



personalmente efficace, tecnicamente efficiente.

In questo numero:

Utilizzo delle risorse decentrate

1 Le criticità e le prospettive delle progressioni economiche

Utilizzo delle risorse decentrate

15 La disciplina dell'istituto del turno

Studio giallo s.r.l

via spinelli, 6/F 46047 porto mantovano (mn)
tel. 0376 392641-398174 fax 0376 396787
c.f. e p.iva 02025210200
mail: segreteria@ilpersonalepa.it
www.ilpersonalepa.it

Utilizzo delle risorse decentrate

Le criticità e le prospettive delle progressioni economiche

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

Le progressioni economiche sono oggetto di particolare interesse, negli ultimi periodi, da parte del legislatore. Dal blocco dei trattamenti economici complessivi agli effetti meramente giuridici, i numerosi dubbi sulla possibilità di ricorrere alle progressioni e delle conseguenze in caso di applicazione, sono ancora oggi presenti nell'agire quotidiano. Con questo lavoro, si cerca di fare il quadro giuridico e interpretativo dell'istituto.

L'introduzione delle progressioni orizzontali

Come è noto, il nuovo ordinamento professionale ha istituito le progressioni allora definite orizzontali. Con l'art. 5 del Ccnl 31/03/1999, si disponeva, infatti, che:

“All'interno di ciascuna categoria è prevista una progressione economica che si realizza mediante la previsione, dopo il trattamento tabellare iniziale, di successivi incrementi economici secondo la disciplina dell'art. 13.”

Quindi, si apriva, per la carriera del dipendente, un'opportunità, che aveva solo una valenza economica e che si traduceva con un miglioramento dello stipendio, e che si accompagnava con la possibilità di un avanzamento della sua collocazione all'interno del sistema di classificazione, vale a dire le progressioni verticali, sempre introdotte dal Ccnl 31/03/1999.

La progressione avviene in base ad un sistema di posizioni economiche, disegnato dallo stesso ordinamento professionale, che prevede un percorso, in origine, formato: per la categoria A, da quattro posizioni; per la categoria B, da 6 posizioni; per la categoria C, da 4 posizioni e, infine, per la categoria D, da 5 posizioni. Con la dichiarazione congiunta n. 11 al Ccnl 05/10/2001, le parti hanno concordato che la progressione economica nella categoria B e D, con posizione iniziale B1 e D1, può svolgersi per l'intero percorso, mentre, in precedenza, erano limitate alle posizioni B3 e D3. Con l'art. 35 del Ccnl 22/01/2004, viene introdotta, con decorrenza 31 dicembre 2003, una ulteriore posizione economica al termine di ciascuna categoria. Di conseguenza, oggi la categoria A termina nella posizione economica A5; la categoria

B con la posizione B7; la categoria C, con la posizione C6 e la categoria D, con la posizione D6.

In sede di prima applicazione, il nuovo ordinamento professionale individuava la corrispondenza fra le vecchie qualifiche funzionali con le nuove categorie e posizioni economiche, assegnando ai dipendenti che avevano in godimento il livello economico differenziato, previsto dall'art. 35 del Dpr 333/1990, la seconda posizione economica all'interno della categoria. Ciò influirà anche sulle modalità di finanziamento, di cui si dirà in seguito.

I criteri e i presupposti

E' sempre l'art. 5 del Ccnl 31/03/1999, che individua quali sono i criteri che consentono ai dipendenti di accedere alla posizione economica successiva. Differenzia fra le diverse posizioni economiche:

