

In questo numero:

Lavoro pubblico

- 1** La spending review non risparmia il personale degli enti territoriali
- Un DPCM per la revisione delle dotazioni organiche
 - Il divieto di assunzione per le province
 - Cambiano (ancora) i poteri datoriali
 - Tetto massimo al valore dei buoni pasto
 - Stop alla liquidazione delle ferie non godute
 - Nuova vita alla performance?

Trattamento Economico

- 11** Assegno nucleo familiare: adeguati i livelli di reddito

Lavoro pubblico

La spending review non risparmia il personale degli enti territoriali

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

La “revisione delle spese”, traduzione della più aulica spending review, non poteva dimenticarsi del personale degli enti territoriali anche se gli effetti immediati sembrano decisamente meno invasivi rispetto a quelli previsti per la PA centrale. Tuttavia, il legislatore ripropone l’idea di un DPCM che, oltre a toccare le dotazioni organiche degli enti meno virtuosi, potrebbe far scattare la tagliola della messa in disponibilità. Non mancano interventi più mirati su ferie e buoni pasto.

Un DPCM per la revisione delle dotazioni organiche

Dopo aver previsto innumerevoli vincoli per limitare l’accesso al pubblico impiego, sia a tempo indeterminato che con l’utilizzo di contratti flessibili, il legislatore rispolvera l’idea di tagliare le dotazioni organiche. Il tema, come si diceva, non è nuovo ed in passato non ha avuto effetti particolarmente significativi, tanto è vero che, dal 2006 in poi, era stato abbandonato a favore del più concreto limite alla spesa complessiva di personale. Peraltro, l’idea di un DPCM era già contenuta nella prima versione dell’art. 76 del D.L. 112/2008 ma la sua scrittura era risultata talmente complessa da determinarne la sua abrogazione.

La spending review non poteva però limitarsi a tagli lineari (si sarebbe trattato di una contraddizione in termini) e quindi ha previsto un meccanismo che non tocca gli enti virtuosi e penalizza quelli con i parametri non in ordine. Il principio è un classico: *in medium stat virtus*. In pratica verrà adottato un DPCM entro il 31 dicembre 2012, d’intesa con la Conferenza Stato città ed autonomie locali, con il quale verrà determinata la media nazionale del personale in servizio rispetto alla popolazione residente (art. 16, comma 8, D.L. 95/2012). Sulla base di questo rapporto, verranno stabiliti i parametri di virtuosità. In realtà la norma prevede che il quoziente dipendenti e popolazione residente costituisca l’indicatore prioritario con il quale verificare se un ente può considerarsi o meno virtuoso. Quali saranno gli altri indicatori ad oggi non è dato saperlo. Ovviamente si dovrà tenere presente anche il personale dipendente delle società partecipate secondo le regole, non proprio di solare interpretazione, contenute nell’art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008.

Questa volta il *focus* è rappresentato dalle dotazioni organiche anche se rimangono confermate sia le norme sulle assunzioni che quelle sulla spesa. Per chi si troverà ad

avere un rapporto dipendenti-popolazione superiore al 20% della media nazionale scatterà immediatamente (o meglio dalla data di entrata in vigore del decreto) il divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo, mentre, per chi supera il dato medio del 40% si *“applicano le misure di gestione delle eventuali situazioni di soprannumero di cui all’articolo 2, comma 11, e seguenti”*. Le disposizioni richiamate, dettate per la PA centrale, oltre a confermare il divieto di assunzione in presenza di soprannumero, prevedono specifiche procedure per la gestione delle eccedenze di personale ai sensi dell’art. 33 del D.Lgs. 165/2001. L’obiettivo è quello di procedere ad un progressivo rientro rispetto al personale in soprannumero con i seguenti passaggi:

- a) applicazione dell’art. 72, comma 11, del D.L. 112/2008 (obbligo di collocamento a riposo a decorrere dal compimento dell’anzianità massima contributiva di quaranta anni) ai dipendenti che abbiano maturato il diritto all’accesso e alla decorrenza del trattamento pensionistico entro il 31/12/2014 applicando le disposizioni vigenti prima della riforma delle pensioni (D.L. 201/2011);
- b) predisposizione, entro il 31/12/2012, di una previsione delle cessazioni derivanti dall’applicazione della lettera precedente, per verificare i tempi di riassorbimento dei soprannumero. Con ogni evidenza questa disposizione non potrà essere applicata agli enti locali in quanto il DPCM deve essere emanato entro fine anno;
- c) individuazione dei soprannumero non riassorbibili entro due anni dal 1° gennaio 2013, considerando i collocamenti a riposo sopra richiamati;
- d) attivazione *“processi di mobilità guidata”*;
- e) definizione di criteri e tempi l’utilizzo di contratti a tempo parziale per il personale non dirigente in soprannumero.

Qualora risultasse ancora personale in eccedenza dopo l’attivazione delle misure descritte, le amministrazioni dichiarano l’esubero ed il personale è collocato in disponibilità per 24 mesi, che possono diventare 48 se il personale collocato in disponibilità matura, entro il predetto periodo, i requisiti per il trattamento pensionistico.

Tali procedure risaltano applicabili in generale anche ai casi di eccedenza dichiarati per *“ragioni funzionali o finanziarie”* (art. 2, comma 14, D.L. 95/2012). Anche se la norma non vi fa un riferimento in modo esplicito, sembra evidente che si tratta di casi di eccedenze di personale regolamentati dall’art. 33 del D.Lgs. 165/2001, il quale dispone che le *“situazioni di soprannumero o (...) eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria”*.

