasversali", cioè che riguardano più di un settore. Tra i principali ricordiamo quello sul lavoro interinale (oggi in buona misura superato dall'abrogazione di tale istituto e dalla sua sostituzione con il contratto di somministrazione a tempo determinato), quello sul telelavoro e, soprattutto, quello sull'uso dell'arbitrato in luogo dell'instaurazione del contenzioso dinanzi al giudice ordinario.

I contratti collettivi nazionali di lavoro hanno una durata quadriennale per gli aspetti normativi e biennale per gli aspetti economici. Al momento in cui scriviamo, si sono accumulati – ed in modo crescente – forti ritardi nel processo di rinnovo contrattuale: basta ricordare che il CCNL per il personale del comparto Regioni ed Enti locali per il biennio economico 2004/2005 è stato

stipulato solo il 9 maggio 2006, che il contratto dei dirigenti dello stesso comparto e per lo stesso periodo nell'autunno del 2006 non è stato ancora stipulato e che il contratto collettivo nazionale di lavoro dei Segretari comunali e provinciali per il quadriennio normativo 2002/2005 e per i due bienni economici in cui esso si divide, nell'autunno del 2006 non è stato ancora stipulato, ritardo da considerare come un vero e proprio Guinness dei primati. Essi sono sottoscritti dall'A.Ra.N. e dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. L'A.Ra.N., prima di avviare le direttive, deve ricevere una direttiva da parte del comitato di settore e tale direttiva deve essere ratificata dal Governo. Se nel corso delle trattative è necessario, l'A.Ra.N. informa tali soggetti, che possono modificare ovvero chiarire o integrare il contenuto della direttiva. Dopo la stipula della bozza di accordo, si devono pronunciare sul suo contenuto, in particolare alla luce della coerenza con la direttiva, il comitato di settore ed il Governo. La bozza viene quindi trasmessa alla Corte dei Conti per la certificazione dei costi. Solo a conclusione di tale iter il contratto viene definitivamente firmato e diventa operativo.

I contratti decentrati integrativi sono sottoscritti nei singoli enti dal presidente della delegazione trattante di parte pubblica e dai soggetti sindacali. Non è strettamente necessario che la giunta adotti un atto di indirizzo o formuli una direttiva, ma tali elementi sono da considerare quanto mai necessari nella sostanza, così come è utile una puntuale informativa alla giunta sull'andamento delle trattative. Dopo la stipula della bozza di intesa, è necessario che si pronuncino i revisori dei conti. Le norme contrattuali non prescrivono che la bozza di contratto sia corredata da una relazione illustrativa dei suoi contenuti, anche alla luce della coerenza con la eventuale direttiva e degli oneri, ma appare quanto mai opportuno che si segua tale metodo. I revisori dei conti verificano la copertura dei costi nel bilancio preventivo ed in quello pluriennale, nonché che il contenuto dei contratti sia legittimo. Ogni loro obiezione riapre le trattative ed essi hanno l'obbligo di informare il Ministero dell'Economia e delle Finanze su tutte le clausole illegittime dei contratti decentrati integrativi. I revisori dei conti hanno 15 giorni di tempo per esprimere il loro parere; si applica il principio del silenzio assenso. Dopo tale pronuncia la "palla" passa alla giunta, perché con una propria deliberazione autorizzi il presidente della delegazione trattante di parte pubblica alla sottoscrizione del contratto decentrato integrativo. Fermi restando i principi di carattere generale sulla buona fede, essa non ha un vincolo di autorizzazione né ha un termine entro cui pronunciarsi. Dopo l'autorizzazione,

il presidente della delegazione trattante di parte pubblica sottoscrive con i soggetti sindacali il contratto. Una sua copia deve essere inviata all'A.Ra.N..

Nei contratti decentrati integrativi si distinguono le materie su cui vi è l'obbligo di contrarre e quelle in cui vi è un mero obbligo di contrattare. Nelle prime le amministrazioni non possono decidere unilateralmente, neppure se non si arriva all'accordo. Il che vuol dire che, in caso di mancato accordo, non si può procedere. Tale obbligo è previsto per tutti gli aspetti economici. L'obbligo a contrattare significa che, in caso di mancato accordo, le parti riprendono la propria autonomia, quindi le amministrazioni possono decidere.

Per la stipula dei contratti decentrati integrativi il contratto nazionale detta un insieme di prescrizioni, che però molto spesso non sono rispettate. Vediamole di seguito:

1. la contrattazione non è permanente: le parti hanno 30 giorni di tempo che possono, d'intesa, prorogare per una sola volta per altri 30 giorni;
2. la contrattazione ha durata quadriennale e copre lo stesso arco di tempo di validità del contratto nazionale (ad esempio 2002/2005). Annualmente le parti possono contrattare unicamente la ripartizione del fondo per le risorse decentrate;
3. il contratto decentrato deve disciplinare unitariamente (l'unica possibile eccezione è prevista nel caso di contratto decentrato su base territoriale che le parti scelgono di attivare solo per alcuni istituti) tutte le materie rimesse alla contrattazione decentrata integrativa: in altri termini non è possibile utilizzare la cosiddetta politica del "carciofo", un contratto per ogni istituto o gruppo di istituti;
4. nel caso di mancata sottoscrizione del contratto si continua ad applicare il vecchio, ovviamente per quanto possibile.

Il contratto decentrato integrativo su base territoriale è sottoscritto da un gruppo di enti locali, ognuno dei quali non deve avere più di 30 dipendenti in servizio. Esso può sostituire integralmente o parzialmente il contratto stipulato in un singolo ente. Per la sua attivazione occorre la volontà delle amministrazioni e dei soggetti sindacali. Tale volontà si manifesta nella sottoscrizione di una specifica intesa. Essa è accompagnata dalla sottoscrizione di una convenzione tra le amministrazioni. Siamo dinanzi ad uno strumento poco utilizzato, ma che ha invece un grande rilievo positivo, visto che consente di superare i problemi

che sono dati dalla dimensione eccessivamente ridotta di numerosi enti locali. L'interpretazione autentica è, a tutti gli effetti, un contratto collettivo. Essa si apre su richiesta di uno dei soggetti sindacali nei casi in cui occorre chiarire qualche aspetto contrattuale di dubbia interpretazione. Valgono le stesse regole e le stesse procedure previste per la stipula dei contratti collettivi, quali ad esempio, nella contrattazione decentrata integrativa, il controllo da parte dei revisori dei conti e l'autorizzazione alla sottoscrizione da parte della giunta. La sua attivazione può essere chiesta da una delle parti. La differenza con gli altri contratti è la decorrenza: in questo caso siamo infatti dinanzi alla sua retroattività alla data in cui è stato sottoscritto il contratto a cui essa si riferisce.

Una forma specifica di interpretazione autentica si ha nel caso di richiesta del giudice del lavoro. Il D.Lgs. n. 165/2001 prevede infatti che, nel corso dei contenziosi, la interpretazione delle clausole dei contratti sia rimessa ai soggetti che hanno sottoscritto l'intesa. In tali casi, quindi, il giudice sospende l'esame del contenzioso e rimette ai soggetti che hanno sottoscritto l'intesa la definizione dei dubbi interpretativi, assumendone le conclusioni nel contenzioso.