- a) per i passaggi all'interno della categoria A, si utilizzano gli stessi criteri identificati nelle successive lettere b) e c), adeguatamente semplificati;
- b) per i passaggi nella posizione economica successiva a quella iniziale delle categoria B e C (ovvero in posizione economica A2, B2 da B1, B4 da B3 e C2), si devono utilizzare i medesimi elementi di cui alla lettera c), integrati dalla valutazione dell'esperienza acquisita;
- c) per i passaggi nella seconda posizione economica successiva a quella iniziale delle categoria B e C (vale a dire in posizione economica B3 da B1, B5 da B3 e C3) si procede ad una selezione in base ai risultati ottenuti e alle prestazioni rese con più elevato arricchimento professionale, anche conseguenti ad interventi formativi e di aggiornamento collegati alle attività lavorative ed ai processi di riorganizzazione, all'impegno e alla qualità della prestazione individuale;
- d) per i passaggi nell'ultima posizione della categoria B e C (vale a dire in posizione B4 da B1, B6 da B3 e C4) e per tutti i passaggi all'interno della categoria D, è necessaria una selezione basata sugli elementi, anche disgiunti, previsti al punto c), che, altresì, tengano conto del:
 - diverso impegno e qualità delle prestazioni svolte, con particolare riferimento ai rapporti con l'utenza;
 - grado di coinvolgimento nei processi lavorativi dell'ente, capacità di adattamento ai cambiamenti organizzativi, partecipazione effettiva alle esigenze di flessibilità;
 - iniziativa personale e capacità di proporre soluzioni innovative o migliorative dell'organizzazione del lavoro.

Si nota immediatamente come, con l'introduzione delle nuove posizioni economiche A5, B7, C5 e D6, ad opera dell'art. 35 del Ccnl 22/01/2004, la previsione contrattuale lascia scoperte, a livelli di criteri, alcune posizioni economiche nelle categorie B e C. E' altrettanto evidente come alcuni elementi, da valutare ai fini delle progressioni, richiedano un intervento interpretativo: l'esperienza richiesta nella lettera b) sicuramente non può essere equiparata alla mera anzianità di servizio, ma deve essere intesa come "l'insieme delle cognizioni e delle abilità acquisite dal lavoratore

in un determinato numero di anni lavorati, che, naturalmente, deve essere sempre verificata attraverso il ricorso ad adeguati sistemi di valutazione” (Aran – RAL_1155), mentre nessun intervento istituzionale è presente per chiarire il concetto di “arricchimento professionale”, pur se connesso “anche” ad attività formativa.

Da ultimo, l’art. 9 del Ccnl 11/04/2008 introduce un ulteriore requisito che deve essere posseduto dal dipendente per poter accedere alla procedura di attribuzione della progressione. Dispone che:

“1. Ai fini della progressione economica orizzontale, secondo la disciplina dell’art. 5 del CCNL del 31.3.1999, il lavoratore deve essere in possesso del requisito di un periodo minimo di permanenza nella posizione economica in godimento pari a ventiquattro mesi.

2. La disciplina del comma 1 trova applicazione per le procedure selettive per la realizzazione della progressione economica orizzontale che sono formalmente avviate successivamente alla definitiva sottoscrizione del presente CCNL.”

Quindi, il dipendente deve rimanere nella posizione economica di appartenenza non meno di 24 mesi, prima di poter aspirare alla successiva. Requisito necessario per tutte le procedure formalmente iniziate dopo la definitiva sottoscrizione del Ccnl che lo ha introdotto, e, quindi, l’11/04/2008 (Aran – RAL_1389). E’ stato chiarito (sempre Aran – RAL_1389) come tale “anzianità” si debba maturare solo presso l’ente in cui sono state avviate le procedure per la progressione e, per verificare il possesso di tale requisito, si fa riferimento “al momento in cui interviene l’atto formale iniziale (bando, avviso, ecc.) della procedura selettiva”.

La valutazione

Ciò che risulta incontrovertibile nell’attivazione delle progressioni orizzontali è la necessità di implementare un buon sistema di valutazione. Prevede, infatti, l’art. 6 del Ccnl 31/03/1999 che:

“In ogni ente sono adottate metodologie permanenti per la valutazione delle prestazioni e dei risultati dei dipendenti, anche ai fini della progressione economica di cui al presente contratto; la valutazione è di competenza dei dirigenti, si effettua a cadenza periodica ed è tempestivamente comunicata al dipendente, in base ai criteri definiti ai sensi dell’art. 16, comma 2.”