Cosa si deve fare nel frattempo?

In pratica non resta che attendere l’emanazione del DPCM, in mancanza del quale l’ente non può adottare le disposizioni previste nel decreto sulla spending review. Guardando alla storia non è così scontato che il DPCM venga adottato, e, soprattutto, che venga adottato entro il 2012.

Il divieto di assunzione per le province

La razionalizzazione e la riduzione della spesa degli enti territoriali passa anche attraverso la soppressione e la concentrazione delle Province e delle loro funzioni (art. 17, D.L. 95/2012). La gestione di tali processi risulta sicuramente lungo ed articolato.

In ogni caso, nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle Province, è fatto divieto di procedere ad "ad assunzioni di personale a tempo indeterminato". Quindi blocco totale delle assunzioni. Rimangono solo i contratti flessibili che, comunque, devono fare i conti con l'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010 (assunzioni nel limite del 50% della spesa sostenuta nel 2009 fatte salve le specifiche deroghe).

Cambiano (ancora) i poteri datoriali

Il legislatore non trova pace in merito ai modelli di relazioni sindacali da applicare nel complesso ambito della gestione del lavoro pubblico. Quasi in sordina, l'art. 2, commi 17, 18 e 19, del D.L. 95/2012, modificano in modo significativo sia l'art. 5 (il potere di organizzazione del datore di lavoro pubblico) sia l'art. 6 (organizzazione e disciplina degli uffici e dotazioni organiche) del D.Lgs. 165/2001.

I poteri di organizzazione: dalla mera informazione all'esame congiunto

Nell'ambito dei poteri di organizzazione sono previsti due diversi modelli di relazioni sindacali:

- a) la semplice informazione in merito alle "determinazioni per l'organizzazione degli uffici";
- b) l'esame congiunto, solo se previsto nella contrattazione collettiva, per le "misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro".

In pratica, nulla cambia in tema di determinazioni per l'organizzazione degli uffici, per le quali continua ad applicarsi l'informazione, mentre i contratti collettivi potranno prevedere l'esame congiunto per le misure inerenti la gestione dei rapporti di lavoro.

Le problematiche interpretative sono evidenti. Il confine tra le due casistiche non è sempre così semplice. Rinasce, qualora fosse mai cessato, la questione relativa alla validità o meno delle attuali norme sulla concertazione contenute CCNL (che spesso afferiscono alla gestione del rapporto di lavoro).

Nasce un nuovo modello di relazione sindacale: l'esame congiunto. Questo modello, probabilmente vicino alla consultazione prevista nel vecchio testo dell'art. 6 dello stesso D.Lgs. 165/2001, si dovrebbe collocare a metà strada tra la mera informazione e la concertazione. Si dovranno informare preventivamente le organizzazioni sindacali fissando una data per l'esame congiunto secondo i consueti principi di correttezza e buona fede. Sembra evidente la possibilità per il datore di lavoro di poter procedere anche senza il consenso dei rappresentanti dei dipendenti. Probabilmente la differenza rispetto alla concertazione riguarda l'assenza di un termine per la conclusione della procedura, che, a questo punto, può durare più o meno di 30 giorni.

Che cosa succede nelle more della regolamentazione di questo istituto nei contratti collettivi? Dovrebbe continuare ad applicarsi l'informazione in quanto la norma prevede esame congiunto solo se previsto nei contratti collettivi. Una cosa è certa: non mancherà il contenzioso.

L'organizzazione e la dotazione organica: dalla consultazione all'informazione

Le modifiche organizzative e la disciplina degli uffici e dei servizi, nonché la consistenza e la variazione della dotazione organica potrà essere effettuata previa informazione, preventiva o successiva, alle organizzazioni sindacali. Dall'obbligo di consultazione (spesso interpretato dalla parte sindacale con la concertazione quasi si trattasse dello stesso modello di relazione sindacale) si passa alla semplice informazione, che potrà essere addirittura successiva. Il testo della norma non sembra porre particolari problemi interpretativi.

L'esubero necessita dell'esame sui criteri

Nell'art. 6 del D.Lgs. 165/2001 viene inserito un nuovo periodo volto a regolamentare le relazioni sindacali in caso di rilevazione di esubero ovvero di avvio di processi di mobilità. Ad integrazione di quanto già previsto nell'art. 33, si dovrà non solo informare le OO.SS. ma sarà necessario un "esame sui criteri per l'individuazione degli esuberanti o sulle modalità per i processi di mobilità". In questo la norma impone un periodo massimo di 30 giorni decorsi i quali, in mancanza di accordo, il datore di lavoro pubblico procede alla dichiarazione di esubero e alla messa in mobilità. Questo esame sui criteri costruisce una nuova modalità di confronto che quasi si sovrappone alla già nota concertazione anche se sembra avere confini molto più ampi. Si potrebbe anche pensare che l'esame sui criteri possa avvenire anche senza sedersi attorno ad un tavolo, atteso che la lettera della norma non lo impone. In ogni caso, stante la delicatezza del tema, risulta quanto mai opportuno un comportamento prudente.

