

Contratto collettivo

Gli aspetti economici del CCNL funzioni locali

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan - Esperti in gestione e organizzazione delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione

Il nuovo contratto collettivo per le funzioni locali riscrive buona parte della disciplina del trattamento economico, a cui è riservato il titolo VIII, anche se i benefici a favore del personale della polizia locale sono contenuti nel titolo VI. Oltre agli attesi incrementi dello stipendio tabellare, viene introdotta una voce retributiva "l'elemento perequativo" il quale presenta un aspetto di novità assoluta: la temporaneità. Nuova anche l'indennità condizioni di lavoro, che riassume le vecchie indennità di disagio, di rischio e di maneggio valori. In generale, confermate le altre componenti della retribuzione, seppur con qualche ritocco nelle regole applicative.

Il presente lavoro ha lo scopo di evidenziare quali sono le principali novità in materia di trattamento economico dei dipendenti del comparto in questione.

Gli incrementi degli stipendi tabellari e gli effetti dei nuovi stipendi

È l'aspetto più atteso in quanto se ne vedono immediatamente gli effetti nelle buste paga. Ai sensi dell'art. 2, infatti, gli istituti con contenuto economico a carattere vincolato ed automatico vanno applicati entro 30 giorni dalla sottoscrizione definitiva. La disciplina è descritta nell'art. 64 e prevede decorrenze degli aumenti fissate nel 1° gennaio 2016, nel 1° gennaio 2017 e nel 1° marzo 2018. Inoltre, dal 1° aprile 2018 è conglobato nello stipendio tabellare l'indennità di vacanza contrattuale negli importi riconosciuti al personale con decorrenza 1° luglio 2010. L'operazione di applicazione di tali benefici non presenta particolari problemi, se non dei meri calcoli matematici che portano a quantificare gli arretrati. Diversamente da quanto più volte annunciato dalla stampa, i benefici per gli anni 2016 e 2017 non si traducono in un importo "una tantum" bensì vengono attribuiti incrementi mensili, il cui riconoscimento viene influenzato da tutti quegli eventi che portano ad una modifica dello stipendio base mensile. L'applicazione del nuovo CCNL comporta, altresì, l'obbligo di ricalcolare tutte le differenze che i nuovi importi di stipendio tabellare comportano sugli elementi della retribuzione di natura accessoria, quali il turno, lo straordinario, ecc. L'art. 65 prevede, infatti, che:

"gli incrementi dello stipendio tabellare hanno effetto, dalle singole decorrenze, su tutti gli istituti di carattere economico per la cui quantificazione le vigenti disposizioni prevedono un rinvio allo stipendio tabellare"

Risulta evidente, stante la misura alquanto contenuta degli incrementi dello stipendio base per gli anni 2016 e 2017, come tale ricalcolo non possa che dar origine a differenze retributive le quali, in alcuni casi, sono pari, unitariamente, ad alcuni decimi di euro o, peggio ancora, ad alcuni centesimi. Come dire, costa più la quantificazione che il risultato. In ogni caso, è da sottolineare che gli arretrati di salario accessorio devono trovare il loro finanziamento nei rispettivi fondi (fondo per il lavoro straordinario e fondo per le risorse decentrate).

Un discorso a parte deve essere effettuato per il riconoscimento dei benefici contrattuali al personale cessato con diritto a pensione nel periodo di vigenza del nuovo CCNL, vale a dire nel triennio 2016/2018. Per tali soggetti, il comma 3 dell'art. 65 prevede l'applicazione di tutti gli incrementi, anche se la loro decorrenza sia successiva alla data di risoluzione del rapporto di lavoro. In pratica, viene calcolata la retribuzione virtuale spettante al pensionato alle date di decorrenza degli aumenti contrattuali successive alla cessazione. Il rapporto fra pensione e ultima retribuzione goduta viene applicato alle retribuzioni

virtuali e si ottiene l'importo della pensione con i benefici contrattuali. Gli oneri per gli incrementi di trattamento di quiescenza che scaturiscono da questa operazione sono posti a carico dell'ultimo ente di appartenenza dell'ex dipendente da parte dell'istituto di previdenza. Il predetto ente corrisponde tali oneri mediante versamenti di n. 24 rate semestrali.

Ai fini del trattamento di fine servizio, del trattamento di fine rapporto, dell'indennità sostitutiva del preavviso e dell'indennità in caso di morte si considerano, al contrario, solo gli aumenti contrattuali maturati durante il servizio attivo.

L'art. 65 dell'ipotesi di contratto si chiude con la conferma del conglobamento dell'indennità integrativa speciale intervenuta ad opera degli artt. 29 e 30 del CCNL del 22 gennaio 2004. Onestamente a nessun operatore sarebbe balzato per la testa di procedere allo scorporo in assenza di tale previsione espressa.

L'elemento perequativo

Dall'analisi degli incrementi degli stipendi tabellari si può facilmente rilevare che l'aumento medio, solitamente riferito alla posizione iniziale della categoria C si colloca ben lontano dai famosi 85 euro che il Governo si era impegnato a garantire in sede di rinnovo contrattuale. Dalla tabella A allegata all'ipotesi di CCNL si rileva, infatti, che l'aumento dello stipendio tabellare per la posizione economica C1, a regime, è pari a 62 euro. La necessità di raggiungere l'obiettivo fissato e, parimenti, di non vanificare il ristoro economico introdotto con il cosiddetto "bonus Renzi", ha indotto le parti del tavolo della trattativa ad introdurre una nuova voce di retribuzione denominata "elemento perequativo". E, casualmente, l'importo che tale elemento assume, sempre per la posizione economica di riferimento, il C1, come si desume dalla tabella D allegata all'ipotesi di CCNL, è proprio di 23 euro, vale a dire quelli che mancano all'incremento dello stipendio base per raggiungere gli 85 euro promessi.