Quindi, fin dal 1999, l’amministrazione doveva adottare un sistema di valutazione che permettesse, da un lato, di riconoscere i premi legati alla produttività e, dall’altro, di selezionare i dipendenti ai quali attribuire la progressione economica. Risulta evidente che, in ogni caso, il risultato deve portare ad una selezione e, quindi, non tutti i dipendenti devono, alla fine, accedere alla progressione stessa. Se tale affermazione risulta, oggi, abbastanza pacifica, nei primi anni di applicazione della norma si è assistito, in parecchie amministrazioni, ad un riconoscimento della progressione alla quasi totalità dei dipendenti. In alcune realtà, tale “prassi” è tuttora applicata. In sede ispettiva si è contestato e si contesta tale risultato, in quanto viene messo in discussione un sistema di valutazione basato su pagelle e giudizi che, sulla carta, dovevano garantire differenziazione fra i dipendenti e la selettività del premio,

mentre, in realtà, i benefici economici sono riconosciuti alla totalità dei dipendenti. Anche l'Aran, negli innumerevoli giudizi espressi in materia, ha, da sempre, affermato la meritocrazia nella attribuzione della progressione orizzontale. Si veda, per tutti Aran – RAL281.

Su questi presupposti si è inserita la riforma Brunetta, che ha nuovamente posto l'accento sull'assoluta impossibilità di riconoscere la progressione alla generalità dei dipendenti. Dispone, infatti, l'art. 23 del D.Lgs. 150/2009 che:

“1. Le amministrazioni pubbliche riconoscono selettivamente le progressioni economiche di cui all'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come introdotto dall'articolo 62 del presente decreto, sulla base di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e integrativi di lavoro e nei limiti delle risorse disponibili.

2. Le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione.”

Anche dalla semplice lettura del testo normativo si evidenzia come il carattere della selettività venga ribadito sia nel comma 1 (“riconoscono selettivamente le progressioni economiche”) che al comma 2 (“Le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo”), rimarcando che debbono essere interessati all'attribuzione del premio un numero limitato di dipendenti.

Anche la necessità di un valido sistema di valutazione viene ribadita con forza nel D.Lgs. 150/2009: si ricorda che il sistema di misurazione e di valutazione della performance rappresenta il cardine della riforma Brunetta. Risulta evidente come i criteri previsti dall'art. 5 del Ccnl 31/03/1999 debbano essere coordinati con la previsione del suddetto decreto legislativo. Le differenze fra le due previsioni non sono poi così marcate. Infatti, mentre nel contratto si parla di “risultati ottenuti e prestazioni rese” (lettera c), nel decreto si fa riferimento alle “competenze professionali e ai risultati individuali”. In un buon sistema di valutazione, i parametri previsti nelle due disposizioni potrebbero fondersi e dar luogo ad un unico risultato complessivo.

I soggetti

L'assoluta necessità di un processo valutativo porta, come conseguenza immediata, che il personale assente per gran parte dell'anno, pur non potendoli escludere dalla partecipazione alla procedura di selezione, avrà scarse possibilità di essere valutato in maniera molto positiva, in quanto il dirigente non ha elementi per procedere in tal senso (Aran – RAL280). Ne sono esempi i dipendenti in aspettativa per assumere un incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 110 del Tuel (Aran – RAL_1377) ovvero ai sensi dell'art. 19, comma 6, del D. Lgs. 165/2001 (Aran – RAL_1149 e RAL1008) e il dipendente in aspettativa per l'espletamento di incarico politico, ai sensi dell'art. 81 del Tuel (Aran – RAL_1155). Nella medesima condizione può essere considerato anche il dipendente che, per effetto di una sentenza, sia riammesso in servizio, dopo un periodo di sospensione. Alla luce di questa situazione sopravvenuta, l'ente

dovrebbe rivedere tutte le valutazioni relative agli anni interessati. Anche in questo caso, però, l'assenza del dipendente comporterà la forte improbabilità di veder riconosciuto al dipendente il beneficio (Aran – RAL 277).