Vediamo ora chi sono i soggetti sindacali. Per la parte pubblica esso è la delegazione trattante. Un ruolo specifico ha il presidente, che è chiamato a sottoscrivere il contratto decentrato e che svolge in essa un ruolo preponderante. La sua composizione è decisa dalla giunta. Ne possono fare parte, oltre al segretario ed al direttore generale, i dirigenti. Ovviamente non vi è alcun obbligo di nominarli tutti. Negli enti sprovvisti di dirigenza ne possono fare parte i responsabili, anche in questo caso senza alcun obbligo che siano nominati tutti. A giudizio di buona parte delle pronunce intervenute, non possono farne parte i componenti gli organi politici. Essi possono al più partecipare alle riunioni, ma senza assumere una veste formale. Gli amministratori possono farne parte in modo formale unicamente nei comuni al di sotto dei 5.000 abitanti in cui la giunta ha individuato uno o più dei suoi componenti quale responsabile di ufficio o servizio.

Per i lavoratori abbiamo due soggetti: la Rappresentanza Sindacale Unitaria (RSU) e le organizzazioni sindacali firmatarie del contratto nazionale. La prima è un soggetto unitario e, in caso di pareri discordanti, decide a maggioranza. Le organizzazioni sindacali sono unicamente quelle che hanno firmato l'ultimo contratto nazionale, a prescindere dalla loro presenza effettiva nell'ente. Mancano regole automatiche per risolvere gli eventuali contrasti intercorsi tra RSU ed organizzazioni sindacali o tra queste ultime: l'ente valuterà secondo

i principi di buona fede e correttezza al fine di decidere quale sia il parere più rappresentativo.

Le relazioni non negoziali

L'informazione è il presupposto che rende possibili tutte le forme di relazione sindacale, la consultazione appartiene all'area della unilateralità esposta e la concertazione a quella della bilateralità possibile.

L'informazione è disciplinata dall'articolo 7 del CCNL 1.4.1999; essa è obbligatoria “sugli atti di valenza generale, anche di carattere finanziario, concernenti il rapporto di lavoro, l'organizzazione degli uffici e la gestione complessiva delle risorse umane”. Essa deve essere resa, con cadenza almeno annuale, nelle seguenti materie: iniziative di innovazione tecnologica, eventuali processi di dismissione, di esternalizzazione e di trasformazione degli uffici o dei servizi. In queste materie deve essere altresì effettuata nei casi in cui l'ente attivi specifiche iniziative. Il contratto estende tale vincolo anche alle materie previste in tema di sicurezza del lavoro. Inoltre equipara ad essa l'istituto della consultazione previsto dal D.Lgs. n. 165/2001. Essa diventa, in altri termini, una forma di informazione resa attraverso un incontro. Sostanzialmente equiparato alla consultazione è l'esame.

Spetta ai singoli enti decidere se la informazione deve essere resa preventivamente o successivamente, fermo restando che essa deve essere resa preventivamente nelle materie che sono oggetto di concertazione e di contrattazione. Il soggetto competente per l'ente a rendere le informazioni ai soggetti sindacali è da individuare nel dirigente del settore competente. Siamo dinanzi ad una incombenza tipica del dirigente, che appartiene alle sue attribuzioni quale soggetto a cui sono attribuiti i poteri e le capacità del privato datore di lavoro. I soggetti che per i lavoratori sono coinvolti nelle relazioni sindacali sono le RSU e le organizzazioni sindacali firmatarie del contratto nazionale.

La concertazione può essere attivata dai soggetti sindacali e gli enti non possono sottrarsi a tale richiesta, ovviamente nelle materie previste dai contratti collettivi nazionali. I soggetti sindacali possono richiederne la attivazione entro i 10 giorni successivi alla ricezione della informazione; tale periodo può essere ridotta dagli enti a 5 giorni, sulla base di motivate ed espresse ragioni di urgenza. La concertazione si articola in uno o più incontri che si tengono tra le parti; il

primo di essi deve essere svolto dall'ente entro i 4 giorni successivi alla ricezione della richiesta di concertazione. Il CCNL sottoscritto lo 1.4.1999, articolo 8, prevede che la concertazione si concluda entro i 30 giorni successivi dalla data di ricezione della richiesta. Durante tale periodo le amministrazioni non possono assumere decisioni nelle materie interessate dalla richiesta di concertazione e le parti improntano i loro comportamenti ai principi di responsabilità, correttezza e trasparenza, cioè ai principi che regolano le relazioni sindacali ai sensi della legge n. 300/1970, cosiddetto statuto dei lavoratori. Della o delle riunioni è redatto uno specifico verbale. Al termine del periodo previsto dal contratto le parti riassumono la propria autonomia, in particolare gli enti si possono "attivare autonomamente", cioè decidere.

I soggetti che rappresentano i lavoratori sono la RSU e le organizzazioni sindacali firmatarie del contratto nazionale. Il soggetto che rappresenta l'ente è individuato dalla giunta, e può essere tanto un dirigente, quanto un componente l'organo politico, quanto la delegazione trattante. Ovviamente la scelta può essere differenziata sulla base delle materie oggetto di concertazione, per cui il componente l'organo politico può essere individuato come rappresentante dell'ente in una materia in cui la scelta appartiene all'organo politico, quale ad esempio la articolazione dell'orario di servizio.

Le materie oggetto di concertazione sono le seguenti:

1. articoli 16 CCNL 31.3.1999 ed 8 del CCNL 1.4.1999; criteri generali per tutti i seguenti temi: svolgimento delle selezioni per i passaggi tra le categorie (progressioni verticali); valutazione delle posizioni organizzative; criteri per la pesatura delle posizioni organizzative; criteri per il conferimento degli incarichi di posizione organizzativa; finanziamento delle retribuzioni di posizione e di risultato; metodologie di valutazione delle prestazioni e dei risultati del personale; individuazione delle risorse aggiuntive per le progressioni economiche; istituzione di nuovi profili professionali; articolazione dell'orario di servizio; calendario delle scuole e degli asili nido; criteri per il passaggio di dipendenti a seguito di esternalizzazioni/ privatizzazioni; andamento dei processi occupazionali; mobilità interna;
2. CCNL 14.9.2000 (cosiddetti code contrattuali): individuazione del fabbisogno per le assunzioni a tempo determinato; criteri e procedure per la trasformazione a tempo indeterminato dei contratti di formazione e lavoro; criteri generali per il conferimento delle mansioni superiori; numero

dei dipendenti coordinati dal personale dell'area di vigilanza; riduzione dell'orario delle attività didattico integrative; calendario scolastico; individuazione di attività ulteriori rispetto al calendario scolastico.

5.3. Il contratto collettivo nazionale e quello decentrato integrativo

Il ruolo dei contratti decentrati integrativi è stato fortemente valorizzato dalla legislazione degli anni novanta e riempito di contenuti dai contratti nazionali, in particolare da quelli del 1999 e successivi. Nel pubblico impiego, a differenza di quanto previsto nel settore privato, la contrattazione decentrata ha natura integrativa, il che ne riduce significativamente i margini di autonomia: essa trova cioè la propria fonte di legittimazione nel contratto nazionale e non può discostarsene in alcun modo.