Per l'elemento perequativo l'art. 66 dell'ipotesi di CCNL prevede una propria disciplina. Innanzitutto una caratteristica del tutto nuova nel panorama normativo del trattamento economico dei dipendenti delle funzioni locali: la temporaneità. L'elemento perequativo, infatti, è corrisposto, in relazione al servizio effettivamente prestato, per le mensilità che vanno da marzo a dicembre del 2018, trovando il suo termine finale nel 31/12/2018. Anche se tale è la previsione contrattuale si dubita fortemente come

possa venir meno, dal prossimo anno, una componente che va a sostenere le retribuzioni di importo più basso. Si spera che la temporaneità sia dovuta ad un mero problema di finanziamento e che, quindi, sia possibile, nel prossimo futuro, trovare una soluzione che ne garantisca il pagamento anche negli anni a venire. Da sottolineare come la Corte dei conti, a proposito del medesimo elemento, per il contratto delle funzioni centrali, abbia evidenziato che il finanziamento era previsto "a regime", con decorrenza gennaio 2018. I dubbi sulla temporaneità crescono. Contrariamente a quanto previsto dall'ipotesi di CCNL, non si tratta, quindi, di una voce retributiva *una tantum*, ma solo, per il momento limitata nel tempo. Sempre con riferimento al contratto delle funzioni centrali, la Corte dei conti ha inviato le parti ad adottare una "errata corrige" per togliere dal CCNL il riferimento all'*una tantum*. Il suggerimento è stato seguito da ARAN e organizzazioni sindacali. La disposizione prevede che l'elemento perequativo sia corrisposto per le dieci mensilità sopra individuate, considerando mese intero la frazione superiore a 15 giorni. Non viene corrisposto, altresì, nelle mensilità nelle quali lo stipendio tabellare viene meno, ad esempio, nel caso di aspettative o congedi non retribuiti. Il problema non sorge se il dipendente usufruisce di aspettativa non retribuita, ad esempio, per l'intero mese di luglio. Ma se tale aspettativa dovesse decorrere dal 10 luglio, come ci si deve comportare nella predetta mensilità? L'elemento perequativo non viene corrisposto per nulla in quanto la frazione di mese lavorata è inferiore a 15 giorni, ovvero si riproporziona per i 10 giorni lavorati? Seguendo il tenore letterale della norma sembra non spettare.

Al comma 3, lo stesso art. 66 dispone, in primo luogo, che l'elemento perequativo venga riproporzionato in caso di *part-time*, e di questo *nulla quaestio*. Prosegue, però, affermando che tale elemento va "analogamente riproporzionato" in caso di interruzione o sospensione della prestazione lavorativa che comporti la riduzione dello stipendio tabellare. Di conseguenza, in caso di congedo parentale, dopo i primi 30 giorni, o nella malattia, dopo i primi 9 mesi, si riduce lo stipendio tabellare e, di conseguenza e parimenti, si riduce l'elemento perequativo.

In termini di validità, il comma 2 dell'articolo in questione dispone la valorizzazione della voce retributiva in commento. Non è utile ai fini del trattamento di fine servizio, del trattamento di fine rapporto, dell'indennità sostitutiva del preavviso e dell'indennità in caso di morte, mentre è utile ai fini

pensionistici. In caso di applicazione del sistema retributivo, si ritiene che l'elemento perequativo contribuisca alla quota B in quanto corrisposto solo per 10 mensilità.

Il premio legato alla performance

Finanziato con le risorse del fondo per le risorse decentrate, la contrattazione deve destinare quote a favore dei premi correlati alla *performance* organizzativa e quelli correlati alla *performance* individuale. E fin qui nulla cambia rispetto al passato. Ma un vincolo nuovo viene posto alla misura minima delle risorse destinate alla *performance* individuale. L'art. 68, comma 3, stabilisce, infatti, che alla stessa debba essere destinato il 30% delle risorse variabili del fondo con esclusione dei compensi previsti da specifiche disposizioni di legge e quelli destinati ai messi notificatori e ai dipendenti delle case da gioco.

Il testo del contratto riprende il contenuto dell'art. 40, c. 2-bis, del D.Lgs. n. 165/2001, come risulta alla luce della riforma Madia (D.Lgs. n. 75/2017):

“La contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della *performance*, destinandovi, per l'ottimale perseguimento degli obiettivi organizzativi ed individuali, una quota prevalente delle risorse finalizzate ai trattamenti economici accessori comunque denominati ai sensi dell'articolo 45, comma 3. La predetta quota è collegata alle risorse variabili determinate per l'anno di riferimento”.

In conclusione il principio della “quota prevalente” deve essere collegato alle sole risorse variabili. Quindi in un fondo privo di risorse variabili paradossalmente è possibile non riconoscere somme alla *performance*? Ancorando la risposta al mero ambito letterale questa sembrerebbe positiva. Anche estendendo l'analisi al D.Lgs. n. 165/2001 (art. 40, comma 2-bis richiamato) si confermerebbero le stesse conclusioni. Qualche dubbio nasce ricordando l'art. 18 del D.Lgs. n. 150/2009 (non modificato dalla riforma Madia), per il quale si deve promuovere il merito e il miglioramento della *performance* individuale ed organizzativa utilizzando sistemi premianti selettivi. Ci si chiede come il principio generale che vuole premiare il merito destinandovi una “quota prevalente”, sia conciliabile con la quantificazione di detta quota prevalente con il solo 30% delle risorse variabili. Su questo argomento sicuramente si utilizzeranno fiumi di inchiostro per dare contenuto ad un principio generale che, forse, non è più così a cuore né al legislatore né, tantomeno, alla contrattazione collettiva. Peraltro, i nuovi istituti economici (indennità condizioni di lavoro,

indennità servizio esterno, aumento dell'indennità di responsabilità e dell'indennità di funzione) consentono, senza troppi sforzi, di “prosciugare” le risorse disponibili. E questo con un paracadute di legittimità previsto nella norma prima e declinato nel CCNL (30% delle risorse variabili).