Un discorso diverso riguarda i dipendenti in comando. Gli stessi devono partecipare al processo di attribuzione delle progressioni nell'ente di appartenenza (Aran – RAL282). In questo caso, le prestazioni e i risultati ottenuti dal soggetto interessato devono essere oggetto di valutazione da parte del dirigente dell'unità organizzativa nella quale il lavoratore presta effettivamente la propria opera, che, in un secondo momento, la trasmette all'ente da cui dipende detto lavoratore. Risulta evidente che il dirigente in questione dovrebbe essere informato, in maniera precisa, delle regole, definite in sede di contrattazione decentrata, che disciplinano le progressioni nell'ente di appartenenza del dipendente (Aran – RAL283).

Un altro chiarimento importante riguarda i soggetti che possono partecipare alla selezione per la progressioni ovvero se alla stessa può prendere parte anche il personale assunto a tempo determinato. L'Aran (RAL279) è intervenuta sulla questione ed ha chiarito che:

E' possibile applicare la disciplina delle progressioni orizzontali al personale assunto a tempo determinato?

Riteniamo che sia ragionevole affermare, anche in assenza di una esplicita indicazione, che la disciplina contrattuale in materia di progressioni orizzontali possa trovare applicazione esclusivamente nei confronti del personale a tempo indeterminato.

La precarietà del rapporto e la sua limitata durata nel tempo mal si conciliano, infatti, con i sistemi di valutazione di contenuto meritocratico che dovrebbero contraddistinguere le selezioni che vengono realizzate al termine di ogni periodo annuale; in assenza, infatti, di un rapporto stabile e duraturo nel tempo vengono meno gli stessi presupposti necessari per una corretta valutazione delle prestazioni e dei risultati dei dipendenti interessati.

Non possiamo trascurare, inoltre, anche la circostanza che il beneficio economico correlato alla progressione orizzontale si traduce, in pratica, in un incremento del trattamento tabellare iniziale il cui valore dovrebbe essere definito nel contratto individuale con la conseguente immutabilità dello stesso valore per tutta la durata del rapporto come vincolo di coerenza tra le parti.

Suggeriamo, in ogni caso, per evitare nel futuro ulteriori perplessità sull'argomento, di integrare opportunamente le clausole che caratterizzano il contratto individuale di assunzione a tempo determinato.

Quindi, il personale a tempo determinato non può partecipare alle progressioni orizzontali ed è opportuno esplicitare tale previsione nel contratto individuale di lavoro a tempo determinato.

Si ricorda che, trattandosi di aspetti inerenti la gestione del rapporto di lavoro privatizzato, eventuali ricorsi contro una valutazione non ritenuta congrua può essere impugnata dal dipendente avverso il giudice ordinario, in qualità di giudice del lavoro (Aran – RAL280).

Gli adempimenti

A questo punto, viene spontaneo chiedersi quali sono i passaggi che devono essere rispettati per poter predisporre una corretta procedura selettiva, che porti al riconoscimento delle progressioni economiche. A questa domanda ha risposto in maniera esemplare, l'Aran in data 05/06/2011 (RAL261 e RAL270). Considerata l'importanza del quesito se ne riporta uno stralcio:

“L'applicazione dell'istituto comporta una precisa serie di adempimenti:

- a) sottoscrizione del contratto integrativo decentrato per la definizione, nel rigoroso rispetto delle previsioni dell'art. 5 del CCNL del 31.3.1999, dei criteri sulla utilizzazione e ponderazione degli elementi meritocratici che il dirigente deve poi utilizzare, in base al manuale di valutazione, di cui all'art. 6 del medesimo CCNL del 31.3.1999, per la espressione del giudizio finale sulle prestazioni e sui risultati dei dipendenti;
- b) quantificazione, con cadenza annuale, in sede di contrattazione decentrata integrativa, delle risorse decentrate stabili, ai sensi dell'art. 31, comma 2, del CCNL del 22.1.2004, che confluiscono nel fondo annuale, destinato alla realizzazione delle progressioni economiche (art. 17, comma 2, lettera b, del CCNL dell'1.4.1999); integralmente ed esclusivamente, da tale fondo dovrà essere prelevato il valore annuo complessivo del compenso (art. 34 del CCNL del 22.1.2004) connesso ad ogni progressione economica realizzata, tenendo conto anche della quota della tredicesima mensilità;
- c) necessità che la stessa decisione di attivare nuove progressioni orizzontali nell'anno di riferimento sia preventivamente conosciuta dal personale, in modo da consentire allo stesso l'adozione dei comportamenti ritenuti più opportuni ai fini della valutazione;
- d) valutazione dei risultati, effettuata dal dirigente, al termine del periodo annuale di norma correlato a tale procedimento, come per gli stessi dirigenti e i quadri;
- e) attribuzione del beneficio economico conseguente al passaggio nella posizione economica successiva sulla base del giudizio espresso dal dirigente e nell'ambito delle risorse allo stesso espressamente assegnate per tale finalità (budget).”