Infatti, tanto il D.Lgs. n. 165/2001 che, utilizzando le stesse espressioni, il CCNL 1.4.1999 stabiliscono che gli ambiti della contrattazione decentrata integrativa sono fissati dal contratto nazionale: spetta in particolare ad esso indicare le materie, definire gli oneri e fissare le procedure. Pertanto, l'individuazione dei soggetti che stipulano i contratti decentrati integrativi, sia come parte pubblica che come rappresentanti dei lavoratori, la definizione delle forme di controllo e delle modalità per arrivare alla stipula definitiva, l'indicazione delle operazioni da effettuare per il calcolo del fondo per le risorse decentrate, la fissazione delle indennità che possono essere erogate e del loro importo ed infine il contenuto sono rimessi ai CCNL.

Si stabilisce in modo preciso che le clausole dei contratti decentrati difforni dalle prescrizioni stabilite da quelli nazionali, nonché l'eventuale mancata copertura da parte dei bilanci annuali e pluriennali degli oneri della contrattazione locale determinano la "nullità" della stessa e che tali clausole non sono applicabili. Ricordiamo che la nullità è la sanzione più forte prevista dal nostro ordinamento giuridico, che essa determina l'insanabilità delle relative prescrizioni e che le clausole nulle si devono considerare come improduttive di effetti giuridici *ab origine*. Ricordiamo ancora che la nullità può essere eccepita direttamente dal giudice, non occorre cioè che la relativa eccezione sia sollevata da una delle parti. Ed ancora che essa è imprescrittibile, quindi può essere eccepita perennemente.

La nullità può determinare responsabilità amministrativa nel caso in cui si siano determinate minori entrate o maggiori spese per le Pubbliche amministrazioni.

Nel caso in cui si ritenga che una norma contrattuale sia nulla, occorre che essa non sia applicata. Ricordiamo che la dichiarazione di nullità può essere pronunciata esclusivamente dal giudice. E che le amministrazioni, nel caso in cui nutrano il dubbio che qualche disposizione di contratto decentrato sia illegittima, possono riconvocare i soggetti sindacali per modificare tale clausola ovvero chiedere il pronunciamento del giudice. Nelle more, al fine di evitare l'insorgere di una possibile responsabilità amministrativa personale, esse possono sospenderne l'efficacia.

Molto spesso i contratti decentrati integrativi non tengono conto di due chiare indicazioni contenute nei CCNL: la loro unitarietà e la durata quadriennale.

Un altro errore di frequente commesso dalle amministrazioni è quello di rinviare la stagione della contrattazione, o di accettare o subire richieste e/o comportamenti sindacali in tal senso. In tal modo si arriva a contratti che hanno spesso un carattere di sostanziale sanatoria e, generalmente, tali scelte indeboliscono le posizioni contrattuali delle amministrazioni.

Le materie oggetto della contrattazione decentrata integrativa sono individuate direttamente dai CCNL. Tale elencazione ha un carattere vincolante per la contrattazione di secondo livello, cioè quella che si svolge nelle amministrazioni locali. In altri termini, tale elenco non può essere ampliato e non può essere ristretto. Ed ancora, le materie che sono rimesse ad altra forma di relazione sindacale, come ad esempio la concertazione, non possono diventare oggetto di contrattazione.

Definire in contrattazione decentrata integrativa temi non compresi nell'elenco definito dai contratti nazionali non costituisce un esercizio della autonomia contrattuale delle parti, ma la violazione di una disposizione imperativa di legge. E, pertanto, tali clausole sono da considerare nulle.

Una delle più frequenti ragioni di confusione tra contrattazione e concertazione è data dal fatto che molto spesso i soggetti sindacali, sia di parte pubblica che quelli che rappresentano i lavoratori, sono gli stessi. Tale conseguenza non è da

considerare assolutamente come obbligatoria per i rappresentanti dell'Amministrazione pubblica, mentre i soggetti sindacali sono gli stessi, e cioè le Rappresentanze sindacali unitarie e le organizzazioni sindacali firmatarie del CCNL. Non è infatti prescritto, e spesso non pare essere neppure opportuno, che il soggetto chiamato a rappresentare l'ente nella concertazione sia la delegazione trattante di parte pubblica: il CCNL del 22.1.2004 ha infatti rimesso con molta chiarezza alla giunta l'individuazione di tale soggetto, individuazione che può essere effettuata una tantum ovvero caso per caso.

5.4. Il fondo per le risorse decentrate

La contrattazione decentrata si svolge nell'ambito del fondo per le risorse decentrate; questa indicazione deve essere intesa nel senso che il finanziamento delle sue scelte può essere effettuato solo con risorse prelevate da tale strumento. È questo un punto a cui dedicare la massima attenzione, sia per non gravare l'ente di oneri aggiuntivi sia perché si espone l'ente, e per esso i componenti la delegazione trattante di parte pubblica ed eventualmente la giunta, al rischio di avere determinato una responsabilità contabile per danno erariale.

Le regole per la determinazione del fondo per le risorse decentrate sono fissate dalla contrattazione nazionale, in particolare dai contratti dello 1.4.1999, del 5.10.2001; del 22.1.2004 e del 9.5.2006. Tali regole determinano, per la gran parte, in modo automatico i meccanismi di composizione del fondo e, per la parte residua, la scelta è rimessa alla autonoma decisione dei singoli enti. Quindi, non siamo dinanzi ad una materia che è oggetto di contrattazione: sono le amministrazioni a dovere determinare l'entità del fondo; i soggetti sindacali possono chiedere solamente dei chiarimenti e delle precisazioni, nonché evidenziare eventuali errori, anche facendo valere in sede di contenzioso dinanzi al giudice del lavoro tali doglianze. La contrattazione della consistenza del fondo costituisce uno degli errori che più frequentemente viene compiuto dalle amministrazioni locali e che è spesso foriero di conseguenze non positive in termini di eccessivo incremento del fondo e, quindi, del maturare di responsabilità amministrativa in capo a chi ha nell'ente disposto in questo senso. Ricordiamo che, tra i principi che presiedono al maturare della responsabilità amministrativa, vi è la presunzione di buona fede per gli amministratori, salvo che sia dimostrato che essi erano stati informati delle possibili illegittimità.

La parte stabile

Il fondo per le risorse decentrate, ai sensi delle previsioni dettate dal CCNL del 22.1.2004, deve essere diviso in due parti: stabili e variabili. Le prime hanno un carattere di stabilità sia per le fonti di alimentazione che per la destinazione. Infatti, sul versante delle fonti di alimentazione, si prevede che esso sia alimentato dal fondo 1998, comprensivo delle eventuali integrazioni decise dall'ente; dai risparmi della gestione del personale verificatisi nello stesso anno; dal taglio una tantum del 3% del fondo 1999 per il lavoro straordinario; dai risparmi derivanti dalle razionalizzazioni effettuate ai sensi del D.Lgs. n. 165/2001; dalle risorse destinate al Led (Livello Economico Differenziato); dalle risorse destinate al pagamento della indennità per il personale direttivo, corrispondenti a 1.500.000 annue lorde delle vecchie Lire; da una quota, non superiore allo 0,2%, dei risparmi derivanti dalla soppressione di posti di dirigente, per le Regioni; dallo 0,52% del monte salari 1997; dal trattamento economico del personale trasferito per l'esercizio della delega di funzioni; eventuali incrementi decisi dall'ente a seguito di aumento della dotazione organica e del numero di dipendenti in servizio; incremento dello 1,1% del monte salari 1999; importo della retribuzione individuale di anzianità e degli assegni *ad personam* in godimento per il personale cessato dal servizio a partire dal 1.1.2000; incremento dello 0,62% del monte salari 2001 ed incremento dello 0,50% del monte salari 2001 negli enti che hanno nello stesso anno una spesa per il personale inferiore al 39% delle entrate correnti. Sulla base del CCNL 9.5.2006 esso è inoltre incrementato di una cifra pari allo 0,50% del monte salari 2003 nelle amministrazioni locali non dissestate né strutturalmente deficitarie che sulla base del consuntivo 2005 avevano un rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti non superiore al 39%.