In ogni caso la percentuale del 30% delle risorse variabili costituisce un vincolo minimo. Ne consegue che nulla vieta di aumentare questa percentuale (fino al 100%) e di destinare alla *performance* individuale anche una quota di risorse stabili disponibili.

La quota di risorse variabili rimasta libera (massimo il 70%) dovrà essere destinata agli istituti previsti dall'art. 37, comma 2:

- a) *performance* organizzativa;
- b) *performance* individuale;
- c) indennità condizioni di lavoro;
- d) indennità di turno, reperibilità e maggiorazioni per lavoro festivo;
- e) indennità di responsabilità;
- f) indennità funzione per la polizia locale.

L'elencazione non prevede, stranamente, l'indennità per servizio esterno riconosciuta ai vigili considerato che si tratta di una indennità non dissimile (stesso importo minimo e massimo e stessi presupposti legati al rischio e disagio) come struttura, all'indennità condizioni di lavoro.

L'art. 69 dell'ipotesi di contratto prevede nuove regole volte a garantire la differenziazione del premio individuale, che possono riassunte nel modo seguente:

- a) ai dipendenti con le valutazioni più elevate dovrà essere riconosciuta una maggiorazione del premio individuale;
- b) la maggiorazione è aggiuntiva rispetto al premio riconosciuto al personale valutato positivamente;
- c) la maggiorazione deve essere almeno il 30% del premio medio *pro-capite* spettante al personale valutato positivamente;
- d) la percentuale della maggiorazione, con minimo del 30%, verrà definito in sede di contrattazione decentrata;
- e) il CCDI dovrà definire la quota massima di personale destinatario della maggiorazione.

La norma prevede una “maggiorazione del premio individuale di cui all'art. 68, comma 2”, il quale elenca le seguenti tipologie:

- a) *performance* organizzativa;
- b) *performance* individuale;
- c) indennità condizioni di lavoro;
- d) indennità di turno, reperibilità e maggiorazioni festive;

- e) indennità di responsabilità;
- f) indennità di funzione;
- g) compensi previsti da disposizioni di legge;
- h) compensi ai messi notificatori;
- i) compensi al personale delle case da gioco;
- j) progressioni economiche con decorrenza nell'anno di riferimento.

Difficilmente la definizione "premio individuale" potrà comprendere tutte le fattispecie previste nel predetto comma 2, atteso che si tratta di istituti economici accessori difficilmente legati alla definizione di premialità. In prima analisi si potrebbe legare il premio alla definizione di *performance*, che comprende sicuramente quella individuale. Qualche dubbio in più resta per quella organizzativa in quanto la premialità non è "individuale" ma legata ai risultati del gruppo di lavoro. In altri termini il "premio individuale" dovrebbe essere quello legato alla valutazione del singolo dipendente. Tale interpretazione è sostenuta anche dal richiamo al "personale valutato positivamente" ripetuto più volte nell'art. 69.

Il CCNL sembra lasciare ampio margine alla definizione, in sede decentrata, della "limitata quota massima di personale valutato" cui attribuire il premio maggiorato. Seppure, dal punto di vista meramente matematico, una quota limitata significa tutti i dipendenti valutati positivamente meno uno, si deve porre l'accento sul fatto che l'obiettivo della norma è quello di differenziare la premialità. Si suggeriscono comportamenti virtuosi, volti a valorizzare la *ratio legis* e prevedendo percentuali di dipendenti sicuramente non superiori al 50% (meglio attestarsi su percentuali più basse). Nonostante il contratto risulti molto generico, dovrebbero ritenersi legittime quote limitate differenziate per categoria e/o per unità organizzativa.

Dal punto di vista operativo, facendo proprie le proposte interpretative sopra esposte, le risorse complessivamente destinate alla *performance* individuale (**RPT = Risorse Performance Totale**) dovranno essere divise in due sottogruppi:

- uno destinato alla generalità dei dipendenti (**RPG = Risorse Performance Generale**)

- uno destinato a una quota limitata di dipendenti (**RPM = Risorse Performance per la Maggiorazione**)

Ne consegue che:

$$RPT = RPG + RPM$$

con il vincolo che:

$$RPM = RPG \times \text{percentuale di maggiorazione (min. 30\%)}$$

Inoltre, considerando che la maggiorazione calcolata sulle risorse medie si applica a una quota limitata di dipendente ne deriva che:

$$RPM = \text{risorse medie} \times \% \text{ magg.} \times \% \text{ dipM}$$

Con alcuni passaggi risulta che:

$$RPM = RPT \times \frac{(\% \text{ magg.} \times \% \text{ dipM})}{(1 + \% \text{ magg.} \times \% \text{ dipM})}$$

SIMULAZIONE DIFFERENZIAZIONE - ART. 69

RGP	Risorse <i>performance</i> per tutti i dipendenti	86.956,52
RPM	Risorse <i>performance</i> per la maggiorazione	13.043,48
RPT	Risorse <i>performance</i> totali	100.000,00
% magg	Percentuale di maggiorazione in CCDI	30%
Dip	Numero totale di dipendenti	100
%DipM	Percentuale dipendenti con maggiorazione	50%
DipM	Numero di dipendenti con maggiorazione	50
PMG	Premio medio per tutti i dipendenti (RGP/Dip)	869,57
PMM	Premio medio maggiorato a una quota limitata (RPM/DipM)	260,87
% magg	Percentuale di maggiorazione in CCDI (verifica) (PMM/PMG)	30%

Inutile sottolineare che la differenziazione diventa significativa solo in caso di risorse rilevanti collegate alla *performance* individuale; nel caso di risorse che

tendono allo zero, di fatto, il principio verrebbe svuotato.