Obbligo di informazione in attesa di regolamentazione

Le modifiche degli articoli 5 e 6 del D.Lgs. 165/2001, a partire quantomeno dalla c.d. riforma Brunetta (D.Lgs. 150/2009), hanno reso problematica l'interpretazione delle norme contenute nei CCNL che contrastavano con il nuovo quadro normativo. L'art. 2, comma 19, del D.L. 95/2012 sembra quasi introdurre un criterio interpretativo "autentico", anche se, con ogni evidenza, non si può parlare di una norma di interpretazione autentica. Il legislatore prevede che, nelle more della disciplina contrattuale successiva all'entrata in vigore del decreto in commento, "è comunque dovuta l'informazione alle organizzazioni sindacali su tutte le materie oggetto di partecipazione sindacale previste dai vigenti contratti collettivi".

In pratica

Modello di relazione sindacale	Prima	Adesso	Cosa cambia
Determinazioni per l'organizzazione degli uffici (art. 5, comma 2, primo caso, D.Lgs. 165/2001)	Informazione	Informazione	Invariato
Gestione dei rapporti di lavoro (art. 5, comma 2, secondo caso, D.Lgs. 165/2001)	Informazione	Esame congiunto con le OO.SS.	Maggior tutela alle OO.SS.
Organizzazione e disciplina degli uffici (art. 6, comma 1, primo caso, D.Lgs. 165/2001)	Consultazione	Informazione	Rafforzati i poteri datoriali
Consistenza e variazione delle dotazioni organiche (art. 6, comma 1, secondo caso, D.Lgs. 165/2001)	Consultazione	Informazione	Rafforzati i poteri datoriali
Esuberi o processi di mobilità	Informazione (art. 33 D.Lgs. 165/2001)	Informazione ed esame sui criteri (massimo 30 giorni)	Maggior obiettività e trasparenza

La modifica del testo normativo

Art. 5 del D.Lgs. 165/2001	
Testo previgente	Testo attuale
1. Le amministrazioni pubbliche assumono ogni determinazione organizzativa al fine di assicurare l'attuazione dei principi di cui all'articolo 2, comma 1, e la rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa.	<i>non modificato</i>
2. Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per 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, <u>fatta salva la sola informazione ai sindacati, ove prevista nei contratti di cui all'articolo 9.</u> 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.	2. Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per 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, <i>fatte salve la sola informazione ai sindacati per le determinazioni relative all'organizzazione degli uffici ovvero di esame congiunto per le misure riguardanti i rapporti lavoro, ove previste nei contratti di cui all'articolo 9.</i> 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.
3. Gli organismi di controllo interno verificano periodicamente la rispondenza delle determinazioni organizzative ai principi indicati all'articolo 2, comma 1, anche al fine di proporre l'adozione di eventuali interventi correttivi e di fornire elementi per l'adozione delle misure previste nei confronti dei responsabili della gestione.	<i>non modificato</i>
3-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle Autorità amministrative indipendenti.	<i>non modificato</i>

Art. 6, comma 1, del D.Lgs. 165/2001	
Testo previgente	Testo attuale
<p>1. Nelle amministrazioni pubbliche l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche sono determinate in funzione delle finalità indicate all'articolo 1, comma 1, previa verifica degli effettivi fabbisogni e <u>previa consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative</u> ai sensi dell'articolo 9.</p> <p>Nell'individuazione delle dotazioni organiche, le amministrazioni non possono determinare, in presenza di vacanze di organico, situazioni di soprannumerarietà di personale, anche temporanea, nell'ambito dei contingenti relativi alle singole posizioni economiche delle aree funzionali e di livello dirigenziale. Ai fini della mobilità collettiva le amministrazioni effettuano annualmente rilevazioni delle eccedenze di personale su base territoriale per categoria o area, qualifica e profilo professionale. Le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale.</p>	<p>1. Nelle amministrazioni pubbliche l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche sono determinate in funzione delle finalità indicate all'articolo 1, comma 1, previa verifica degli effettivi fabbisogni e previa informazione, preventiva o successiva, delle organizzazioni sindacali rappresentative ove prevista nei contratti di cui all'articolo 9.</p> <p>Nei casi in cui processi di riorganizzazione degli uffici comportano l'individuazione di esuberi o l'avvio di processi di mobilità, al fine di assicurare obiettività e trasparenza, le pubbliche amministrazioni sono tenute a darne informazione, ai sensi dell'articolo 33, alle organizzazioni sindacali rappresentative del settore interessato e ad avviare con le stesse un esame sui criteri per l'individuazione degli esuberi o sulle modalità per i processi di mobilità. Decorso trenta giorni dall'avvio dell'esame, in assenza dell'individuazione di criteri e modalità condivisi, la pubblica amministrazione procede alla dichiarazione di esubero e alla messa in mobilità.</p> <p>Nell'individuazione delle dotazioni organiche, le amministrazioni non possono determinare, in presenza di vacanze di organico, situazioni di soprannumerarietà di personale, anche temporanea, nell'ambito dei contingenti relativi alle singole posizioni economiche delle aree funzionali e di livello dirigenziale. Ai fini della mobilità collettiva le amministrazioni effettuano annualmente rilevazioni delle eccedenze di personale su base territoriale per categoria o area, qualifica e profilo professionale. Le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale.</p>

Tetto massimo al valore dei buoni pasto

Il contenimento della spesa per i buoni pasto era già stato sfiorato dall'art. 9, comma 1, del D.L. 78/2010. La RGS, con la circ. 12/2011, faceva rientrare nel blocco del trattamento ordinariamente spettante anche il valore del buono pasto che dal 2011 in poi non poteva aumentare di valore. Ora l'intervento è decisamente più incisivo: dal 1° ottobre 2012 il valore nominale dei buoni pasti non può essere superiore ai 7,00 euro. Da tale data cessano le eventuali disposizioni normative o contrattuali di maggior favore ed i risparmi devono essere destinati al miglioramento dei saldi di bilancio. Inoltre, i risparmi non possono finanziare la contrattazione integrativa.