Dall'analisi della procedura emerge con chiarezza il punto critico di ogni progressione effettuata sino ad oggi: la necessità che i dipendenti siano a conoscenza dell'attivazione della procedura che porta alle progressioni prima dell'inizio del periodo interessato, in modo da permettere loro di esprimersi al meglio e, quindi, poter avere le migliori chances per il riconoscimento del premio. In altri termini, si deve sottoscrivere, prima dell'inizio delle procedure per la progressione, un contratto decentrato in cui si decide di attivare nuove progressioni e, di conseguenza, destinare nuove ed ulteriori (rispetto a quelle storiche) risorse all'istituto. Adempimento, questo, quasi mai rispettato nelle amministrazioni e che ha portato gli ispettori, in sede di verifica, a contestare in modo massiccio le progressioni effettuate nel tempo. D'altro canto, però, se è vero che la valutazione deve essere effettuata sulla base degli obiettivi affidati e dei relativi risultati ottenuti, risulta impensabile che il meccanismo possa funzionare se esplicitato a posteriori. A tempo scaduto si prende atto delle attività effettuate, non si affidano obiettivi. Ne consegue che la decisione di effettuare nuove progressioni, assunta alla fine del periodo interessato o, peggio ancora, nell'anno successivo, può comportare il conoscere in partenza a quali

dipendenti sia riconosciuta la progressione stessa e non agire su criteri oggettivi. Viene meno, in altre parole, la selettività e la meritocrazia. Ciò non significa che la valutazione debba essere effettuata a priori: sarebbe illogico, in quanto si devono esprimere giudizi in merito agli obiettivi raggiunti e alle attività prestate. Il corretto iter prevede che i criteri di valutazione siano conosciuti a priori, come all'inizio del periodo deve rendersi noto ai dipendenti la volontà di procedere all'attivazione della procedura di progressione; la valutazione si effettuerà a scadenza del periodo interessato (Aran – RAL275) . Posizione analoga è stata espressa dalla Corte dei Conti per il Venero, con la deliberazione n. 415/2011 del 29 novembre 2011, nella quale si afferma che:

“in mancanza di precisi accordi nei quali siano stati determinati ex ante le modalità di esecuzione delle prestazioni accessorie o i presupposti per il conseguimento delle progressioni – accordi che come sopra evidenziato debbono essere stipulati in sede di contrattazione decentrata anteriormente al periodo di riferimento dell'accordo e non a “sanatoria” – potrebbe determinare responsabilità erariale a carico del soggetto che ha formalmente autorizzato la liquidazione delle relative somme (per giurisprudenza consolidata della Corte dei conti da ultimo si veda Sezione Giurisdizionale Campania sentenza 1808/2001)”

Sempre a proposito di contratto decentrato, un altro punto debole, da sempre fortemente censurato in sede ispettiva, è la quantità di risorse destinate alle progressioni in sede di accordo con le organizzazioni sindacali. E' stato rilevato che, pur a fronte di un sistema teoricamente perfetto, in grado di assicurare la massima correttezza nei giudizi espressi e, quindi, la differenziazione nella valutazione finale, la procedura si può concretizzare nella progressione riconosciuta a tutti i dipendenti, in quanto le risorse destinate all'istituto sono state calcolate in modo da garantire il passaggio alla successiva posizione economica a tutti i lavoratori. In sostanza, quindi, il sistema di valutazione è perfetto, in quanto tiene conto sia del raggiungimento degli obiettivi che del comportamento organizzativo, con previsione di una scala di giudizi, ma il risultato va, comunque, contro la previsione normativa in quanto, anche in presenza di una valutazione appena sufficiente, la progressione è consentita dall'abbondanza di risorse. Nello spirito di preservare la pace sociale, un giudizio negativo risulta davvero difficile da trovare.