Il CCNL 22.1.2004 prevede inoltre che una quota pari allo 0,20% del monte salari 2001 sia destinato al finanziamento delle alte professionalità. Negli enti con i dirigenti, in cui l'indennità di posizione e di risultato di queste figure, al pari delle posizioni organizzative, è tratto dal fondo per le risorse decentrate, queste risorse vanno dentro il fondo parte stabile con vincolo di destinazione. Negli enti privi di dirigenti, in cui l'indennità di posizione e di risultato di queste figure, al pari delle posizioni organizzative, è alimentata da risorse di bilancio, esse vengono finalizzate a tale trattamento ovvero, se non sono istituite tali figure, vengono accantonate.

La parte variabile

Nelle risorse di parte variabile entrano: le economie derivanti dalle sponsorizzazioni e cessioni di servizi; dalla trasformazione a tempo parziale di posti a tempo pieno; dalle risorse previste da specifiche norme di legge come incentivazione del personale (ad esempio una quota del maggiore gettito ICI, i compensi per le progettazioni interne di opere pubbliche, ecc.); i risparmi conseguiti annualmente nella utilizzazione del fondo per il lavoro straordinario; eventuale incremento fino allo 1,2% del monte salari 1997 deciso dalla giunta, aumento che deve essere confermato annualmente e che è subordinato all'accertamento da parte dei servizi di controllo interno della sua provenienza da razionalizzazioni effettuate e/o della sua destinazione al raggiungimento di specifici obiettivi qualitativi; eventuali incrementi decisi dall'ente per la realizzazione di nuovi servizi o per il miglioramento o ampliamento di quelli esistenti; risorse assegnate per il trattamento accessorio dei messi notificatori in caso di attività svolte per altri enti. Sulla base del CCNL del 9.5.2006 vi sono due ulteriori ed eventuali integrazioni per gli enti cosiddetti virtuosi. Le amministrazioni locali devono disporre un incremento fino allo 0,3% del monte salari 2003 se non dissestati né strutturalmente deficitari e se hanno avuto nel 2005 un rapporto tra spesa per il personale ed entrate correnti compreso tra il 25 e 32%. Devono incrementare dallo 0,3% allo 0,7% del monte salari 2003 il fondo gli enti non dissestati né strutturalmente deficitari che hanno avuto nel 2005 un rapporto tra spesa per il personale ed entrate correnti inferiori al 25%. È previsto l'incremento fino allo 0,7% del monte salari 2003 nei Comuni metropolitani non dissestati né strutturalmente deficitari che hanno avuto nel 2005 un rapporto tra spesa per il personale ed entrate correnti uguale o inferiore al 39%.

Occorre dedicare, nell'ambito delle risorse variabili, una specifica attenzione al finanziamento di questa parte del fondo. Il principio di carattere generale è che le singole amministrazioni non hanno la possibilità di decidere autonomamente le regole per la sua formazione in base alla propria volontà ed alla quantità di risorse disponibili, ma che tali regole sono fissate dalla contrattazione collettiva nazionale. La stessa possibilità di integrare le risorse del fondo per la attivazione di nuovi servizi e/o per il miglioramento o ampliamento di quelli esistenti non sfugge ai vincoli del contratto nazionale, in particolare in termini di quantità di risorse e di percorso decisionale. Le risorse aggiuntive devono essere limitate a quelle strettamente necessarie ed occorre dimostrare che i nuovi servizi debbano

produrre effetti realmente migliorativi per i cittadini. Una specifica attenzione occorre inoltre mostrare nel caso in cui si decida di continuare nell'incentivazione dopo il primo anno, cioè in presenza di una semplice ripetizione del nuovo servizio.

Come si vede non trovano allocazione, perché non possono essere ripetute, le risorse aggiuntive previste dall'articolo 5 del CCNL del 5.10.2001, Enti cd virtuosi. Ricordiamo che tali disposizioni sono inapplicabili dalla data di entrata in vigore del CCNL, cioè dal gennaio 2004.

I principali suggerimenti

Nella costituzione del fondo gli enti privi di dirigenti devono sottrarre le quote di compenso accessorio già erogate ai responsabili di servizio che sono diventati titolari di posizione organizzativa, destinandole alla parziale compensazione degli oneri che sono chiamati a sostenere per la remunerazione di questi incarichi. Tale sottrazione, che pure non è espressamente prevista dalle norme contrattuali, si deve considerare come vincolata e deriva dalla necessità di evitare che il costo della istituzione delle posizioni organizzative gravi per ben due volte sugli enti.

Anche se non espressamente prevista dal contratto, deve essere disposta la riduzione del fondo per il trattamento economico accessorio in godimento al personale ATA (Ausiliari, Tecnici, Amministrativi) trasferito alle dipendenze del Ministero della Pubblica Istruzione.

La distinzione introdotta dal CCNL del 22.1.2004 tra fondo stabile e fondo variabile vuole fare chiarezza sulle modalità di utilizzazione delle risorse decentrate. In particolare, le risorse aventi un carattere di stabilità sono destinate a remunerare le forme di trattamento economico accessorio che hanno un analogo carattere, diventando delle integrazioni sostanzialmente stipendiali (quali l'indennità di comparto e le progressioni orizzontali) ovvero che hanno un carattere stabile derivante da una scelta organizzativa dell'ente (istituzione delle posizioni organizzative). Esse hanno un carattere di stabilità e certezza nelle modalità di costituzione e, su questa base, possono garantire che le forme stabili di compenso siano finanziate senza oneri aggiuntivi. Pertanto, l'ente deve calcolare l'importo del fondo di parte stabile e subito dopo deve calcolare quanta parte è già utilizzata. Solo sulla parte non ancora vincolata, avendo ben cura di evitare che eventuali residui concorrano ad alimentare l'erogazione di indennità

che hanno un carattere stabile, la contrattazione decentrata si potrà esercitare e stabilire, eventualmente, che si dia corso a nuove progressioni orizzontali. Ogni violazione di questo principio costituisce una scelta illegittima o, meglio, sanzionata da nullità in quanto in contrasto con le disposizioni del contratto nazionale, e pertanto può diventare fonte di responsabilità contabile. Ovviamente le quote non utilizzate di fondo per il salario accessorio, parte stabile, possono essere destinate annualmente al finanziamento della parte variabile. Non è invece possibile il viceversa, cioè destinare quote del fondo variabile a finanziare la parte stabile, in quanto viene a mancare il necessario requisito della certezza delle disponibilità economiche. È del tutto evidente che ogni nuova progressione orizzontale sottrae risorse al fondo e limita quindi la possibilità di effettuare di nuove, mentre le cessazioni dal servizio e le progressioni verticali liberano risorse nella parte stabile del fondo. Nella strategia dell'ente è questo un elemento di cui tenere adeguatamente conto.