La norma è sicuramente applicabile anche agli enti locali atteso che è riferita alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato (art. 1, comma 2, L. 196/2009). Andranno inoltre rivisti i contratti stipulati per l'approvvigionamento dei buoni pasti.

Non si deve dimenticare che l'art. 46 del CCNL 14/09/2000 impone, quale valore del buono, una somma pari all'importo che l'ente sarebbe tenuto a pagare per ogni pasto, con le modalità previste dall'art. 45, comma 4. La locuzione presta il fianco a due interpretazioni in ordine al trattamento da riservare alla quota a carico del dipendente e pari ad un terzo del costo di ogni pasto, vale a dire il valore del buono pasto può corrispondere al valore dell'intero pasto, quantificato dopo un'analisi di mercato da parte dell'ente, e, quindi, si procede, in busta paga, a recuperare la quota a carico del dipendente, ovvero il buono pasto è pari al valore del pasto, già dedotta la quota a carico del dipendente. Il problema ha trovato soluzione nei giorni scorsi, con la risposta al quesito Aran RAL_1269 del 13 luglio 2012, in cui si specifica, a chiare lettere, che non è necessario che l'ente provveda al recupero del terzo del valore del pasto, ma è sufficiente che l'amministrazione eroghi, per ogni ticket, la somma esclusivamente a proprio carico e pari ai due terzi del costo del buono. Quindi, il limite imposto dal D.L. 95/2012 riguarda la sola quota del buono pasto a carico dell'ente. Si riporta di seguito il testo integrale del parere.

RAL_1269_Orientamenti Applicativi

Alla luce delle previsioni degli artt. 45, comma 4, e 46, comma 1, del CCNL del 14.9.2000, è possibile stabilire il valore nominale del buono pasto nella quota dei 2/3 che rimane a carico dell'ente e demandare al dipendente utilizzatore l'onere di corrispondere direttamente all'esercizio convenzionato la quota di 1/3 a suo carico?

L'art. 46, comma 1, del CCNL dell'1/4/1999 prescrive che "il costo del buono pasto sostitutivo del servizio di mensa è pari alla somma che l'ente sarebbe tenuto a pagare per ogni pasto, ai sensi del comma 4 dell'articolo precedente".

Il riferimento all'art. 45, comma 4, del CCNL del 14.9.2000 contenuto nell'art.46, comma 1, del medesimo CCNL, relativamente alla determinazione del costo del buono pasto, deve essere inteso nel senso che, proprio in questa sede, l'ente deve prevedere un importo che sia pari alla somma che avrebbe dovuto sopportare se avesse deciso di attivare un proprio servizio mensa (solo i due terzi del costo convenzionale del pasto).

Non può, invece, ritenersi che tale riferimento possa essere inteso come necessità dell'ente di trattenere un terzo del valore del buono pasto erogato al personale oppure nel senso altre forme di coinvolgimento diretto del lavoratore.

Pertanto, ai fini dell'applicazione della clausola contrattuale, è sufficiente che l'ente provveda all'erogazione, per ogni "ticket", di una somma, esclusivamente a proprio carico, pari ai 2/3 del costo unitario di un servizio mensa, risultante dal costo dei generi alimentari e del personale (l'importo può essere individuato dall'ente anche attraverso una semplice indagine di mercato o avvalendosi della collaborazione della Camera di Commercio o delle associazioni dei ristoratori o con verifiche presso mense aziendali dell'area territoriale interessata).

Stop alla liquidazione delle ferie non godute

Le ferie, i riposi ed i permessi spettanti al personale devono essere obbligatoriamente fruiti secondo le disposizioni previste dal contratto collettivo e dalla normativa vigente. In ogni caso non sarà possibile procedere alla "*corresponsione di trattamenti economici sostitutivi*". Guardando al contratto degli enti locali, sia per il personale dirigente che per quello non dirigente, non si potranno più liquidare le ferie non godute alla cessazione del rapporto di lavoro. La norma specifica che la cessazione del rapporto comprende diversi istituti: mobilità, dimissioni, risoluzione, pensionamento e raggiungimento del limite di età.

Chiaramente cessano di avere effetto disposizioni normative o contrattuali più favorevoli ed eventuali violazioni determinano il recupero delle somme indebitamente erogate, nonché la responsabilità disciplinare ed amministrativa nei confronti del dirigente (o posizione organizzativa) responsabile.

La norma sembra decisamente lineare: stop alla liquidazione delle ferie. In realtà il tema non è così semplice atteso che le ferie sono un diritto indisponibile del dipendente. Che cosa succederà nel caso in cui un dipendente alla cessazione del rapporto di lavoro avrà numerosi giorni di ferie non goduti per ragioni di servizio? Sembra improbabile che questa norma sia sufficiente ad arginare un "ristoro" che trova la sua fonte proprio nella carta costituzionale. Con il timore che a pagare potrebbero essere proprio quei dirigenti che non hanno saputo (o più spesso potuto) mettere in ferie il dipendente.

