

Linee guida sulla contrattazione integrativa nei comparti della conoscenza dopo le norme Brunetta

Settembre 2010

La manovra finanziaria blocca per tre anni i rinnovi contrattuali in tutto il pubblico impiego e congela le retribuzioni, compreso il salario accessorio al 2010. Di conseguenza le disposizioni contrattuali, comprese le modalità di finanziamento della contrattazione integrativa, sono automaticamente prorogate sino alla stipula dei successivi CCNL.

Quanto sia iniqua e penalizzante per i lavoratori pubblici questa norma lo abbiamo ampiamente documentato in tutte le sedi e [sul sito](#).

Con l'approvazione di questa manovra si crea, in aggiunta, una paradossale contraddizione con la recentissima legge Brunetta.

In materia di salario accessorio e produttività individuale il decreto 150/09 stabilisce che: *"Per premiare il merito e il miglioramento della performance dei dipendenti, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, sono destinate, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, **apposite risorse nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro**".*

Dunque, solo il contratto nazionale può destinare apposite risorse per questa parte della retribuzione. E solo in sede di **contrattazione nazionale** dovranno essere ripartite le risorse complessivamente destinate alla contrattazione integrativa, sulla base delle performance delle amministrazioni nel loro complesso.

Il ministro della funzione pubblica, consapevole di questa contraddizione, per cercare di aggirare l'ostacolo e dimostrare la praticabilità della sua legge, ha emanato comunque nel mese di luglio la circolare n.7, che però ha una data (13 maggio 2010) antecedente l'approvazione della manovra. Con questa circolare si vuole tentare di forzare l'applicazione del decreto 150/09 stabilendo una sorta di **retroattività dei contenuti** del decreto stesso. Infatti si afferma che si applicano le disposizioni del Dlgs.150 su merito e premi a prescindere dall'anno finanziario di riferimento dei fondi. Si arriva persino a stabilire che il termine del 31 dicembre 2010 per l'adeguamento dei contratti integrativi non vale a sanare le eventuali irregolarità dei contratti stipulati dopo l'entrata in vigore del decreto 150 (16 novembre 2009).

Queste disposizioni, contenute nella circolare, sono palesemente illegittime.

Vediamo perché.

- Alcuni dei contratti nazionali 2006-2009 sono stati stipulati con molto ritardo (ad es. AFAM e ASI, sottoscritti ad agosto 2010).
- I contratti integrativi delle università e della ricerca sono stati già approvati dai revisori dei conti e, nel caso della ricerca, certificati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Non si può agire retroattivamente neanche su alcune voci.
- Nella **scuola** la contrattazione integrativa nazionale ha già fissato i parametri per distribuire i fondi alle scuole per l'anno scolastico 2010/2011. E il fondo di istituto serve a retribuire **esclusivamente** le prestazioni aggiuntive e gli incarichi per dare attuazione al POF.
- Inoltre, la circolare n. 7 conferma (e non poteva fare diversamente) quanto previsto dal decreto 150, e cioè lo **stretto legame tra contratto nazionale e contratto integrativo**, stabilendo la nullità di contratti integrativi contrastanti con i contratti nazionali.

Quindi, a fronte di contratti nazionali immutati, i contratti integrativi non possono derogare a quanto in essi contenuti. E allora va dato seguito a quanto definito e sottoscritto nei contratti nazionali, ad esempio per quanto previsto per le progressioni economiche che, peraltro, nei contratti università, ricerca e scuola già prevedono forme di selezione e/o verifica.

I contratti integrativi non hanno vita autonoma e non possono non rispettare quanto previsto nei Ccnl ancora vigenti, perché se così non fosse, sarebbero nulli proprio alla luce delle norme Brunetta.

I punti fermi per le RSU titolari della contrattazione integrativa

Prendiamo ad esempio due questioni sulle quali insiste la circolare n. 7: **il salario accessorio e l'organizzazione degli uffici**.