5.5. Le principali indennità

Il contratto nazionale individua le indennità che possono essere erogate e fissa le relative condizioni, nonché i margini e gli ambiti, spesso rimettendone la concreta articolazione ai contratti decentrati integrativi, che non possono comunque superarne i limiti invalicabili. È questo un terreno in cui si applica il rapporto gerarchico tra contratti nazionali e contratti decentrati, per cui un'Intesa locale che istituisca una nuova indennità non prevista dalla contrattazione nazionale (ad esempio l'indennità per videoterminalista) è, per questa parte, nulla. Analoga sanzione colpisce gli enti che erogano indennità al di sopra dei tetti massimi previsti dalla contrattazione nazionale e quelli che danno una interpretazione fuorviante delle previsioni del contratto nazionale (ad esempio riconoscere l'indennità di disagio a tutti i videoterminalisti o compensare attraverso questa voce l'articolazione su 5 giornate dell'orario settimanale che costringe il personale ad uno o più rientri settimanali ovvero riconoscere l'indennità di rischio a tutto il personale inquadrato in un profilo professionale ovvero applicare l'indennità di disagio anche ai dipendenti della categoria D ovvero erogare a pioggia la produttività).

Anche il personale assunto con contratto a tempo determinato ha diritto a vedersi riconosciute le indennità al pari del personale assunto a tempo indeterminato. Tale diritto non matura unicamente per le prestazioni

incompatibili con il contratto a termine e, ovviamente, non è prevista la possibilità di loro partecipazione alle selezioni per le progressioni orizzontali. Per i dipendenti con contratto di formazione e lavoro e per il personale con contratto di somministrazione, la corresponsione dei compensi incentivanti è invece subordinata alla presenza di una specifica previsione dettata dalla contrattazione decentrata integrativa. In questi casi le risorse non sono poste a carico del fondo per la contrattazione decentrata integrativa, ma derivano da risorse di bilancio.

Le specifiche responsabilità

Questa indennità, sulla base di una previsione assai estesa che lascia ampio spazio alla contrattazione decentrata integrativa, è stata istituita dal CCNL del 1.4.1999, articolo 17, comma 2, lettera f). Essa può essere corrisposta a dipendenti di categoria B, C e D, ovviamente che non siano titolari di posizione organizzativa. Questo compenso viene, generalmente, attribuito ai dipendenti individuati come responsabili di procedimento, in particolare di quelli di maggiore rilievo, ed ai dipendenti che sono investiti di specifici compiti di coordinamento, ad esempio i capisquadra.

Il contratto decentrato integrativo deve disciplinare i seguenti aspetti:

1. fissare la quota di fondo per le risorse decentrate, parte variabile, destinata al finanziamento di questa indennità;
2. definire se i destinatari potenziali sono i dipendenti delle categorie B, C e D o solo di taluna/e di queste categorie;
3. stabilire la misura del compenso, che entro la forcella prevista dal CCNL del 9.5.2006, cioè entro il tetto massimo 2.500 Euro annui lordi. Tale compenso può essere differenziato in base all'importanza della specifica responsabilità e/o alla categoria di inquadramento;
4. individuare i criteri di attribuzione dell'indennità.

I singoli dirigenti danno attuazione concreta alle disposizioni fissate dal contratto decentrato integrativo, individuando i destinatari, eventualmente previa ripartizione della quantità di risorse spettante ad ognuna delle varie articolazioni organizzative dell'ente.

Nell'individuazione degli ambiti entro cui l'indennità deve essere attribuita e dei responsabili la contrattazione decentrata potrà dare tanto un'interpretazione estensiva che una restrittiva delle previsioni dettate dalla contrattazione

nazionale. Si potrà, cioè, spaziare dalla sua attribuzione a tutti i responsabili di procedimento, che prevedere che solo i responsabili di procedimenti complessi possano esserne destinatari, ovvero limitarla solo ai responsabili a cui sia conferito il compito di adottare i provvedimenti a rilevanza esterna ovvero solo ai soggetti a cui, negli enti sprovvisti di dirigenti, sia attribuita la delega allo svolgimento di funzioni dirigenziali da parte dei titolari di posizione organizzativa. Ovvero si potrà prevedere una differenziazione della misura della indennità sulla base dei compiti effettivamente svolti e/o sulla base della categoria di inquadramento.

Ricordiamo, infine, che il CCNL del 22.1.2004 ha previsto un'indennità di misura ridotta, non superiore a 300 Euro annui lordi, che può essere erogata, sulla base delle previsioni dettate dalla contrattazione collettiva decentrata integrativa, in favore dei dipendenti investiti di specifiche responsabilità ed appartenenti alle posizioni di lavoro previste dal contratto nazionale. Cioè un'indennità che, almeno in parte, si sovrappone e sostituisce l'indennità per specifiche responsabilità previste dal contratto del 1.4.1999 e che è comunque utilizzabile al fine di remunerare il conferimento di incarichi di responsabilità di procedimento nei settori previsti dal contratto stesso. Spetta alla contrattazione decentrata individuare i criteri di erogazione, la misura ed i rapporti con l'indennità per specifiche responsabilità di cui alla lettera f) del comma 2 dell'articolo 17 del CCNL del 1.4.1999, fermo ovviamente restando che di essa non possono fruire i titolari di posizione organizzativa.

La produttività

La più importante indennità prevista dalla contrattazione nazionale è la incentivazione produttività collettiva ed individuale. Siamo dinanzi ad una forma di compenso aggiuntivo che è strettamente collegato ai miglioramenti, in termini di qualità e/o quantità dei servizi erogati, nonché ad una migliore efficacia, efficienza o economicità raggiunta nelle attività svolte. Siamo cioè dinanzi ad uno strumento che è opportuno che gli enti incentivino nella misura più ampia, impegnandosi a destinare alla sua erogazione una quantità rilevante di fondi tratti dalle risorse decentrate e non accettando che solo risorse aggiuntive siano stanziare per la sua erogazione.

Le regole per la sua determinazione, ripartizione ed erogazione sono definite nel contratto del 1.4.1999 e sono state oggetto di significative innovazioni da

parte del CCNL stipulato il 22.1.2004. Occorre tenere presente che le novità dettate in quest'ultima intesa sono una specificazione ed una esplicitazione di indicazioni desumibili già dalla contrattazione precedente o dalle norme di legge. In particolare, si deve sottolineare che il carattere meritocratico dell'indennità ed il suo collegamento con effettivi miglioramenti dell'attività svolta erano contenuti già nel CCNL del 1.4.1999, in particolare per il chiaro tentativo di stimolare i dipendenti al miglioramento delle attività che essi svolgono ordinariamente durante le attività di lavoro e per il collegamento che in tal modo si stabilisce con il miglioramento dei servizi.