L'indennità condizioni di lavoro

Il CCNL, art. 70-bis, istituisce una nuova **indennità condizioni di lavoro** destinata a remunerare lo svolgimento di attività disagiate, rischiose oltre al maneggio valori. Il rischio deve essere connesso ad attività pericolose o dannose per la salute recependo precedenti orientamenti ARAN in tal senso.

Sempre in linea con la posizione dell'Agencia, anche questa nuova indennità è corrisposta per i soli giorni nei quali il dipendente svolge effettivamente le attività in precedenza elencate. Si noti che la disposizione non richiede solo la presenza in servizio, ma anche l'effettiva esposizione al rischio, al danno e il maneggio valori. In altri termini, ad esempio, tale indennità non compete al dipendente, al quale, in via ordinaria, viene riconosciuto l'emolumento, ma in una determinata giornata frequenta un corso di formazione.

L'importo diventa molto più interessante delle vecchie indennità che ha sostituito. Infatti può variare fra un minimo di 1 euro al giorno ad un massimo di 10 euro al giorno. È riservato alla contrattazione collettiva il compito di modulare gli importi considerando i seguenti criteri:

- a) l'incidenza di rischio, disagio e maneggio valori sull'attività effettivamente svolta;
- b) caratteristiche istituzionali, dimensionali, sociali e ambientali degli enti interessati e degli specifici settori di attività.

Sia l'art. 70-bis, comma 3, che l'art. 7, comma 4, lett. a), dell'ipotesi di contratto demanda alla contrattazione decentrata l'individuazione dell'importo nell'ambito di minimi e massimi nonché dei parametri sopra descritti. Infine, è rimessa alla contrattazione la definizione dei criteri generali per l'attribuzione della nuova indennità.

Anche se il quadro complessivo potrebbe sembrare chiaramente delineato, gli elementi di dubbia interpretazione sono numerosi.

L'indennità condizioni di lavoro remunera il rischio e il disagio, oltre al maneggio lavoro. In merito al rischio e al disagio, l'ARAN aveva ritenuto che gli stessi non potessero essere riconosciuti genericamente a tutti i dipendenti con lo stesso profilo professionale (RAL 1304) ma solo a quei lavoratori che, all'interno del profilo, fossero maggiormente esposti al rischio e al disagio rispetto alla media. Si deve osservare che il testo del contratto collettivo non pone alcun limite all'attribuzione dell'indennità lasciando ampio

marginale alla contrattazione decentrata di collegarla anche al profilo professionale. Tuttavia, non si può dimenticare che il precedente contratto non vietava tale possibilità (art. 17 CCNL 1° aprile 1999, art. 37 CCNL 14 settembre 2000 e 41 CCNL 22 gennaio 2004) ma l'ARAN, in via interpretativa, aveva ristretto notevolmente il campo d'azione.

L'impossibilità di attribuire l'indennità di rischio e disagio a tutti i dipendenti appartenenti ad uno stesso profilo professionale, secondo gli orientamenti ARAN, potrebbe essere superata facendo ricorso alla disciplina della nuova indennità servizio esterno istituita per la vigilanza. Quest'ultima è riconosciuta a tutti gli agenti, e quindi ad un intero profilo professionale, in relazione ad un generico rischio e disagio legato al servizio esterno. Se il servizio esterno è collegato al profilo, si potrebbe arrivare alla conclusione che l'indennità condizioni di lavoro possa avere la stessa impostazione atteso che, a sua volta, è destinata a remunerare il rischio e il disagio (oltre al maneggio valori).

Inoltre, si dovrà capire con quali elementi si potrà determinare l'importo dell'indennità "condizioni di lavoro" in relazione ai criteri previsti dal contratto. Sarà sufficiente una generica dichiarazione del tipo: "*In considerazione del rischio, del disagio e del maneggio valori nonché delle caratteristiche istituzionali, dimensionali, sociali e ambientali dell'Ente che caratterizza l'attività dei dipendenti con profilo professionale di istruttore amministrativo del settore amministrativo si quantifica l'indennità condizioni di lavoro in euro 10 mensili*"? La risposta a questa domanda è di enorme rilevanza atteso che, se la stessa fosse positiva, la clausola contrattuale potrebbe essere nulla. La nullità dovrebbe ricondursi alla carenza di dimostrazione del processo logico-metodologico che ha portato alla quantificazione dell'importo.

In altri termini si potrebbe pensare che il processo per la quantificazione dell'indennità debba sottostare ad un sistema di pesatura che tenga conto di tutti i criteri previsti dal CCNL (si pensi al sistema di pesatura per quantificare la retribuzione di posizione). Certamente non sarà semplice, in sede di contrattazione, definire il sistema di pesatura, applicarlo e quantificare gli importi. In quest'ultimo caso, si arriverebbe alla conclusione che l'importo massimo potrebbe essere attribuito solo ai dipendenti che si trovino esposti a tutti i fattori indicati nel contratto con la massima intensità valutativa. Quindi se un dipendente è esposto solo al rischio e non anche al disagio e/o maneggio valori non potrebbe avere l'importo massimo.