Il salario accessorio

Secondo il decreto 150/2009, prima di applicare le disposizioni su "merito e premi" sono necessari una serie di adempimenti:

- definizione da parte della Commissione nazionale per la valutazione (Civit) dei modelli di misurazione e di valutazione delle amministrazioni entro il 30 settembre di questo anno
- emanazione da parte di ogni amministrazione del Piano di performance entro il 31 gennaio e entro il 30 giugno (dell'anno ancora successivo) della relazione di *performance* con i risultati raggiunti, in base ai quali distribuire le risorse in contrattazione integrativa.

Ad oggi questa tempistica non è stata rispettata. Ma c'è di più. La Commissione di valutazione ha deliberato (3/2010) la decorrenza del piano delle performance al 2011 e (nella seduta del 18 febbraio 2010) ha accertato che la graduatoria di *performance* delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali" da trasmettere all'Aran per la ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata, potrà essere deliberata soltanto nel maggio 2013 con applicazione ai contratti collettivi successivi a quella data.

Inoltre, **per docenti di scuola e Afam**, oltre che per i ricercatori e i tecnologi **manca il decreto interministeriale** che dovrebbe definire modalità e limiti dell'applicazione di questa parte del 150. **Non sono ancora stati definiti gli organismi indipendenti di valutazione per la scuola**, mentre per l'università con la delibera 9 della Civit sono stati attribuiti questi compiti agli attuali nuclei di valutazione che comunque dovranno riorganizzarsi e raccordarsi con l'ANVUR e con il CIVIT.

La circolare tenta di aggirare questa mancanza, invitando le amministrazioni ad applicare comunque i principi contenuti nella legge, anche se mancano i requisiti che la legge stessa impone.

Impossibile, oltre che illegittimo, che una circolare modifichi i contenuti (adempimenti, tempistica, ecc.) previsti da una legge.

Sono quindi illegittimi i comportamenti di alcuni dirigenti di università che bloccano l'indennità mensile di ateneo, con la motivazione che sarebbe corrisposta a pioggia. e, addirittura, sostengono di dover ritirare quanto erogato dal gennaio 2010.

Le indennità mensili di ateneo e di ente sono previste dai contratti nazionali e da questi successivamente incrementate con risorse destinate al salario accessorio la contrattazione integrativa ne stabilisce i valori e le modalità di distribuzione.

La circolare n.7 almeno su un punto fa chiarezza: **non si applicano le disposizioni sulla produttività individuale** (la classifica tanto per intenderci) **e sul bonus delle eccellenze e premio annuale per l'innovazione in quanto richiedono la stipula dei CCNL**. Pertanto appare inutile e pervicace l'atteggiamento di quelle amministrazioni che si ostinano a sospendere l'erogazione delle indennità mensili di ateneo.

I CCNL indicano fra le voci su cui distribuire il salario accessorio anche quelle relative all'incentivazione della produttività e del miglioramento dei servizi. Quindi se le amministrazioni vogliono incentivare il personale, possono farlo attraverso queste risorse previste nel CCNL.

Inoltre per effetto della manovra economica di luglio (DL 78 convertito nella L. 122/2010) le retribuzioni dei singoli dipendenti compreso il salario accessorio sono bloccate al 2010. Ciò significa che le indennità che rientrano tra le voci accessorie sono sostanzialmente intoccabili e immodificabili, in peius come in melius. E questo vale per tutte le voci dell'accessorio.

Nella **scuola**, poi, tutte le tipologie di risorse contrattuali disponibili nei luoghi di lavoro, ed oggetto di contrattazione integrativa (FIS, Funzioni strumentali, Incarichi specifici Ata, Aree a rischio, Attività complementari di educazione fisica), sono destinate a retribuire attività aggiuntive ed incarichi e non sono utilizzabili, nel rispetto dell'attuale Ccnl, per salario aggiuntivo indistinto. Dunque, sia la destinazione e l'utilizzo di queste risorse, che la competenza della contrattazione di scuola, sono assolutamente compatibili con il dl.gs n. 165/01, come modificato dal dl.gs 150/09.