Cosa fare nell'immediato

Risulta sempre più urgente e improrogabile una attenta e puntuale programmazione delle ferie con l'obiettivo di far godere al dipendente tutti i giorni di ferie maturati (compresi quelli pregressi) secondo quanto previsto dal CCNL. Il dirigente che non riuscisse a gestire questa situazione potrebbe andare incontro a problemi che oggi non sono facilmente prevedibili.

Nuova vita alla performance?

La valutazione della performance organizzativa ed individuale sembrava quasi “abrogata” (anche se la disposizione è ancora viva e vegeta) all’indomani dell’approvazione dell’art. 6, comma 1, del D.Lgs. 141/2011 che rimandava l’applicazione della c.d. fasce Brunetta alla sottoscrizione dei CCNL successivi al quadriennio 2006-2009; ovvero, stante il blocco dei contratti, *sine die*.

Il decreto sulla spending review (art. 5, commi 11 e 12, D.L. 95/2012) sembra timidamente rilanciare il tema della valutazione della performance, rimettendo ad un DPCM l’identificazione di “*criteri per la valutazione organizzativa e individuale dei dipendenti pubblici*”. In ogni caso, per chi si fosse già dotato di autonomi strumenti di valutazione, il DPCM rimarrà lettera morta.

Art. 6, comma 1, D.Lgs. 141/2011

La differenziazione retributiva in fasce prevista dagli articoli 19, commi 2 e 3, e 31, comma 2, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, si applica a partire dalla tornata di contrattazione collettiva successiva a quella relativa al quadriennio 2006-2009. Ai fini previsti dalle citate disposizioni, nelle more dei predetti rinnovi contrattuali, possono essere utilizzate le eventuali economie aggiuntive destinate all’erogazione dei premi dall’articolo 16, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

Personale

Assegno nucleo familiare: adeguati i livelli di reddito

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

Con circolare Inps n. 79 dell'08 giugno 2012 sono stati diramati i nuovi livelli di reddito rilevanti ai fini della corresponsione dell'assegno nucleo familiare per il periodo 01 luglio 2012 – 30 giugno 2013. L'art. 2, comma 12, del D.L. n. 69/1988, convertito, con modificazioni nella L. 153/1988, stabilisce, infatti, che tali livelli di reddito debbano essere rivalutati, annualmente, nella stessa misura dell'incremento dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, determinato dall'Istat ed avente per riferimento l'anno a cui si riferiscono i suddetti redditi rispetto all'anno precedente. L'istituto di statistica ha determinato la variazione dei prezzi per l'anno 2011, rispetto all'anno 2010, pari al 2,7 per cento. L'Inps, di conseguenza, ha aggiornato i livelli di reddito delle singole tabelle, necessari per la determinazione degli importi mensili dell'assegno dal 1° luglio 2012. Infatti la rivalutazione ha valenza dal 1° luglio dell'anno successivo a quello a cui i redditi si riferiscono.

Al fine di facilitarne la quantificazione, per le tabelle da 11 a 19, sono stati determinati gli importi dell'assegno già comprensivo delle maggiorazioni previste, in misura fissa o a percentuale, per i nuclei familiari con più di sette componenti, con eccezione della tabella 12, per la quale si fa riferimento a nuclei familiari con più di sei componenti. Le suddette tabelle indicano gli importi dell'assegno fino a dodici componenti.

La suddetta circolare Inps viene ripresa anche dalla Ragioneria Generale dello Stato che, con propria circolare n. 22 del 21 giugno 2012, ribadisce l'adeguamento dei livelli reddituali e allega il modello di domanda di assegno per il nucleo familiare.

1) L'assegno per il nucleo familiare

Come è noto, l'assegno per il nucleo familiare viene corrisposto dal datore di lavoro dietro presentazione della relativa richiesta da parte del lavoratore. Fatti salvi i casi di decorrenza del diritto durante l'anno, l'assegno viene, di norma, corrisposto per il periodo che va dal 1° luglio dell'anno in cui si presenta la domanda e fino al 30 giugno dell'anno successivo. Qualora permangano i requisiti che danno diritto all'assegno, si deve riformulare la relativa richiesta nell'anno successivo; in caso contrario, la corresponsione viene sospesa.

La misura dell'assegno in questione dipende, essenzialmente, da due fattori:

- il nucleo familiare, vale a dire la sua numerosità e la sua composizione (presenza di entrambi i genitori o di uno solo, di figli minori, di soggetti inabili, ecc.);
- il reddito complessivo del nucleo, che incide, in modo inversamente proporzionale, sull'assegno (all'aumentare del reddito, l'assegno diminuisce).

Di fronte, quindi, ad una richiesta di assegno per il nucleo familiare, bisogna determinare, innanzitutto, se il richiedente è uno dei soggetti aventi diritto, se è in possesso dei relativi requisiti, e, di seguito, quali sono i soggetti che fanno parte il nucleo familiare ed, infine, quali sono tutte le componenti del reddito complessivo dello stesso nucleo. Vediamo, in breve, questi elementi.