Un altro elemento che caratterizza la procedura illustrata dall'Aran è la cadenza, minima, annuale di applicazione dell'istituto. Pur non essendo chiaramente previsto dalla disposizione contrattuale, le progressioni sono strettamente legate alla decisione di destinarvi, in sede di riparto del fondo, ulteriori risorse. Questa destinazione non può che avere periodicità annuale e, quindi, anche le progressioni devono essere annuali. In tal senso, anche Aran – RAL274 e RAL276. Anche gli ispettori hanno da sempre contestato due procedure di progressione effettuate all'interno dello stesso anno.

Gli effetti delle progressioni economiche

Sul valore della progressione orizzontale si è espressa, in maniera molto chiara, l'Aran, RAL260. In tale risposta, viene sottolineato che:

“Qual è l'esatta distinzione fra il lavoratore che a seguito di progressione economica orizzontale è collocato nella posizione economica C2 rispetto a quello collocato in C1?

La progressione economica dell'art. 5 ha una valenza esclusivamente economica e si concretizza in una serie di posizioni economiche che il dipendente, sulla base dei criteri selettivi e meritocratici stabiliti e delle risultanze del sistema di valutazione adottato, può successivamente acquisire.

Ciò comporta che il lavoratore, nonostante l'acquisizione di tali incrementi retributivi, continua a svolgere sempre le medesime mansioni del profilo posseduto e, quindi, non cambia la sua posizione giuridica e il suo ruolo all'interno del modello di organizzazione del lavoro presente nell'ente. Neppure, si può ritenere che in tal modo possa acquisire una posizione di superiorità gerarchica nei confronti degli altri dipendenti collocati sempre nella categoria C, ma in posizione economica C1. Infatti, la differenza tra lavoratori collocati in C1 e quelli collocati in C2 è esclusivamente di carattere economico.”

In altre parole, quindi, il dipendente interessato alla progressione continua a svolgere le medesime mansioni, ma viene retribuito in misura maggiore in quanto, sulla base della selezione effettuata, risulta essere il soggetto che svolge il lavoro assegnato in maniera più appropriata, sulla base dell'esperienza professionale acquisita e delle capacità dimostrate.

Un altro aspetto, per niente marginale, da tenere in considerazione quando si assume la decisione di effettuare nuove progressioni, è la ricaduta che queste operazioni comportano sul salario accessorio dei dipendenti interessati. Infatti, tale progressione fa parte della nozione di retribuzione di cui alla lettera b) del comma 2 dell'art. 10 del Ccnl 09/05/2006, che ha sostituito quella dell'art. 52 del Ccnl 14/09/2000. Pertanto, se la progressione viene riconosciuta alla fine del periodo interessato, ovvero nell'anno successivo a quello di riferimento, si dovrà procedere anche al ricalcolo di tutta quella parte di salario accessorio che ha, quale base di calcolo, la retribuzione base, la retribuzione individuale e la retribuzione globale di fatto, rispettivamente lettere b), c) e d) dell'art. 10, comma 2, del Ccnl 09/05/2006. Ne sono esempi il turno, lo straordinario, ecc. In tal senso si è espresso anche l'Aran - RAL272, nel quale si legge che:

“A seguito dell'attribuzione della progressione economica ai sensi dell'art. 5 del CCNL del 31.3.1999, il dipendente ha diritto alla riliquidazione, per l'anno di riferimento della valutazione, delle voci del trattamento economico variabile (come l'indennità di turno, reperibilità, straordinario, ecc.) che fanno riferimento, ai fini della loro quantificazione, alla nozione di retribuzione che ricomprende anche le progressioni economiche orizzontali (art.52, comma 2, lett.b e lett.c)?

La questione, per la rilevanza rivestita, è stata sottoposta al Tavolo di coordinamento giuridico operante presso questa Agenzia che si esprime nel senso della spettanza del diritto, in conseguenza proprio delle espresse previsioni contrattuali dell'art.52, comma 2, lett.b) e c), alle quali fanno

riferimento le altre clausole contrattuali per la quantificazione del trattamento economico accessorio.”