È questa, per molti aspetti, perciò l'indennità che è più legata alle performance che si possono realizzare nell'ente. Appare perciò quanto mai opportuno che gli enti si impegnino in sede di contrattazione decentrata a riservare una quota consistente di risorse a questa indennità. Mentre invece in molte realtà sta emergendo la tendenza a ridurre il peso di questa indennità a seguito dell'introduzione dell'indennità di comparto, cioè di quella forma di indennità che viene erogata a pioggia, sulla base del rapporto di dipendenza e dell'inquadramento. Ricordiamo che la produttività trova, in via ordinaria, il suo finanziamento nella parte variabile del fondo per le risorse decentrate, ma che le parti non impegnate di risorse stabili possono essere destinate al suo finanziamento. Si suggerisce inoltre che tutte, o quantomeno la stragrande maggioranza, delle risorse aggiuntive collegate all'ampliamento e/o al miglioramento dei servizi siano destinate a questa voce. L'unica significativa eccezione può al riguardo essere prevista per la erogazione dell'indennità di turno, nei casi in cui la realizzazione di nuovi servizi o il miglioramento di quelli esistenti richieda una diversa articolazione delle presenze in servizio di alcuni dipendenti.

Il CCNL del 22 gennaio 2004 ha stabilito inoltre le seguenti disposizioni: l'obbligo di valutazione dell'effettivo raggiungimento dei risultati assegnati; l'obbligo per i dirigenti di valutare l'effettivo apporto individuale alle attività svolte; il divieto di erogare il compenso a pioggia o sulla base di criteri meramente automatici ed il collegamento con miglioramenti apprezzabili rispetto agli esiti delle attività che sono ordinariamente svolte. contratto stabilisce altresì, ma questa indicazione era da considerare implicita anche nelle precedenti disposizioni, il divieto di erogare indennità non previste dal fondo per le risorse decentrate.

Ricordiamo che, in particolare dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 66/2003, il quale prevede che l'orario di lavoro sia strutturato unicamente in normale orario e lavoro straordinario, le prestazioni relative ai cosiddetti progetti obiettivo o piani di produttività e tutte le altre terminologie utilizzate al riguardo devono comunque essere ricondotte nell'ambito delle previsioni dettate dai CCNL. In altri termini, queste prestazioni non possono essere utilizzate come una alternativa al lavoro straordinario, anche al fine di reperire risorse per avere prestazioni aggiuntive nel caso in cui le relative risorse non siano sufficienti. Siamo dinanzi ad uno strumento largamente utilizzato, ma ciò non consente in alcun modo di ritenere legittimo il suo uso.

Il contratto decentrato deve prevedere:

- a) la definizione della quantità di risorse decentrate da destinare al finanziamento della produttività;
- b) la ripartizione tra le varie forme di produttività;
- c) i criteri di valutazione del personale;
- d) gli eventuali criteri di erogazione dei residui (ad esempio le quote non ripartite per mancato o parziale raggiungimento degli obiettivi assegnati).

I singoli enti, di regola attraverso atti gestionali adottati dai dirigenti, devono invece:

- a) definire le regole per l'individuazione dei progetti e per la ripartizione delle risorse assegnate tra i vari progetti;
- b) individuare i criteri di partecipazione dei singoli dipendenti ai progetti.

Con cadenza periodica, di regola annuale, e comunque alla conclusione del progetto, i servizi di controllo interno, ovvero, in assenza di diverse previsioni, i nuclei di valutazione, dovranno verificare l'effettivo raggiungimento dei risultati e, solo dopo che tale verifica sia stata effettuata ed abbia dato un esito positivo, eventualmente fissando una quota di raggiungimento dei risultati e quindi una quota di erogazione della indennità, i dirigenti potranno procedere alla sua ripartizione concreta tra i dipendenti interessati sulla base delle valutazioni da essi stessi effettuata.

Vi è quindi un assoluto divieto di procedere ad erogazioni come acconti dell'indennità di produttività, che potrà essere perciò concretamente ripartita solo a conclusione del progetto o dell'anno, una volta che sia stato accertato il raggiungimento dell'obiettivo e sulla base di una valutazione positiva.

Tra le varie forme di produttività indichiamo, a titolo esemplificativo: la produttività collettiva (che viene erogata a tutti i dipendenti sulla base dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi assegnati dai dirigenti); i progetti a cui partecipano tutti i dipendenti; i progetti a cui partecipano singoli dipendenti o gruppi di dipendenti; i progetti innovativi. La scelta sulle tipologie dei progetti e sulle modalità di ripartizione della indennità sono individuate dal contratto decentrato integrativo.

La produttività erogata a tutti i dipendenti sulla base dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi e sulla base della valutazione effettuata dal dirigente, deve caratterizzarsi per lo stretto collegamento proprio con gli obiettivi, che devono avere un collegamento con quelli previsti dai documenti programmatici dell'ente, cioè il Programma Esecutivo di Gestione ed il Piano Dettagliato degli Obiettivi. Quindi si può ipotizzare il seguente percorso: l'ente definisce gli obiettivi assegnati ai singoli dirigenti, che a loro volta definiscono gli obiettivi dei titolari di posizione organizzativa e dei singoli dipendenti. È evidente che questi obiettivi, per una larga parte, dovranno essere perlomeno analoghi. Si ricorda l'importanza della partecipazione, rispettivamente, dei dirigenti e dei dipendenti al procedimento di predisposizione degli obiettivi ad essi assegnati. Le forme di quantificazione dell'indennità a cui possono concorrere i singoli dipendenti deve essere definita preventivamente, ad esempio sulla base dell'inquadramento e della presenza.

Altra forma di ripartizione dell'indennità di produttività è costituita dalla definizione di progetti, che possono riguardare tanto tutti i dipendenti di una singola area che una parte di essi, e che possono caratterizzarsi anche come progetti innovativi e riguardare in modo trasversale i dipendenti di più aree. I progetti devono essere finanziati all'interno del fondo, elemento che crea una netta differenziazione rispetto alla situazione precedente. Essi devono avere un chiaro collegamento con obiettivi a cui l'ente assegna la massima importanza strategica e sono, soprattutto, da intendere come uno strumento per differenziare il trattamento economico accessorio in funzione del carico di lavoro aggiuntivo e della rilevanza dei compiti assegnati. È evidente che siamo dinanzi a meccanismi in cui il peso della discrezionalità è assai rilevante; discrezionalità che comunque deve essere collegata a dati obiettivi, cioè alla "misurazione" del rilievo che assume per l'amministrazione quel progetto. Misurazione che può essere effettuata, ad esempio, sulla base del peso assegnato in sede di definizione

dei criteri per la quantificazione della misura della indennità di posizione o di individuazione dei criteri per la valutazione della indennità di risultato.

Il contratto decentrato fissa la quantità di risorse che devono essere annualmente destinate alla indennità di produttività. Tali risorse sono tratte dalla parte variabile del fondo per le risorse decentrate.

Strettamente collegata alla definizione delle risorse destinate a questa indennità è la ripartizione delle risorse destinate alla incentivazione della produttività che deve essere effettuata tra le varie tipologie. È evidente che l'interesse in linea teorica degli enti va nella direzione di innalzare al massimo la quota destinata alla incentivazione attraverso progetti che riguardano parti dei dipendenti perché in tal modo si permette di collegare ancora più direttamente la sua erogazione a risultati importanti per l'ente.