IMPORTANTE. L'attribuzione dei trattamenti economici è una **competenza esclusiva della contrattazione** (Dlgs 165/2001 ancora in vigore). Qualunque intervento diverso e unilaterale da parte una qualche amministrazione o da parte di qualche dirigente (anche nelle scuole) è nullo ed illegittimo. Già diverse sono le [sentenze](#) in questo senso, e successive all'entrata in vigore del dl.gs 150/09. Nella sentenza di Pesaro il Tribunale afferma con nettezza che: *"Sono fatti salvi gli effetti dei CCNL già stipulati i quali sono da considerare decaduti non per contrasto con le norme del decreto di riforma (che ad essi non si applicano), bensì per il sopravvenire della disciplina di fonte contrattuale collettiva successiva, realizzata nel contesto della nuova disciplina legislativa"*. Per cui, fino al rinnovo del successivo Ccnl di ciascun comparto pubblico (dunque non prima del 2013, per effetto della manovra), le materie oggetto di contrattazione integrativa sono quelle definite dal Ccnl oggi vigente.

L'organizzazione degli uffici

Nel decreto 150 è scritto che *"l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva la sola informazione ai sindacati, ove prevista nei contratti di cui all'articolo 9. Rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici."*

La circolare sostiene che l'organizzazione e la microrganizzazione del lavoro regrediscono automaticamente all'informazione sindacale.

Si tratta di un'indicazione fuorviante. L'organizzazione degli uffici non è mai stata materia di contrattazione. Dunque non ci sono cambiamenti.

C'è semmai da dire che una circolare ministeriale non può decidere quali siano le materie e gli ambiti delle relazioni sindacali. Quindi si tratta anche di affermazioni illegittime.

Nella **scuola**, quanto prevede il Ccnl in vigore, in tema di materie delegate alla contrattazione integrativa di scuola, è assolutamente rispettoso di quanto prevede l'art. 40 c. 1 del d.lgs 165/01. Pertanto non si ravvede alcuna necessità, nella scuola, di "adeguamento" dei Ccni di istituto alle nuove disposizioni del decreto Brunetta, se questi contratti sono stati correttamente stipulati sulla base delle norme preesistenti.

Il Ccnl è l'unico strumento in grado di definire, sulla base del modello organizzativo dell'amministrazione di riferimento, materie e ambiti delle relazioni sindacali.

L'art. 6 del Ccnl/07 prevede, come materia oggetto di contrattazione di scuola, la definizione dei "criteri e modalità di organizzazione del lavoro ed articolazione dell'orario" e la definizione dei "criteri per l'assegnazione del personale ai plessi e/o sedi" (materia che attiene alla mobilità). E' del tutto evidente che si tratta di materia diversa "dall'organizzazione degli uffici" che non invade né le prerogative né le competenze esclusive della "dirigenza scolastica", la cui specificità, è regolata dall'art. 25 del d.lgs 165/01 (articolo non modificato dal d.lgs 150/01). Per cui il Ccni non fa alcuna invasione su materie riserva di legge. Si fa presente, anche, che non è stato affatto modificato nemmeno l'art. 16 c. 2 del d.lgs 275/99, regolamento dell'autonomia, laddove si afferma che il DS esercita le sue prerogative nel rispetto delle competenze degli OO.CC. (competenze elencate all'art. 7 per il collegio docenti e all'art. 10 per il consiglio d'istituto, del d.lgs 297/94).

Queste precisazioni sono necessarie per due ragioni. La prima in quanto alcune organizzazioni sindacali hanno richiesto **infondatamente**, ad esempio, l'annullamento del CCNI sugli utilizzi del personale della scuola, regolarmente sottoscritto con l'Amministrazione. La seconda per ribadire la vigenza del Ccnl 2006-2009, tenuto conto che non vi è stata alcuna modifica di quanto già presente nel vecchio testo del Dlgs 165/2001.

Inoltre, neanche le relazioni sindacali previste nei CCNL **università e ricerca** riguardano strettamente l'organizzazione degli uffici, ma temi organizzativi che hanno riflessi sul personale e prevedono l'esame congiunto e la concertazione che erano e sono forme di partecipazione sindacale ai sensi dell'art. 9 del Dlgs 165/01.