Tra gli effetti, si registra l'impossibilità di riconoscere al dipendente che perviene alla categoria economica B3 e D3 per progressione economica l'assegno ad personam per differenza di indennità integrativa speciale, che è sorto a seguito del conglobamento della predetta I.I.S. nello stipendio tabellare, con decorrenza 31 dicembre 2003 (Aran – RAL273). Parimenti il dipendente che giunge in posizione economica B3 per effetto di progressione mantiene l'indennità riconosciuta alle ex quarte qualifiche funzionali e pari alle vecchie Lire 125.000. Al contrario, invece, il dipendente perde tale indennità se perviene alla posizione B3 per progressione di carriera (Aran – RAL 271).

Il finanziamento delle progressioni economiche

Non vi sono dubbi che le progressioni economiche devono trovare il loro finanziamento all'interno delle risorse del fondo di cui all'art. 15, comma 2, del Ccnl 01/04/1999, così come dispone l'art. 17, comma 2, lettera b), dello stesso Ccnl. Per tale finanziamento sono state utilizzate, in sede di prima applicazione, le risorse destinate, nel 1998, al pagamento del livello economico differenziato. Al fine di poter dimostrare gli importi inseriti nel predetto fondo, è opportuno predisporre un elenco del personale che aveva in godimento il Led nel 1998 e, a fianco di ciascuno, specificare la qualifica funzionale e l'impegno lavorativo. L'ammontare del Led dei singoli dipendenti risulta dal Dpr 333/1990 e, quindi, si ricostruisce l'importo complessivo.

Ma la questione risulta un po' più complessa. Infatti, già nella relazione illustrativa al Ccnl 22/01/2004 si legge che:

“La differenza fra l'aumento contrattuale della seconda, terza, quarta, ecc. posizione economica rispetto all'aumento riconosciuto alla prima posizione economica deve essere finanziato sul bilancio dell'ente, trattandosi di onere contrattuale

.....

questi stessi importi determinano anche un altrettanto corrispondente aumento del "fondo per le progressioni economiche orizzontali" di cui all'art. 17 del CCNL dell'1.4.1999”

A togliere poi ogni dubbio (ammesso che ne esistessero), è intervenuta la dichiarazione congiunta n. 4 al Ccnl 09/05/2006, la quale prevede che:

“Con riferimento alla disciplina dell'art. 2, comma 1, le parti concordano nel ritenere che l'importo dell'incremento stipendiale riconosciuto a favore del personale collocato nelle singole posizioni di sviluppo del sistema di classificazione, per la misura più elevata rispetto all'importo attribuito dal presente CCNL al personale nelle posizioni iniziali (A1, B1, C1,D,1) o di accesso dall'esterno (B3,D3) è finanziato con le risorse nazionali del CCNL medesimo e, quindi, è anch'esso a carico dei bilanci degli enti”

In sostanza, quindi, la differenza fra l'incremento della posizione economica iniziale e l'aumento di una delle posizioni economiche successive, sempre all'interno della medesima categoria, previsto da un Ccnl, rappresenta un costo contrattuale e, come tale, va imputato alle risorse del bilancio e non a quelle del fondo. In tal modo, si preserva l'integrità del fondo stesso, che, in caso contrario, si troverebbe depauperato per effetto del rinnovo contrattuale. Un esempio può illustrare meglio l'operazione che si deve eseguire. Ipotizziamo un dipendente che, alla data del 1° gennaio 2009, fosse collocato nella posizione economica C5. I calcoli da effettuare sono i seguenti:

- aumento mensile al 1° gennaio 2009	€ 64,40
- aumento mensile posizione economica C1	€ 63,20
- differenza mensile	€ 1,20
- differenza annuale (comprensiva 13')	€ 15,60

Tale calcolo va ripetuto per ogni Ccnl sottoscritto e nel quale si prevedeva differenziazioni degli incrementi all'interno della categoria. In pratica per tutti i Ccnl successivi a quello dell'01/04/1999. Continuiamo l'esempio precedente. Sempre per ipotesi, pensiamo ad un dipendente così collocato:

- all'01/04/1999: posizione economica C1;
- all'01/01/2001: posizione economica C2;
- all'01/01/2003: posizione economica C3;
- al 31/12/2005: posizione economica C4;
- all'01/02/2007: posizione economica C5;
- all'01/01/2009: posizione economica C5.