Il contratto decentrato deve inoltre definire le modalità di utilizzazione delle risorse destinate alla produttività e che non sono state utilizzate, ad esempio perché i dipendenti non hanno superato, quanto meno pienamente, la valutazione effettuata dai dirigenti o perché non sono stati raggiunti, almeno per intero, gli obiettivi assegnati ai dipendenti. Le forme di utilizzazione possono essere due: prevedere che queste risorse affluiscono al fondo per l'anno successivo ovvero che esse siano ripartite tra i dipendenti che hanno avuto una valutazione ampiamente positiva e/o per i progetti che hanno per intero raggiunto gli obiettivi assegnati. È evidente che questa seconda forma tende a premiare ulteriormente le realtà virtuose e che perciò, in linea generale, essa deve essere preferita da parte degli enti. Il contratto decentrato deve fissare i criteri di valutazione dei dipendenti da parte dei dirigenti. Tale valutazione deve essere effettuata dopo che il controllo interno avrà accertato l'effettivo raggiungimento dei risultati assegnati sia per la produttività collettiva che per i progetti.

I criteri di valutazione possono essere gli stessi che l'ente utilizza per le progressioni orizzontali ovvero possono essere diversi. Ricordiamo che i criteri di carattere generale sono fissati dal contratto nazionale, che quello decentrato integrativo li deve arricchire e precisare e che l'ente è chiamato a definire le schede di valutazione, materia che è oggetto di concertazione.

Occorre sottolineare la grande importanza che assumono le valutazioni di carattere discrezionale e collegate a fattori meritocratici rispetto a quelli che

hanno un carattere automatico. Tale scelta è già contenuta nel contratto nazionale e quelli decentrati non possono tradirne lo spirito ispiratore. Basta ricordare che il peso della esperienza acquisita, fattore che per molti versi si può considerare analogo alla anzianità, non ha un carattere prevalente e che il suo peso deve essere tenuto in conto in particolare per le progressioni della categorie più basse e per le progressioni iniziali.

Un elemento da precisare in sede di contrattazione decentrata è costituito dalla possibilità di ricorrere contro le scelte effettuate dai singoli dirigenti. Ricordiamo che la valutazione deve essere comunicata in contraddittorio e che occorre tenere conto delle eventuali obiezioni avanzate dai dipendenti. La possibilità di ammettere una sede di ricorso contro le decisioni assunte in materia di valutazione non è obbligatoria, ma costituisce una facoltà dei contratti decentrati. Ricordiamo che, ovviamente, sono fatte salve tutte le possibilità di ricorso in sede giurisdizionale.

Spetta ai dirigenti individuare i progetti che sono oggetto di finanziamento per la produttività e definire la ripartizione delle risorse. È questa una materia in cui le competenze dirigenziali si intrecciano strettamente con le eventuali indicazioni provenienti dalla contrattazione decentrata e con la volontà dell'ente, volontà che viene espressa dalla giunta. Occorre ricordare che la materia della ripartizione delle risorse per la produttività, in particolare per il finanziamento dei progetti, non è oggetto di contrattazione decentrata, che deve limitarsi al riguardo a definire, al più, delle indicazioni di carattere generale. Assai stretto è invece il collegamento che si stabilisce con la volontà espressa dalla giunta, volontà che può esprimersi attraverso la formulazione di specifici indirizzi e criteri attraverso l'emanazione di una direttiva. Direttiva che ovviamente non deve arrivare ad un punto così analitico da svuotare il contenuto delle scelte dirigenziali.

Ai dirigenti spetta inoltre il compito di indicare concretamente gli obiettivi ai dipendenti, garantendo il collegamento con quelli ad essi assegnati in sede di Programma Esecutivo di Gestione e/o dal Piano Dettagliato degli Obiettivi e con quelli che essi stessi hanno assegnato ai titolari di posizione organizzativa. Si può al riguardo, ad esempio, suggerire l'utilizzazione del criterio per cui ad obiettivi di mantenimento o ad attività di istituto dei dirigenti corrisponda la indicazione, per i dipendenti, di obiettivi della produttività collettiva, mentre ad obiettivi di sviluppo o strategico corrispondono progetti.

Una ultima, ma non certo per importanza, indicazione riguarda il divieto di compensare con questa indennità prestazioni svolte al di fuori dell'orario di lavoro ed in sostituzione del compenso previsto dal contratto per il lavoro straordinario. Le amministrazioni che scelgono una diversa soluzione devono sapere che stanno tenendo un comportamento non legittimo e che in sede di eventuale contenzioso saranno condannate al riconoscimento anche del compenso per il lavoro straordinario. Ogni eventuale intesa diversa non ha valore. Questo tipo di compenso deve remunerare le prestazioni qualitativamente aggiuntive raggiunte nel corso del normale svolgimento della prestazione lavorativa.

L'indennità di turno

Le prestazioni di lavoro che vengono svolte in modo costante attraverso una alternanza tra l'impegno nella mattinata, nel pomeriggio, nella sera o nella notte sono remunerate con l'indennità di turno. È questo un compenso particolarmente ricco, visto che dà luogo ad un incremento compreso tra il 10 ed il 50% della retribuzione individuale mensile. Di esso beneficiano, in buona parte degli enti, i vigili urbani ed i dipendenti addetti alla erogazione di servizi essenziali. Il suo finanziamento è assicurato, come per la produttività, dalla parte variabile del fondo per le risorse decentrate, dalle quote della parte stabile non utilizzate o da specifiche risorse aggiuntive previste dall'ente. La articolazione in turni infatti consente un ampliamento dei servizi resi ai cittadini attraverso il prolungamento dell'orario di loro erogazione, cioè dell'orario di servizio.

Le regole per la sua corresponsione sono fissate dai CCNL, in particolare dalle cosiddette code contrattuali. Tali previsioni hanno un carattere tassativo e non possono essere derogate dai contratti decentrati integrativi. Occorre, in primo luogo, che sia previsto un orario di servizio giornaliero di almeno 10 ore, che devono peraltro essere consecutive, cioè non essere spezzate da interruzioni. Il personale deve inoltre essere impegnato in modo alternato nel corso di un mese tra i turni antimeridiano, pomeridiano e, ove previsto, notturno. Tale avvicendamento deve essere effettuato in modo equilibrato, per cui non basta per potere avere diritto a concorrere a questa indennità che il dipendente sia utilizzato prevalentemente la mattina e solo sporadicamente nel pomeriggio. In tali casi può, al più, essere corrisposta la molto più modesta indennità di disagio: è questa una opzione che consente agli enti di garantire un ampio orario di servizio senza dovere sostenere costi rilevanti. Occorre inoltre ricordare che,

quando il turno ordinario ricade in una giornata festiva, al dipendente non spetta il compenso aggiuntivo per le prestazioni festive, avendo l'indennità di turno un carattere onnicomprensivo. Si deve altresì evidenziare che l'orario di servizio non deve prevedere interruzioni.