Se l'identificazione di criteri collegati a rischio, disagio e maneggio valori è sufficientemente chiaro, in quanto è possibile ancorarsi all'interpretazione maturata negli

Organizzazione e gestione del personale

ultimi decenni, decisamente più complesso è dare un significato ai nuovi criteri previsti nella lett. b) del comma 3. Non è sicuramente immediato capire come le caratteristiche dell'ente e del servizio possano incidere su tale indennità e quale contenuto attribuire alle caratteristiche istituzionali, dimensionali, sociali e ambientali. Come può influire la dimensione grande o piccola dell'ente rispetto all'intensità dell'attività rischiosa o disagiata? L'attività rischiosa per la salute è più rilevante in un ente grande o piccolo? Forse questi elementi sono, semplicemente, legati alle condizioni di lavoro in senso lato quali le attività interne o esterne (ambientali), a contatto o meno con il pubblico (sociali e istituzionali), ecc. Quest'ultima proposta interpretativa si concilia con gli "specifici settori di attività". Per quanto riguarda le caratteristiche "degli enti interessati" risulta decisamente più complicato. Si riporta un possibile esempio di sistema di pesatura: Le risorse per il finanziamento dell'indennità sono a carico del fondo (art. 70-bis, comma 2 e art. 68, comma 2, lett. c). Questa indennità potrebbe richiedere un'ingente quantità di somme in un ambito interpretativo estensivo, che rimandi detta quantificazione, senza vincoli, alla discrezionalità della contrattazione

decentrata. Ipotizzando che un dipendente lavori 260 giorni all'anno (26 giorni al mese per 10 mesi) e che gli venga corrisposta un'indennità giornaliera di 10 euro, si avrebbe un costo annuale di circa 2.600 euro l'anno. In altri termini, questa indennità, collegata alle altre che si vedranno nei paragrafi successivi, andrebbe a prosciugare le risorse disponibili con una distribuzione mirata (o a pioggia) delle risorse disponibili nel fondo. Se tali considerazioni vengono messe in relazione con la norma contrattuale che prevede di destinare alla *performance* individuale solo il 30% delle risorse variabili, risulta evidente come questo contratto abbia introdotto spazi significativi per limitare al massimo gli effetti economici della valutazione. La nuova indennità entrerà in vigore con la sottoscrizione del primo CCDI successivo al contratto collettivo. Questo significa che, dal prossimo CCDI, cesseranno le regole vigenti in materia di rischio, disagio e maneggio valori.

L'indennità per specifiche responsabilità

L'art. 70-*quinquies*, comma 1, propone una specifica regolamentazione dell'indennità di responsabilità in termini del tutto analoghi a quelli precedentemente

Indennità condizioni di lavoro Sistema di pesatura

Macro fattore	Fattore	Descrizione	Peso	Intensità 0. Assente 1. Basso 2. Medio 3. Alto	Valutazione	Motivazione
Attività svolta	Disagio	caratteristiche spazio/temporali	0,2	2	0,4	
	Rischio	salute	0,3	3	0,9	
	Maneggio valori	risorse economiche	0,2	0	0	
Caratteristiche	Ente	istituzionali/dimensionali/ sociali/ambientali	0,15	3	0,45	
	Settore di attività	istituzionali/dimensionali/ sociali/ambientali	0,15	3	0,45	

Totale	2,2	3
Coefficiente da 0 a 1	0,73	
Indennità condizioni di lavoro	4	
Giorni di lavoro anno	<i>stima</i> 260	
Costo annuo sul fondo	1040	

Griglia di valutazione	da	a	importo
Fascia 1	0	0,2	1
Fascia 2	0,2	0,4	2
Fascia 3	0,4	0,6	3
Fascia 4	0,6	0,8	4
Fascia 5	0,8	1	5

previsti dall'art. 17, comma 1, lett. f), del CCNL 1° aprile 1999. L'indennità può essere riconosciuta ai dipendenti di categoria B, C e D non titolari di posizione organizzativa in relazione a compiti che comportano specifiche responsabilità. L'importo annuale aumenta da 2.500 a 3.000 euro, è finanziato sul fondo ed è oggetto di contrattazione (art. 7, comma 4, lett. f), dell'ipotesi di contratto).

Il successivo comma 2 riprende le c.d. specifiche responsabilità il cui importo aumento da 300 a 350 euro. In precedenza erano regolamentate dall'art. 17, c. 1, lett. i), CCNL 1 aprile 1999.

Anche per questo emolumento, la disciplina contenuta nell'ipotesi di contratto collettivo non si discosta da quella già in vigore, se non l'incremento dell'importo massimo, che passa dai precedenti 300 euro agli attuali 350 euro su base annua. Vi è solo da registrare una differenza nell'ambito soggettivo. Le figure che potevano beneficiare, nel passato, delle specifiche responsabilità ricomprendevano anche l'ufficiale elettorale, che non viene più citato nel nuovo CCNL, pur essendo, tale ruolo, tuttora presente all'interno dell'organizzazione delle amministrazioni comunali. Forse questo è dovuto ad una banale dimenticanza, a cui, in qualche modo, le parti dovranno porvi rimedio. In sostanza, con riferimento ai soggetti ai quali è possibile riconoscere l'indennità in commento, si veda la tabella che segue:

Art. 70-quinquies comma 2, Hp di CCNL	Art. 17, comma 2, lett. i), CCNL 1° aprile 1999
Ufficiale di stato civile e anagrafe	Ufficiale di stato civile e anagrafe
NON RICHIAMATO	Ufficiale elettorale
Responsabile tributi	Responsabile tributi
Archivisti informatici	Archivisti informatici
Relazioni col pubblico	Relazioni col pubblico
Formatori professionali	Formatori professionali
Protezione civile	Protezione civile
Ufficiale giudiziario per i messi notificatori	Ufficiale giudiziario per i messi notificatori

