

**Nota sulla Circolare n. 7 del 13 maggio 2010 –
Contrattazione Integrativa.
Indirizzi applicativi del Decreto Legislativo n.150/09.**

di Michele Gentile

PREMESSA

Sulla Gazzetta Ufficiale del 15.7.2010 è stata pubblicata la circolare di cui all'oggetto.

Si tratta del primo atto con il quale il Governo fornisce indirizzi applicativi sulla contrattazione integrativa, come risulterebbe dopo la data di emanazione del DLGS 150/2009 (15.11.2009).

La circolare stessa, che ha avuto una lunga “gestazione” viene emanata solo dopo l'approvazione del D.L. 78 (ora legge 122) che all'art.9 modifica profondamente le condizioni concrete alle quali dovrebbe applicarsi il decreto “Brunetta” determinando in tal modo il suo sostanziale blocco, ad iniziare dalla decorrenza del triennio contrattuale successivo a quello in corso al momento dell'emanazione dello stesso dlgs (2013 e non più 2010).

La circolare n.7 non tiene quindi in alcun conto tale nuova situazione sopraggiunta.

La circolare non tiene altresì conto dei primi pronunciamenti giudiziari intervenuti (Torino, Pesaro, Salerno) che hanno determinato la condanna per condotta antisindacale di quelle amministrazioni che hanno inteso applicare -a contratto nazionale vigente -le norme sulle relazioni sindacali introdotte con il dlgs 150 e confermate dalla stessa circolare n.7.

Senza alcun riferimento a quanto sopra, la circolare conferma i vincoli presenti nel decreto ed in particolare quelli per i quali ogni trattamento accessorio deve derivare:

- dalla valutazione della performance individuale;
- dalla performance organizzativa o aree di responsabilità nelle quali si articola l'amministrazione;
- dall'effettivo svolgimento di attività disagiate o pericolose per la salute.

Tutti vincoli che “debbono essere esplicitamente rispettati” in sede di contrattazione integrativa; la circolare conferma che la contrattazione collettiva destina al trattamento accessorio collegato alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo.

Su questo specifico punto la circolare stessa ne rinvia nei fatti l'attuazione successivamente alla definizione dei nuovi CCNL nei quali determinare la nuova struttura del salario e le competenze anche economiche della contrattazione integrativa.

E' bene a questo proposito rammentare come l'art. 29/150 consideri tutto il sistema di valutazione della performance individuale, così come tutto il titolo " Merito e Premi" inderogabile dalla contrattazione ed inserito nei contratti a pena di nullità " *a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto*". **Cioè dalla stipula dei contratti collettivi nazionali 2013/2015.**

PUNTI DI CONTRASTO CON IL DL 78 (legge 122)

Come sopra detto l'approvazione della legge 122 rende sostanzialmente inapplicabile il decreto 150 e la circolare stessa, obbligando il legislatore almeno da questo punto di vista ad una revisione di tutta la tempistica prevista dal dlgs 150. In assenza di tale revisione la confusione sarebbe grandissima.

La circolare afferma infatti che vi sono istituti la cui applicazione decorre dalla stipula dei contratti collettivi relativi al periodo contrattuale 2010/2012, ora 2013/2015.

Tra questi:

- a) la norma che impone di destinare alla produttività individuale la quota prevalente della retribuzione accessoria che presuppone un intervento sulla struttura della retribuzione che può essere attuata solo con i contratti collettivi nazionali la cui decorrenza, proprio in forza della legge 122 è spostata alla data di entrata in vigore dei nuovi ccnl;
- b) le disposizioni relative al trattamento economico accessorio della dirigenza collegato ai risultati;
- c) il bonus eccellenze e il premio annuale innovazione;
- d) la graduatoria della performance per le amministrazioni centrali in base alla quale si distribuiscono risorse per la contrattazione decentrata con modalità di ripartizione da definire nella contrattazione nazionale.
- e) per analogia il complessivo sistema delle relazioni sindacali oggi definito nei CCNL e quindi modificabile solo in sede di rinnovo di questi ultimi.

E' bene rammentare altresì che, oltre a quanto precede, la l.122 prevede il congelamento delle retribuzioni anche accessorie al 31.12.2010 (la non crescita) e la progressiva riduzione dei fondi delle amministrazioni in relazione alla riduzione del personale in servizio. Da ciò , ne consegue la sostanziale inapplicabilità della norma sul "merito" pena il fatto che, come si vedrà, dall'1.1.2011, o dall'1.1.2012, , una volta disapplicati i contratti integrativi, vi è il fondato rischio della riduzione delle retribuzioni in essere.

Tornando alla circolare il sistema di applicazione della normativa "Brunetta" viene suddiviso in 3 fattispecie:

- **Norme direttamente ed immediatamente applicabili;**
- **Norme che presuppongono obbligo di adeguamento entro il 31.12.2010 o 2011;**

- **Norma ad applicazione subordinata e differita a seguito della stipula dei contratti collettivi**

Il ragionamento che sottende almeno alla **prima** fattispecie è assolutamente specioso e le recenti sentenze del Tribunale di Torino, di Pesaro e di Salerno lo dimostrano.