2) Gli aventi diritto

I soggetti che, nell'ambito di una pubblica amministrazione, possono aver diritto all'assegno nucleo familiare sono rappresentati da:

- i lavoratori subordinati, indipendentemente che il contratto sia a tempo indeterminato, a tempo determinato, di formazione e lavoro, a orario pieno o a part-time. A questo proposito, si ricorda che il comma 11 dell'art. 6 del Ccnl 14/09/2000 stabilisce che "Al ricorrere delle condizioni di legge, al lavoratore a tempo parziale sono corrisposte per intero le aggiunte di famiglia". Pertanto, tale trattamento non viene riproporzionato all'impegno lavorativo. A nulla rileva, altresì, che il dipendente sia in servizio oppure sia assente per malattia, infortunio, congedo per maternità o paternità, congedo parentale, malattia del bambino, congedo matrimoniale, disponibilità, sciopero, sanzione disciplinare, distacco o permesso sindacale, permessi per assistenza ai portatori di handicap o richiamo alle armi. A proposito di tali assenze, si veda la circolare Inps n. 100/1992. L'assegno compete anche in caso di assenza ingiustificata (circolare Inps n. 106/1999) e per il periodo di preavviso non lavorato, nel limite massimo di tre mesi e se corrisposto direttamente al dipendente. Non compete se l'indennità sostitutiva del preavviso viene corrisposta agli eredi del dipendente deceduto. Nel caso di dipendenti in aspettativa sindacale o per mandato politico, l'assegno è corrisposto direttamente dall'Inps (circolare Inps n. 12/1990).

- i lavoratori in aspettativa per cariche pubbliche elettive o sindacali;
- i titolari di pensione, con l'avvertenza che se il soggetto è anche lavoratore subordinato, l'assegno può essere percepito o unitamente alla pensione o con il reddito da lavoro dipendente, ma non in entrambi i casi;
- i collaboratori coordinati e continuativi, per i quali si dedicherà, di seguito, un paragrafo a parte in quanto le condizioni sono leggermente diverse degli altri soggetti.

3) Il nucleo familiare

Prima di iniziare la disamina delle norme che regolano l'assegno, è necessario sia chiarito cosa si intende per nucleo familiare ai fini che qui rilevano. Sono componenti il nucleo, oltre al richiedente, il coniuge non legalmente ed effettivamente separato o divorziato e i figli, siano essi legittimi, legittimati, adottivi, affiliati, naturali, legalmente riconosciuti o dichiarati giudizialmente, nati in un precedente matrimonio dell'altro coniuge, affidati per norma di legge. Tali soggetti devono essere:

- di età inferiore a 18 anni compiuti;
- anche maggiorenni, quando si trovano, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi a un proficuo lavoro, purché non coniugati;
- di età compresa fra i 18 e i 21 anni, quando siano studenti o apprendisti, e nel nucleo familiare siano presenti almeno 4 figli di età inferiore a 26 anni;
- fratelli e sorelle, di età inferiore a 18 anni ovvero, senza limiti di età, se inabili, alle stesse condizioni previste per i figli;
- nipoti in linea retta, di età inferiore a 18 anni e viventi a carico dell'ascendente. Sulla base della indicazioni fornite dall'Inps, con messaggio n. 30624 del 2004, i succitati nipoti sono equiparati ai figli legittimi. Quindi, per la determinazione dell'assegno, si dovrà aver riguardo alle tabelle dei nuclei familiari con figli;
- nipoti, in linea collaterale, di età inferiore a 18 anni ovvero, senza limiti di età, se inabili, alle stesse condizioni previste per i figli e nel caso in cui siano orfani di entrambi i genitori e non abbiano diritto alla pensione ai superstiti.

Non può essere incluso nel nucleo familiare il convivente non coniugato.

Si precisa, infine, che nel caso in cui il richiedente sia un cittadino straniero, lo stesso deve avere la residenza in Italia; i suoi familiari fanno parte del nucleo se sussiste una delle seguenti condizioni:

- siano residenti in Italia o in uno degli Stati dell'Unione Europea;
- siano residenti all'estero, ma lo stato estero, di cui lo straniero è cittadino, riserva il medesimo trattamento ai cittadini italiani;
- esista una convenzione fra l'Italia e lo stato estero, come sopra identificato, in materia di trattamenti di famiglia e a condizione che i suddetti familiari non abbiano diritto all'assegno nucleo familiare o trattamento analogo nello stato estero. Attualmente sono presenti le suddette convenzioni con Capo Verde, gli Stati della ex Jugoslavia, Liechtenstein, Principato di Monaco, Repubblica di San Marino, Svizzera, Tunisia (nel limite massimo di 4 figli) e Città del Vaticano. Se la domanda di assegno è presentata da un pensionato, possono essere inclusi nel nucleo familiare, oltre ai residenti negli Stati suddetti, anche Australia, Canada, Norvegia, Stati Uniti e Uruguay.

Si sottolinea che, per il principio contenuto nel nostro ordinamento, secondo il quale il rapporto di coniugio è monogamico, nel nucleo familiare può essere incluso un solo coniuge (messaggio Inps 29 settembre 2006, n. 25928).