Adeguamento dei contratti integrativi al 31/12/2010

L'art. 65 del decreto 150 afferma che entro il 31/12/2010 si debbano adeguare i contratti integrativi al nuovo riparto di competenze tra legge e contratto pena la loro decadenza degli stessi.

In realtà l'adeguamento al riparto di competenze tra legge e contratto tocca, come spiegato sopra, solo aspetti marginali, tranne quello della *partecipazione sindacale* che in alcuni dei nostri comparti (università e ricerca) è particolarmente importante. Anche qui, lo stesso DLgs 150 stabilisce all'art. 36 che saranno i CCNL a normare le diverse forme di partecipazione sindacale. Inoltre, gli interventi unilaterali di alcune amministrazioni sulla materia sono stati dichiarati illegittimi da ben tre sentenze che confermano le attuali relazioni sindacali in assenza di rinnovo contrattuale nazionale.

- [Rapporto di lavoro e contrattazione: sono già tre le sentenze che ci danno ragione](#)
- [Rapporto di lavoro e contrattazione: un'altra sentenza ci dà ragione](#)
- [Prima sentenza contro il Decreto 150/09](#) (quest'ultima ribadita in appello)

Nei comparti dell'Università e della Ricerca, particolare attenzione va dedicata a tre aspetti:

- 1) la differenziazione delle valutazioni e degli incentivi (art. 19, la classifica dei dipendenti)
- 2) il bonus eccellenze e premio per l'innovazione
- 3) le progressioni economiche e di carriera.

Sui punti 1 e 2 è la stessa circolare che afferma l'inapplicabilità dei contenuti del decreto. Sul punto tre per le progressioni economiche abbiamo già diffusamente parlato nel paragrafo precedente sulla selettività.

Rimane aperta la questione delle progressioni di carriera. Il DLgs 150 prevede che i passaggi fra categorie (nel contratto ricerca esistono i profili) avvenga per concorso pubblico con riserva di posti per gli interni non superiore al 50% e che anche ai partecipanti interni debbano possedere il titolo di studio necessario per accedere dall'esterno. Questo riduce moltissimo le possibilità di passaggi verticali e contemporaneamente stravolge il contratto nazionale che prevede norme più favorevoli. Una sentenza della Corte dei Conti, confermata da un'altra del Tar Calabria, sostiene che la norma sulle progressioni di carriera si applica dall'emanazione del decreto.

Cosa devono fare i rappresentanti sindacali titolari della contrattazione decentrata e integrativa?

Occorre avviare e chiudere i contratti prima possibile e, nell'università e ricerca, comunque entro il mese di dicembre 2010 per evitare il congelamento dei salari previsto nella manovra finanziaria.

Alcune associazioni/sindacati stanno dando indicazioni ai dirigenti di allungare il più possibile il tempo delle trattative per arrivare a gennaio 2011 e quindi (pensano loro) avere mano libera su tutto. Bisogna chiudere i contratti non lasciando **neanche un euro sul tavolo contrattuale**.

Va superata la consuetudine di accantonare parte delle risorse contrattuali, come ad esempio accade nel comparto scuola. È bene contrattare tutto anche perché, nel caso contrario e per effetto della disposizione sul **"cedolino unico"**, dal 1 gennaio 2011 il salario accessorio per **scuola e Afam** sarà liquidato dalla ex DPT. Di conseguenza le eventuali economie verrebbero automaticamente incamerate dal MEF.

Data la complessità della materia consigliamo le RSU a richiedere momenti di discussione e formazione, al sindacato territoriale.

L'azione contrattuale, se necessario, dovrà essere accompagnata da iniziative di mobilitazione locali laddove venga messo in discussione il diritto al contratto integrativo.

Ogni tentativo di ostacolare la contrattazione integrativa o di forzare illegittimamente l'applicazione del Dlgs 150/2009 va segnalato alla FLC Cgil che assumerà le necessarie iniziative legali.