I benefici a favore dei dipendenti della polizia locale

I compensi per prestazioni rese in occasione di iniziative di carattere privato

La disposizione si inserisce sulla scia delle norme contenute nel panorama legislativo per favorire la

collaborazione fra gli Enti locali e i soggetti privati che si fanno promotori e finanziatori di iniziative ed eventi. La disposizione di riferimento è individuata nell'art. 22, comma 3-bis, del D.Lgs. n. 75/2017, il quale dispone che:

"A decorrere dal 2017, le spese del personale di polizia locale, relative a prestazioni pagate da terzi per l'espletamento di servizi di cui all'articolo 168 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di sicurezza e di polizia stradale necessari allo svolgimento di attività e iniziative di carattere privato che incidono sulla sicurezza e la fluidità della circolazione nel territorio dell'ente, sono poste interamente a carico del soggetto privato organizzatore o promotore dell'evento e le ore di servizio aggiuntivo effettuate dal personale di polizia locale in occasione dei medesimi eventi non sono considerate ai fini del calcolo degli straordinari del personale stesso. In sede di contrattazione integrativa sono disciplinate le modalità di utilizzo di tali risorse al fine di remunerare i relativi servizi in coerenza con le disposizioni normative e contrattuali vigenti."

Si stabilisce, quindi, che, dal 2017, gli Enti locali debbono recuperare le spese sostenute per il personale di polizia locale quando questi svolgano servizi che abbiano, contemporaneamente, le seguenti due caratteristiche:

- siano relativi alla sicurezza e alla polizia stradale (fluidità della circolazione);
- siano necessari allo svolgimento di attività e iniziative di carattere privato.

Le ore di servizio aggiuntivo relative a tali eventi non sono da considerare come straordinari, ancorché effettuate fuori dall'ordinario orario di lavoro. Le somme versate dai privati a ristoro dei costi sostenuti per il personale di vigilanza confluiscono nel fondo e sono ripartite secondo le previsioni normative e di contratto. L'art. 56-ter del CCNL entra nel dettaglio di questo quadro, puntualizzandone alcuni aspetti. L'occasione in cui vengono prestati i servizi da parte del personale della polizia locale oggetto di disciplina è lo stesso: l'attività di sicurezza e di polizia stradale. Per tali eventi, i predetti dipendenti dell'area vigilanza possono prestare:

1) ore oltre l'ordinario orario di lavoro, che debbono essere remunerate con un compenso corrispondente a quello per lavoro straordinario previsto dall'art. 38 del CCNL 14 settembre 2000;

2) ore di lavoro aggiuntivo nelle giornate di domenica e di riposo settimanale, per le quali, oltre allo straordinario, deve essere riconosciuto un riposo compensativo di durata esattamente coincidente con le ore prestate.

Si noti che, nella seconda ipotesi, si parla, oltre del giorno di riposo settimanale, anche della "domenica" e questo indipendentemente dal fatto che tale giornata sia inserita nell'ordinaria strutturazione del servizio.

Il CCNL precisa che il lavoro aggiuntivo prestato per attività e iniziative di carattere privato non concorrono ai due seguenti limiti:

- a) il tetto individuale al lavoro straordinario, quantificato nelle 180 ore annue;
- b) il limite al fondo per lo straordinario di cui all'art. 14 del CCNL 1° aprile 1999.

In sostanza, quindi, le ore di lavoro aggiuntivo prestate nelle suddette occasioni, pur essendo intrinsecamente lavoro straordinario perché rese oltre l'ordinario orario di lavoro e perché remunerate come straordinario, non sono da considerarsi nel coacervo del medesimo straordinario ai fini del rispetto dei relativi vincoli.

Gli oneri per tali prestazioni sono completamente a carico del soggetto privato. Nell'ambito di tale rimborso rientrano:

- 1) i compensi per le ore aggiuntive corrispondente allo straordinario;
- 2) gli oneri inerenti alla mancata prestazione dovuta al riposo compensativo;
- 3) gli oneri previdenziali, assistenziali e l'Irap sulle somme di cui ai precedenti punti 1 e 2.

Gli aspetti operativi devono essere contenuti in un regolamento che ogni amministrazione deve adottare, in assenza del quale la disposizione non dovrebbe essere attuabile in quanto non risulterebbero chiare le modalità dell'intervento del soggetto privato organizzatore o promotore dell'evento.

Infine il CCNL dispone che è necessaria la stipulazione di un nuovo contratto collettivo decentrato integrativo affinché la disciplina dello stesso CCNL possa trovare applicazione. Come sopra evidenziato, l'art. 22 del D.Lgs. n. 50/2017 impone alla contrattazione collettiva la disciplina delle "modalità di utilizzo di tali risorse al fine di remunerare i relativi servizi in coerenza con le disposizioni normative e contrattuali vigenti.". Tale disposizione non è prevista nel CCNL, il quale, al contrario, non solo doveva dare contenuto alla norma di legge ma avrebbe dovuto disciplinare le prestazioni rese dalla polizia locale in occasione di iniziative private quando queste sono effettuate nell'ordinario orario di lavoro, per le quali non sono indicati compensi particolari e, pertanto, non si può che ricorrere ai premi per la *performance* individuale e collettiva.

L'utilizzo dei proventi del Codice della strada

Le somme oggetto di regolamentazione da parte dell'ipotesi di CCNL sono indicate nell'art. 208 del D.Lgs. n. 285/1992, il cui comma 4 dispone che:

"Una quota pari al 50 per cento dei proventi spettanti agli enti di cui al secondo periodo del comma 1 è destinata:

.....

c) ad altre finalità connesse (...) a misure di assistenza e di previdenza per il personale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12, alle misure di cui al comma 5-bis del presente articolo e a interventi a favore della mobilità ciclistica."

e il successivo comma 5 prevede che:

"La quota dei proventi di cui alla lettera c) del comma 4 può anche essere destinata ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro, ovvero al finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, nonché a progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-bis e 187 e (...)."