4) Il reddito

Il reddito complessivo da prendere a riferimento per determinare il diritto e la misura dell'assegno è dato dalla somma dei redditi complessivi del richiedente e dei soggetti che fanno parte del nucleo familiare. Non sono da considerare i redditi del coniuge legalmente ed effettivamente separato ovvero quando risulti che lo stesso abbia abbandonato la famiglia (circolare Inps n. 12/1990). Come periodo temporale, si fa riferimento all'anno solare precedente il 1° luglio dell'anno per il quale viene presentata la richiesta di assegno. Così le richieste che riguardano il periodo 01/07/2012 - 30/06/2013 dovranno contenere i redditi complessivi relativi all'anno 2011, mentre una eventuale richiesta presentata per il primo semestre 2012 deve far riferimento al reddito 2010. Ai fini che qui rileva, fanno parte del reddito complessivo:

- il reddito complessivo soggetto a tassazione ordinaria e risultante dalla dichiarazione dei redditi (modello Unico, 730, ecc.). Tale reddito risulta al lordo degli oneri deducibili (si veda messaggio Inps n. 20058/2005). A tal fine, giova sottolineare che il reddito derivante dall'abitazione principale è da considerare al lordo della relativa deduzione (messaggio Inps n. 13065/1994), mentre il reddito da lavoro dipendente è da considerare al netto delle ritenute previdenziali e assistenziali obbligatorie per legge. Per quanto riguarda il reddito da terreni, lo stesso è da considerare pari alla somma del reddito dominicale e del reddito agrario, risultante dall'applicazione delle tariffe d'estimo e rilevante ai fini Irpef (messaggio Inps n. 5519/2005). Le perdite da partecipazione in società di persone con contabilità ordinaria non riducono il reddito complessivo, ma sono portate in diminuzione del reddito positivo conseguito in altre società di persone ovvero in anni successivi, mentre per quanto riguarda le perdite da partecipazione, alle stesse sono riservati trattamenti differenziati in base al tipo di società e all'anno in cui tali perdite sono state conseguite. Sono, altresì, da considerare gli assegni periodici corrisposti al coniuge separato, mentre sono esclusi quelli corrisposti per il mantenimento dei figli. Nel caso in cui il provvedimento del giudice non specifichi questa suddivisione, si presume reddito il 50% dell'assegno;
- i redditi soggetti a ritenuta alla fonte, a imposta sostitutiva o esenti, qualora l'importo sia superiore a € 1.032,91 annui. Fanno parte di tale categoria reddituale, ad esempio gli interessi sui depositi e sui conti correnti, sia postali che bancari, gli interessi sui titoli di stato (Bot, Cct, ecc.), i premi e le vincite del lotto e dei concorsi a pronostici, le pensioni sociali, le pensioni, le indennità e gli altri assegni corrisposti dal Ministero dell'interno agli invalidi civili, ai ciechi e ai sordomuti;
- i redditi soggetti a tassazione separata, quali, ad esempio gli emolumenti arretrati relativi ad anni precedenti e l'indennità sostitutiva del preavviso;
- i redditi prodotti all'estero, nel caso in cui, se fossero stati prodotti in Italia, sarebbero assoggettati all'Irpef;
- i redditi corrisposti da enti internazionali a soggetti residenti in Italia;
- le pensioni corrisposte da istituti previdenziali od organismi esteri.

Alcune categorie, invece, non rientrano nella nozione di reddito complessivo ai fini dell'assegno nucleo familiare. Ne sono esempi:

- il trattamento di fine servizio e il trattamento di fine rapporto;

- le rendite vitalizie erogate dall'Inail;
- le pensioni di guerra e le indennità di accompagnamento;
- le indennità di accompagnamento corrisposte ai ciechi civili assoluti, ai minori invalidi non deambulanti e le indennità di accompagnamento di tipo risarcitorio (messaggio Inps n. 97/1998);
- le indennità per i ciechi parziali.

Relativamente ai coniugi, con riferimento ai seguenti eventi verificatisi nell'anno precedente, si specifica che:

- in caso di matrimonio, il reddito da prendere a riferimento è quello derivante dalla somma di ciascuno dei coniugi;
- in caso di decesso, il reddito di riferimento è unicamente quello del coniuge superstite;
- in caso di separazione legale, il reddito da considerare si riferisce solo al richiedente.

5) Le condizioni

L'assegno per il nucleo familiare può essere richiesto da uno solo dei componenti il nucleo familiare e non è compatibile con altro assegno o trattamento di famiglia comunque denominato.

Altra condizione è rappresentata dalla composizione del reddito complessivo, vale a dire almeno il 70 del suddetto reddito deve essere costituito da reddito da lavoro dipendente o da prestazioni che trovano la loro origine nel lavoro dipendente (pensioni, indennità di disoccupazione, indennità di malattia, indennità di maternità, ecc.). Come ha chiarito l'Inps, con la circolare n. 199/2003, ai fini della determinazione del requisito in commento si possono sommare sia i redditi da lavoro dipendente che quelli derivanti da collaborazione coordinata e continuativa.

6) Le variazioni

Con la presentazione della domanda di assegno per il nucleo familiare, il lavoratore dipendente si impegna a comunicare al datore di lavoro la variazioni che intervengono negli elementi che determinano la misura dell'assegno entro 30 giorni dal verificarsi delle stesse. Nel caso in cui si realizzi una variazione del nucleo familiare, nel termine suddetto, va presentata una nuova domanda, con barrata la casella "rideterminazione" e specificando la decorrenza. Al contrario, il datore di lavoro deve provvedere d'ufficio quando:

- il figlio minore di 18 anni diventa maggiorenne;
- il figlio, minore di 21 anni e studente o apprendista, compie il 21-esimo anno di età;
- varia il nucleo familiare e lo stesso datore ne viene a conoscenza per altre circostanze (ad esempio per il tramite di dichiarazione del dipendente rilasciata ai fini fiscali);
- il figlio, minore di 21 anni e studente o apprendista, perde tale condizione e il datore di lavoro ne viene a conoscenza sempre attraverso mezzi diversi dalla comunicazione del lavoratore.