La circolare sostiene che l'art.65 obbliga alla revisione dei contratti integrativi vigenti “ a prescindere dall'anno di riferimento finanziario del fondo di amministrazione regolato” con una chiara retroattività di dubbia legittimità, per adeguarli “*alla definizione degli ambiti riservati alla legge nonché alle materie del Titolo III^ (meriti e premi)*”; da ciò fa conseguire che tutte le altre materie non menzionate devono intendersi applicabili dall'entrata in vigore del decreto, **purchè** non vincolate alla stipulazione di clausole di competenza della contrattazione nazionale.

Quella che precede è una affermazione che non poggia su alcuna base giuridica e che, anzi, è destinata ad aprire un vasto contenzioso proprio in ragione dell'esame della fonte (delle fonti) contrattuale dal quale discende l'istituto presente nella contrattazione integrativa che occorrerebbe modificare.

Si va dalla relazione tecnico-finanziaria; al sistema dei controlli attraverso il quale si entra nel merito delle scelte dei contratti integrativi stipulati dopo il 15 novembre per verificare anche la loro rispondenza alle clausole ed il loro rispetto dei vincoli previsti dal decreto; alle sanzioni relative alla contrattazione integrativa (nullità delle clausole che violano i vincoli e le competenze imposti dalla legge e dal contratto nazionale e sostituzione di diritto ex artt. 1339 e 1419 del cod.civ.) dalla tornata contrattuale successiva a quella in corso .

In tema poi di relazioni sindacali una lettura coordinata dei testi del DLGS 150 e della legge 122 rende pienamente operante il mantenimento delle attuali relazioni sindacali definite nei CCNL vigenti e demandate dall'art.36 del DLGS 150 ai contratti collettivi nazionali che “*disciplinano le modalità e gli istituti della partecipazione*”.

Gli istituti di relazioni sindacali sono oggi definiti nei contratti collettivi nazionali e l'art.65 c.5 esplicita che “*le disposizioni relative alla contrattazione collettiva nazionalesi applicano dalla tornata successiva a quella in corso*” al 2009.

Quanto precede rende assolutamente contraddittorio ed inapplicabile quanto previsto dall'art.34/150 in ordine alla titolarità esclusiva degli organi preposti alla gestione degli atti organizzativi e di gestione dei rapporti di lavoro “ *fatta salva la sola informazione ai sindacati ove prevista nei contratti nazionali*”.

L'attuale sistema di relazioni sindacali su molti dei temi contenuti nell'art.34 non prevede l'istituto dell'informazione, bensì gli altri presenti nei contratti collettivi.

La circolare su questo punto contrasta con quanto presente nel 150 ed è contraddittoria con quanto contenuto all'art.54 laddove si afferma che “*la contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti il rapporto di lavoro nonché le materie relative alle relazioni sindacali*”.

La circolare nega esplicitamente che vi possa essere un sistema di relazioni sindacali definito nei CCNL, disapplicando in forza di legge l'attuale senza definirne uno nuovo.

La **seconda** fattispecie passa attraverso la revisione dei contratti integrativi vigenti che dall'1.1.2011 o dall'1.1.2012 (rispettivamente per le amministrazioni centrali e della conoscenza e per quelle regionali, degli enti locali e della sanità) occorre effettuare in tutte le amministrazioni per adeguarli ai principi ed alle norme di cui sopra. In mancanza di adeguamento i contratti integrativi vigenti comunque non sono più applicabili dall'1.1.2011 o dall'1.1.2012.

Quindi si interrompe proprio in forza di tale previsione il legame tra contratto nazionale e contratto integrativo, facendo divenire tale rapporto non più collettivo di categoria, in quanto discendente dal CCNL, ma di singolo posto di lavoro; lo stesso principio di unilateralità dell'agire dell'amministrazione, in assenza di accordo, sembra essere di difficile applicazione nel caso della revisione dei contratti integrativi e comunque pone il problema dell'eventuale contraddizione con i contratti individuali firmati dai lavoratori.

Infatti avremo contratti integrativi "adeguati", che modificano i contratti individuali nei quali si perde il legame con il contratto nazionale dal quale discendevano; contratti integrativi "disapplicati" per i quali non vi è alcuna normativa condivisa di riferimento e per i quali proprio in forza del congelamento delle retribuzioni al 2010 previsto dalla l.122 non vi è chiarezza sugli istituti anche economici che si applicheranno a decorrere dall'anno successivo ed in assenza di contratto collettivo.

La previsione poi entra in collisione con il potere esclusivo in tema di organizzazione che è di competenza legislativa delle Regioni e regolamentare degli Enti Locali.

E' bene infatti rammentare che per le Regioni, le A.A.LL. e la Sanità lo spostamento della data è solo finalizzato alla "revisione dei propri ordinamenti" per adeguarli ai principi del decreto. Revisione da effettuarsi entro il 2010, pena l'automatica applicazione delle specifiche norme ex Decreto.