Rispetto al quadro legislativo, il CCNL interviene per disegnare un quadro leggermente diverso nel quale gli enti si possono muovere. In particolare:

- 1) i contributi alla previdenza complementare possono essere destinati esclusivamente al Fondo Perseo-Sirio. In sostanza, quindi, sono escluse le forme di previdenza di carattere privato, in passato ammesse. La disposizione è tutt'altro che di facile attuazione. Come è noto, l'adesione al Fondo Perseo-Sirio comporta, da parte del dipendente, la sua opzione per il trattamento di fine rapporto in luogo del trattamento di fine servizio. Quindi, per tutti gli agenti per i quali il Comune vuole versare somme a favore della previdenza complementare, a differenza del passato, dovranno ora optare per il Tfr. E cosa succede in assenza di tale opzione? La risposta non può che essere una: l'Ente non può procedere al versamento dei contributi al Fondo Perseo-Sirio e il dipendente perde queste somme;
- 2) le finalità assistenziali sono confermate. Nel dettaglio, queste somme devono essere gestite nell'ambito del *welfare* integrativo, al quale il CCNL rimanda;
- 3) con riferimento al premio per la *performance* legato agli obiettivi della polizia locale, il CCNL si limita al "potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale". In pratica non vengono citati i "progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-bis e 187" che, invece, sono oggetto del D.Lgs. n. 285/1992.

L'indennità di servizio esterno

Per il solo personale di vigilanza è stata istituita l'indennità di servizio esterno con un importo compreso tra 1 e 10 euro giornalieri da definire in sede di contrattazione decentrata ed è volta a compensare i rischi e il disagio (art. 56-*quinquies*, ipotesi di CCNL). La nuova indennità presenta evidenti parallelismi con

l'indennità condizioni di lavori, destinata alla generalità dei dipendenti, seppure con specifiche peculiarità. La definizione dei "criteri generali per la sua attribuzione" è rimessa alla contrattazione decentrata (art. 7, c. 4, lett. e), ipotesi di CCNL).

Il presupposto necessario per il riconoscimento dell'indennità è lo svolgimento di "servizi esterni di vigilanza" svolto "in via continuativa". In sede decentrata dovrà essere definito cosa si intende per attività svolta in via continuativa e cosa si intende per servizio esterno. Nel silenzio del contratto, le dovrebbero avere ampi spazi di regolamentazione. In primo luogo è necessario capire cosa si intenda per servizio esterno atteso che spesso gli agenti svolgono sia attività interna che esterna all'ente. Paradossalmente potrebbe essere sufficiente che i servizi esterni vengano garantiti anche con un'intensità minoritaria e persino marginale rispetto a quella interna. Quindi potrebbe essere attribuibile anche se, all'interno della giornata di lavoro, l'agente di polizia locale abbia effettuato servizio esterno per pochi minuti. Non vi è dubbio che l'esempio proposto sembri paradossale ed è sicuramente da scoraggiare ma bisogna sottolineare come, sul punto, la lettera del contratto risulti molto scarna. L'unico appiglio sembra rappresentato dall'importo, che è riconosciuto per le "giornate" di servizio esterno. Quindi, con una interpretazione opposta a quella precedente proposta, sembra che l'indennità potrebbe essere riconosciuta solo a chi svolto il servizio esterno per l'intera giornata. Non è chiara quale sia la volontà delle parti e quindi sarà opportuno valutare comportamenti prudenti in attesa di chiarimenti istituzionali.

Per servizio esterno il contratto specifica che si tratta di "ambienti esterni" e quindi fuori dall'"ufficio".

Ancora in sede decentrata si dovrà definire quando l'attività è svolta in via continuativa, che si dovrebbe tradurre nella possibilità di attribuire l'indennità al personale che ordinariamente svolge attività esterna, salvo situazioni particolari. Letteralmente attività in via continuativa significa che tutti i giorni il dipendente è in esterno, salvo caso veramente eccezionali. Soprattutto negli enti con pochi agenti può succedere che alcuni giorni della settimana l'agente svolga servizio interno ed in altri servizio esterno e quindi l'attività esterna è effettivamente svolta in via continuativa ma non tutti i giorni. Ancora una volta il contratto sembra un po' contraddittorio in quanto prevede sia la continuità del servizio esterno sia l'erogazione per le sole giornate di servizio esterno. Riprendendo il testo della norma contrattuale, l'indennità "compete" al verificarsi delle condizioni previste. L'utilizzo del verbo all'indicativo presente

determina un obbligo atteso che lo stesso contratto definisce l'attività esterna come rischiosa e disagiata. La contrattazione decentrata dovrà decidere l'importo tra il minimo e il massimo previsto dal CCNL. A differenza dell'indennità condizioni di lavoro, la quantificazione non deve essere collegata a specifici criteri di quantificazione, ma è meramente rimessa alla contrattazione.

Le risorse per il finanziamento dell'indennità di servizio esterno sono da reperire tra le disponibilità del fondo. L'indennità è cumulabile con l'indennità di turno, l'indennità di vigilanza e la *performance* individuale ed organizzativa. La cumulabilità con l'indennità di vigilanza motivata dal servizio esterno è una significativa novità rispetto agli orientamenti espressi in passato dall'ARAN.