5.6. Conclusioni: i limiti della contrattazione decentrata, indicazioni per il loro superamento

Possiamo sintetizzare, in particolare, in due le tendenze negative che si sono diffuse nella gestione delle relazioni sindacali negli enti locali: l'importanza di questo tema è troppo spesso sottovalutata dagli amministratori e dai dirigenti e, secondo elemento non meno critico, molto frequentemente l'obiettivo di fondo che ci si propone è quello di acquisire il consenso da parte dei dipendenti, mettendo in secondo piano il perseguimento di miglioramenti sul terreno della erogazione dei servizi erogati ed il rispetto delle regole dettate dal contratto nazionale. Le conseguenze sulla gestione delle risorse umane e, più in generale, sull'organizzazione degli enti sono assai pesanti. E, in molti casi, le amministrazioni finiscono addirittura con il porsi in una condizione di "rischio" in termini di responsabilità amministrativa, come dimostrato dai sempre più frequenti casi di apertura di giudizi dinanzi alla Corte dei Conti per i costi eccessivi determinati dalla contrattazione decentrata integrativa. Elemento quest'ultimo che sta diventando sempre più frequente dopo che le Leggi finanziarie hanno abilitato un apposito strumento ispettivo del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, ad effettuare controlli mirati e diretti presso le amministrazioni locali per verificare i costi della contrattazione e l'applicazione dei contratti nazionali. Ricordiamo peraltro che, già da alcuni anni, i costi della contrattazione decentrata integrativa sono trasmessi allo stesso Ministero attraverso gli appositi riquadri presenti nel conto annuale del personale e nella sua relazione. Mentre invece non sembra avere prodotto, almeno fin qui, effetti diffusi la responsabilizzazione dei revisori dei conti effettuata sempre dalle Leggi finanziarie nel controllo dei costi della contrattazione decentrata integrativa e nella previsione di un obbligo di segnalazione delle eventuali illegittimità.

In termini concreti si verifica infatti che molto spesso gli oneri sono superiori a quanto previsto dalla contrattazione nazionale, dato che peraltro si è manifestato per il complesso delle amministrazioni locali negli ultimi anni, come

dimostrato dai dati A.Ra.N. sul costo della contrattazione, che evidenziano forti crescite della spesa per il personale anche negli anni in cui non vi sono rinnovi contrattuali. L'esame della contrattazione locale effettuato dall'A.Ra.N. sui contratti decentrati relativi al quadriennio 1998/2001 ha dimostrato inoltre che risultano essere disciplinate da tali contratti, in un numero largamente prevalente di realtà, materie che non sono rimesse alla contrattazione, ma che sono oggetto di altre forme di relazioni sindacali (concertazione ed informazione). Ed ancora, si deve evidenziare che molti istituti vengono applicati in modo assai distorto (basta ricordare le progressioni orizzontali riconosciute in modo diffuso e non selettivo; la assai frequente erogazione a pioggia, cioè con modalità automatiche, delle indennità di produttività; il pagamento di indennità non contrattualmente esistenti, come ad esempio quella di video terminalista, e l'uso improprio e fin troppo esteso della indennità di disagio, con la quale si remunera in alcune realtà addirittura la articolazione dell'orario settimanale su cinque giornate ed il conseguente rientro pomeridiano dei dipendenti per due giornate.

Alla base di tali dinamiche vi sono soprattutto i seguenti quattro elementi:

1. la diffusa vocazione degli amministratori a ricercare il consenso dei dipendenti;
2. la assenza di una strategia complessiva di organizzazione e di sviluppo del personale;
3. la conoscenza spesso poco attenta delle disposizioni contrattuali;
4. la sostanziale assenza di una cultura della gestione delle relazioni sindacali da parte dei dirigenti.

A tutti questi aspetti si deve dedicare una specifica attenzione. Ma in via operativa si deve partire da quest'ultimo, in considerazione della avvenuta attribuzione, vedi il D.Lgs. n. 165/2001, ai dirigenti pubblici delle "capacità e dei poteri" del privato datore di lavoro. Emerge, in altri termini, la necessità che i dirigenti mostrino una particolare attenzione alla gestione delle risorse umane e, in tale ambito, alle regole previste per la gestione delle relazioni sindacali, terreno sui cui invece è particolarmente attenta e professionalizzata la controparte, in particolare i rappresentanti delle organizzazioni sindacali. Evitando di commettere errori, come quello di considerare i soggetti sindacali alla stregua dei propri consulenti.

Per molti versi le esperienze di questi anni dimostrano le difficoltà del formarsi nella parte pubblica di una corretta cultura datoriale. Siamo dinanzi ad un aspetto

centrale, nel quale un ruolo decisivo deve essere assunto dai dirigenti preposti alla gestione delle risorse umane, cioè coloro che hanno la competenza professionale e gli strumenti di conoscenza più idonei per dare una risposta a queste esigenze.

Una tale condizione determina, infine, come possibile conseguenza, la opportunità di ripensare l'attuale sistema della contrattazione ed, in particolare, la ripartizione delle competenze tra contratto nazionale e contratti decentrati integrativi.

5.7. Bibliografia

1. AUTERI, E., 1998. *Management delle risorse umane*. Milano: Guerini & Associati.
2. AA.VV., 1999. *Le nuove leggi commentate, La riforma dell'organizzazione dei rapporti di lavoro e del processo nelle Pubbliche Amministrazioni*. Padova: Cedam.
3. AA. VV., 2003, *Commento al D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (mod. con L. 15 luglio 2002, n. 145). Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche* (Collana: Le Nuove Leggi Amministrative – Commenti a Prima Lettura Coordinati da Vittorio Italia). Milano: Giuffrè.
4. AA.VV., 2004. *Lavoro pubblico e flessibilità, Manuale operativo*. Formez.
5. AA.VV., 2005. *Lavoro pubblico e flessibilità* (edizione 2). Formez.
6. AA.VV., 2004. *Regioni-Autonomie locali, il CCNL 2002-2005*. Rimini: Maggioli.
7. AA.VV., 2005. *Vademecum degli amministratori locali*, Roma: Anci ed Ancitel.
8. AA.VV., 2005. *Formulario del lavoro negli enti locali*, Ipsoa
9. BIANCO, A., DI FILIPPO, A., LAZZA, M., 2000. *La gestione del personale degli enti locali*. Rimini: Maggioli.
10. BIANCO, A., DI FILIPPO, A., 2001. *Le code contrattuali negli enti locali*. Rimini: Maggioli.
11. BIANCO, A., CACACE, S., 2001. *Il testo unico sul pubblico impiego*. Milano: Il Sole 24 Ore
12. BIANCO, A., 2002. *La gestione privatistica del rapporto di lavoro negli enti locali*, Rimini: Maggioli.
13. BIANCO, A., 2004. *Il nuovo contratto del personale degli Enti locali*. Rimini: Maggioli.
14. BIANCO, A., FABIANO, S., RUGGIA, A., 2005. *Governare l'ente locale: ruolo e poteri di assessori e consiglieri*. Rimini: Maggioli.
15. CALDARINI, M., ZANONI, V., 2005. *Il trattamento economico e previdenziale del personale degli enti locali*, Rimini: Maggioli
16. CALDARINI, M., CASTRONOVO, M., 2004. *Il contratto di lavoro del personale degli enti locali*. Gorle: Cel.
17. CARINCI, F. (a cura di), 1995. *Il lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni*, Milano: Giuffrè.

18. CLARICH, M., IARIA, D., 1993. *Commento al decreto legislativo n. 29 del 1993*, Rimini: Maggioli.
19. FORLENZO, O., TERRACCIANO, G., VOLPE, I., 1998. *La riforma del pubblico impiego*, Milano: IL Sole 24 Ore.
20. GHEZZI, G., ROMAGNOLI, U., 1995. *Il rapporto di lavoro*. Bologna: Zanichelli
21. ICHINO, P., 2003. *Il contratto di lavoro*, Milano: Giuffrè.
22. REBORA, G., RUFFINI, R., 2001. *La gestione del personale degli enti locali*. Milano: Il Sole 24 Ore.
23. RUCCO, G., 1993. *Il nuovo ordinamento del rapporto di lavoro negli enti locali*. Gorle: Cel.