Poiché, come detto, il reddito da prendere a riferimento per il calcolo dell'assegno è quello dell'anno precedente, lo stesso non può subire variazioni, tranne in caso di ingresso o uscita dal nucleo di soggetti che posseggano redditi rilevanti ai fini dell'assegno stesso.

La variazione di uno degli elementi che determinano l'assegno decorre dal primo giorno del periodo di paga in cui si verifica nel caso in cui la stessa comporti l'insorgenza del diritto all'assegno ovvero un aumento della misura dell'assegno. Decorre, invece, dal primo giorno del periodo di paga successivo a quello in cui si verifica nel caso la stessa comporti la perdita del diritto all'assegno ovvero una diminuzione della misura dell'assegno.

7) La prescrizione

Il diritto all'assegno per il nucleo familiare si prescrive nel termine di cinque anni. Come ha chiarito l'Inps, con messaggio n. 12790/2006, gli assegni arretrati devono essere richiesti e liquidati dal datore di lavoro che nel periodo in questione era controparte nel contratto di lavoro subordinato. Nel caso in cui l'Inps accerti che tale datore di lavoro sia impossibilitato al pagamento, provvede direttamente lo stesso istituto di previdenza.

8) I collaboratori coordinati e continuativi

Pur vigendo, in linea generale, la stessa disciplina dei lavoratori dipendenti, per i collaboratori coordinati e continuativi si devono evidenziare alcune differenziazioni, che così si possono riassumere:

- il reddito da co.co.co. deve essere almeno pari al 70 per cento del reddito complessivo. Ai fini del raggiungimento del suddetto requisiti, può essere considerato anche il reddito da lavoro dipendente. Non esiste una indicazione circa la composizione di detto cumulo. Quindi, al limite, si potrebbe arrivare al limite del 70 per cento con il solo reddito da collaborazione o con il solo reddito da lavoro dipendente;
- il diritto all'assegno compete anche nel caso in cui il reddito complessivo del nucleo sia pari a zero o sia negativo (circolare Inps n. 25/2006);
- per la determinazione dell'importo dell'assegno per il nucleo familiare si utilizzano le stesse tabelle previsti per i lavoratori dipendenti;
- i periodi per i quali spetta l'assegno sono solo quelli assistiti dalla specifica contribuzione, istituita con l'art. 59, comma 16, della L. 449/97 e ammontante allo 0,72% (0,50% fino al 06/11/2007);
- la corresponsione dell'assegno avviene direttamente da parte della sede Inps di residenza del collaboratore, dietro presentazione della relativa domanda a cui va allegata la documentazione necessaria per determinare il diritto e la misura dell'assegno. Detta domanda può essere inoltrata a decorrere dal 1° febbraio dell'anno successivo a quello per il quale viene richiesto l'assegno.

9) Il modello di domanda

Risulta evidente come nella domanda di assegno nucleo familiare si debba dare evidenza di tutte le condizioni necessarie per la sua corresponsione nonché degli elementi determinanti per la relativa quantificazione. Dopo una prima parte relativa ai dati anagrafici del richiedente, ai dati del datore di lavoro o della pensione nonché la richiesta di attribuzione ovvero di rideterminazione dell'assegno, con la relativa decorrenza, segue l'indicazione del nucleo familiare. A fronte di ogni componente, oltre ai dati anagrafici e la relazione di parentela con il richiedente, è necessario specificare la posizione ovvero:

- la lettera “S” se trattasi di studente. Per i figli di età compresa fra i 18 e i 21 anni, aggiungere la lettera “M”;
- la lettera “A” se trattasi di apprendista. Per i figli di età compresa fra i 18 e i 21 anni, aggiungere la lettera “M”;
- la lettera “I” per i familiari che si trovano, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro ovvero minorenne con difficoltà persistente a svolgere le funzioni proprie della sua età. Si deve allegare il certificato, o la sua copia autenticata, rilasciato dall'ASL o dalla vecchie Commissioni sanitarie provinciali, se tale certificato non è già stato prodotto;
- la lettera “O” per indicare la condizione di orfano/a.

Nella parte che segue si devono indicare i redditi del nucleo familiare, distinti per dichiarante, coniuge e altri familiari e specificando:

- i redditi da lavoro dipendente e assimilati, che vanno desunti dal Cud 2012, punti 1, 2, 251 e 301 ovvero nei punti 351 e 353, sempre del Cud 2012 per i redditi soggetti a tassazione separata, con le esclusioni sopra specificate (Tfr, anticipazioni sul Tfr, ecc)
- gli altri redditi, che sono esposti nel 730-3 2012, redditi 2011, ai righe 1, 2, 3, 5 e 6, ovvero nei singoli quadri dell'Unico 2012. Si ricorda che i redditi da fabbricati devono essere esposti al lordo dell'eventuale deduzione per abitazione principale;
- redditi esenti, assoggettati a ritenuta d'imposta alla fonte ovvero ad imposta sostitutiva, se superiori a € 1.032,91 annui.

L'ultima parte del modello di domanda è dedicata alle dichiarazioni sostitutive. Sia il coniuge che il richiedente devono attestare che non hanno già richiesto altro trattamento di famiglia. Lo stesso richiedente, inoltre, deve dichiarare che, per i medesimi familiari, non è stata presentata altra domanda di assegno. Infine il medesimo soggetto attesta che le notizie indicate nella domanda sono complete e veritiere e che si impegna a comunicare eventuali variazioni delle notizie fornite entro 30 giorni dal suo verificarsi.