Inoltre, il contratto specifica che l'indennità di servizio esterno non è cumulabile con l'indennità condizioni di lavoro. Ne consegue che, nei giorni in cui viene erogata l'indennità di servizio esterno, non può essere erogata quella per le condizioni di lavoro. Nulla dice il contratto per il caso contrario; quindi sembrerebbe possibile, se previsto in sede decentrata, riconoscere l'indennità condizioni di lavoro nei giorni in cui l'agente non svolge attività esterna. Tornando all'esempio tipico degli enti di ridotte dimensioni, potrebbe verificarsi il caso che l'agente percepisca l'indennità specifica per i giorni di servizio esterno e quella per le condizioni di lavoro nei giorni in cui svolge attività interna.

È chiara la cumulabilità dell'indennità di servizio esterno con l'indennità di funzione in quanto espressamente prevista dall'art. 56-*sexies*.

L'indennità potrà essere erogata dal primo contratto decentrato successivo al CCNL.

L'indennità di funzione

Per il personale di vigilanza è prevista una specifica indennità di funzione (art. 56-*sexies*) che "sostituisce" dell'indennità di specifiche responsabilità (art. 70-*quinquies*, comma 1). La struttura delle due indennità è molto simile. Per entrambe è previsto un importo massimo di 3.000 euro annuali, da corrispondere per 12 mensilità e da definire in sede di contrattazione. Le risorse sono finanziate dal fondo. L'indennità è correlata alle responsabilità attribuite che, per il personale della vigilanza, tengono conto anche del "grado rivestito"; elemento non valutabile per il restante personale. Può essere riconosciuta solo al personale di categoria C e D in quanto è riservata ai lavoratori della polizia locale e non al personale che lavora nel servizio vigilanza con altri profili professionali.

La quantificazione dell'indennità, rimessa alla contrattazione, deve considerare tre fattori:

- il grado rivestito;
 - le responsabilità attribuite;
 - le peculiarità dimensionali, istituzionali, sociali e ambientali degli enti. Si tratta delle stesse condizioni previste per l'indennità condizioni di lavoro con l'unica differenza che non si fa chiaramente riferimento al servizio in quanto questa indennità è destinata solo alla vigilanza.
- L'indennità è cumulabile con l'indennità di turno, l'indennità di vigilanza, l'indennità di

servizio esterno e con i premi legati alla "performance individuale e collettiva" (forse si intende organizzativa).

Il contratto prevede espressamente che non è cumulabile con l'indennità di responsabilità prevista per la generalità dei dipendenti (art. 70-bis).

Nulla è previsto, e quindi dovrebbe essere ammessa, la cumulabilità con l'indennità condizioni di lavoro nel caso in cui l'agente non svolga attività di servizio esterno.

L'indennità potrà essere erogata dal primo contratto decentrato successivo al CCNL.

LIBRI

Disponibile in E-BOOK



Wolters Kluwer,
novembre 2016
pagg. 634, Euro 18
Codice e-book: 00201603
ISBN (ebook):
978-88-217-5720-4

Per informazioni e acquisti

- On line www.shopwki.it
- Servizio Informazioni Commerciali (tel. 02.82476794 fax 02.82476403)
- Agente di zona
- Librerie professionali

COLLANA: Pubblica amministrazione ed Enti locali

LO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE

Gestione del procedimento con la nuova conferenza di servizi e con la nuova Scia - Progettazione del servizio e Controllo di gestione

di Claudio Facchini

Il volume sviluppa, approfondendo, il tema dello **Sportello unico per le attività produttive - SUAP** -, quale strumento di semplificazione amministrativa delle **politiche di sviluppo locale - procedimento unico** -, nonché occasione per consolidare il **ruolo del comune**, soggetto attivo nella regia dello sviluppo economico locale. Il contesto è quello dell'economia globale, nel quale anche amministratori e funzionari dei comuni devono assumere questa dimensione come punto di riferimento della loro azione, con la finalità di portare a sistema una serie di interventi che, fino ad oggi, sono stati realizzati in modo frammentato e che invece vanno organicamente collocati all'interno di **politiche economiche locali strutturate**. L'analisi della disciplina del **SUAP** fornisce un valido supporto per fronteggiare nuove sfide, come l'**autogoverno competitivo dei sistemi locali, tanto da trasformare, attraverso il processo di semplificazione, la P.A. da vincolo a fattore di promozione**.

Offre al contempo una serie di **spunti operativi sulle modalità attraverso le quali guidare la trasformazione, sulla possibilità da parte dei comuni di affermare una propria identità con le modeste risorse a disposizione, sulla forma-**

zione delle nuove professionalità capaci di guardare e guidare il sistema nel suo insieme e sul come investire sulle risorse immateriali: formazione, creazione di infrastrutture, gestione dell'immigrazione. Gli operatori dei comuni e delle pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento unico potranno, in sintesi, trovare **strumenti operativi di lavoro efficaci e flessibili**, quali l'elenco dei **procedimenti rivolti alle imprese** di competenza dei comuni, da pubblicarsi sul **sito web**; le informazioni che il **SUAP deve fornire agli utenti**; l'analisi e le indicazioni fondamentali fornite dalla **giurisprudenza**; **l'evoluzione della disciplina dello Sportello unico e le normative regionali**; lo **Sportello unico telematico**; le **metodologie di controllo della gestione e modelli organizzativi**; **la misurazione degli oneri amministrativi** che gravano sulle imprese e gli **strumenti per la riduzione della burocrazia**.

In evidenza, inoltre, tematiche contigue quali la **Scia**, la **conferenza di servizi**, la **Direttiva servizi**, l'**autorizzazione paesaggistica**.

La **riflessione teorica** è accompagnata dall'esposizione di **numeroso esperienze pratiche** che forniscono interessanti spunti applicativi.