La revisione, le modalità ed i contenuti, sono in capo alla titolarità delle amministrazioni che, è bene ricordare, in tema di organizzazione hanno competenza "esclusiva". Per queste quindi le norme del decreto hanno valore di principio. La rigida osservanza di quanto prevede il decreto è scelta politica e non mera esecuzione di legge.

La circolare risolve la "dimenticanza" del decreto in tema di Sanità, collocando questo settore nel sistema regionale.

Sono presenti le previsioni specifiche per la Presidenza del Consiglio dei Ministri e per il solo personale docente della scuola e degli atenei di alta formazione. E' bene in questo ultimo caso rammentare che l'esclusione degli OIV dalle istituzioni scolastiche rende di incerta applicazione per tutto il personale della scuola le normative relative al sistema merito e premi (chi valuta?). Ciò anche per quanto riguarda gli Enti di Ricerca per i quali la distinzione nella valutazione della performance dell'Istituto tra "tecnologi e ricercatori" e il restante personale è di dubbia applicabilità.

Infine è da tenere presente che le materie di pertinenza dei contratti integrativi sono quelle direttamente scaturenti dalle previsioni contrattuali e dalle norme ex decreto 150.

Si evidenzia in sostanza una possibile (anzi certa) contraddizione tra normative derivanti da contratti pienamente legittimi e quelle sopravvenute in forza della legge 15 e del Decreto 150.

L'effetto richiamato dalla circolare è quello di "automatico" annullamento di norme, legittime in forza di contratto quando stipulato e di legge. Queste norme sarebbero oggi "illegittime" e quindi da annullare in forza di una legge sopraggiunta che, così assunta, avrebbe un effetto retroattivo assolutamente non previsto.

A questo fine è utile riportare quanto lo stesso Ministro afferma nella circolare n. 11 del 6 agosto 2010

In mancanza di una più specifica indicazione della norma, per individuare il *dies a quo* dell'operatività della disposizione è necessario fare riferimento al generale principio secondo cui la legge non dispone che per l'avvenire. Conseguentemente, la norma in esame riguarda soltanto gli

In particolare la norma di legge ridefinirebbe con effetto retroattivo, non previsto dalla legge e dal decreto

- a) il sistema di relazioni sindacali previsto dai CCNL già nel 1996 e ridotto alla mera informazione, se prevista dai CCNL;
- b) le sanzioni disciplinari, definite per legge, limitando la contrattazione alle materie previste dal 150;
- c) la valutazione delle prestazioni ai fini del salario accessorio, della mobilità, delle progressioni economiche. In particolare la contrattazione sarebbe limitata ai soli istituti o modalità previste dalla legge
- d) l'esclusione dalla contrattazione nazionale ed integrativa delle materie relative all'organizzazione degli uffici, alle prerogative dirigenziali; le materie appartenenti all'organizzazione ed alla microorganizzazione
- e) la gestione dei rapporti di lavoro come competenza esclusiva della dirigenza che la esercita secondo le proprie prerogative.

Tutto ciò chiaramente renderebbe assolutamente residuale e di dubbia legittimità l'affermazione "la contrattazione determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti il rapporto di lavoro" anche laddove si afferma che *"In particolare dal 15.11.2009 le nuove norme hanno carattere di immediata operatività, rendendo nulle le clausole difformi anche nei contratti entrativi firmati successivamente ad iniziare dalle relazioni sindacali che retrocedono alla mera informazione"*.

In sostanza nei posti di lavoro verrebbe annullato qualsiasi sistema di relazioni sindacali e di forme di partecipazione sulle scelte delle amministrazioni organizzative, di condizioni di lavoro, di decisioni ad esempio in tema di mobilità.

Sulla **terza** fattispecie poi il rinvio dei contratti nazionali al 2013 e la previsione del congelamento al 2010 del trattamento economico in godimento rende sostanzialmente illegittima oltre che impossibile sia l'attuazione delle disposizioni in tema di premialità, sia di quelle conseguenti alle attività di CIVIT in relazione agli effetti della valutazione delle amministrazioni sugli stanziamenti per la contrattazione integrativa, al punto tale che sarebbe quanto meno necessario prevedere una modifica correttiva per legge della tempistica oltre che di quegli istituti la cui attuazione è quanto meno problematica e destinata ad aggravare le condizioni di lavoro, oltre che l'efficienza delle amministrazioni.

In sostanza le negatività e le contraddizioni della legge delega e nel decreto delegato vengono ribadite nella circolare applicativa ed amplificate dalla

legge 122 che ne determina il “congelamento” se non si vuole determinare un’applicazione della Brunetta che porta alla riduzione dei diritti contrattuali, a partire dalle relazioni sindacali e della stessa retribuzione.

La nostra iniziativa di contrasto di deve muovere su più fronti: da quello contrattuale con piattaforme di secondo livello, a quello giudiziario a tutti i livelli seguendo la strada già intrapresa e che ha portato alle prime sentenze, fino ad affrontare le tematiche più generali che riguardano gravi illegittimità di molte previsioni normative e i profili di costituzionalità del decreto stesso.