Procedendo al calcolo, otteniamo:

Dipendente che all'01/01/2001 è in posizione economica C2

-aumento mensile al 01/01/2001	€ 52,16
-aumento mensile posizione economica C1	€ 49,58
-Peo quota bilancio	€ 2,58

Dipendente che all'01/01/2003 è in posizione economica C3

-aumento mensile al 31/12/2003	€ 81,09
-aumento mensile posizione economica C1	€ 77,11
-Peo quota bilancio	€ 3,98

Dipendente che al 31/12/2005 è in posizione economica C4

-aumento mensile al 31/12/2005	€ 92,67
-aumento mensile posizione economica C1	€ 90,00
-Peo quota bilancio	€ 2,67

Dipendente che all'01/02/2007 è in posizione economica C5

-aumento mensile al 31/12/2007	€ 95,00
-aumento mensile posizione economica C1	€ 91,00
-Peo quota bilancio	€ 1,00

Dipendente che all'01/01/2009 è in posizione economica C5

-aumento mensile al 01/01/2009	€ 64,40
-aumento mensile posizione economica C1	€ 63,20
-Peo quota bilancio	€ 1,20

Totale progressione economica orizzontale: € 203,93

di cui a carico bilancio $(2,58 + 3,98 + 2,67 + 1,00 + 1,20) = 11,43$

di cui a carico fondo $(203,93 - 11,43) = 192,50$

Ne consegue, dunque, che la somma di Euro 11,43 mensili deve gravare sul bilancio, mentre la restante somma deve trovare il suo fondamento nel fondo per le risorse decentrate. Si è espressa in questa direzione l'Aran, RAL263 e RAL266.

Anche la Ragioneria Generale dello Stato si è allineata a questa posizione, nella recente circolare n. 16 del 05 maggio 2012, ribadendo che l'operazione interessa tutte le tornate contrattuali nelle quali gli incrementi sono diversificati a livello di posizione economica della stessa categoria. Nella circolare viene affermato che:

“la dichiarazione congiunta n. 14 del Ccnl 02-05, confermata dalla dichiarazione congiunta n. 1 del Ccnl 08-09, ha chiarito che, in occasione di incrementi stipendiali disposti da Ccnl, il Fondo dell'anno va rivalutato in rapporto al nuovo valore del differenziale delle posizioni economiche attribuite ai dipendenti che gravano sul fondo stesso; nella voce “Rideterminazione fondo per progressioni storiche (dich. cong. 14 Ccnl 02-05)” va quindi inserita la somma degli incrementi del Fondo determinati per tale causa dai diversi Ccnl successivi al valore consolidato di partenza (Unico importo consolidato anno 2003), ciascuno asseverato da una opportuna ricognizione amministrativa e relativa certificazione da parte degli organi di controllo.”

Risulta, pertanto, necessario tenere distinte, a livello di elaborazione dei cedolini, sia la progressione economica dallo stipendio base, sia, all'interno della progressione, le due quote, quella a carico del bilancio e quella a carico del fondo (Aran - RAL278). Un primo motivo viene in evidenza in sede di compilazione della tabella 15 del Conto Annuale. In tale sede, infatti, viene richiesto, tra gli elementi di costituzione del fondo per le risorse decentrate, le quote di progressione a carico del bilancio, mentre fra gli utilizzi si deve indicare l'intero ammontare della progressione economica (e, quindi, comprensiva di quota fondo e quota bilancio). Un secondo motivo lo si rinviene in caso di cessazione del dipendente, in quanto le somme in questione ritornano al fondo nel loro ammontare complessivo, sia per la quota a carico del fondo che per quella a carico del bilancio. Dispone, infatti, l'art. 34, comma 4, del Ccnl 22/01/2004:

“Gli importi fruiti per progressione economica orizzontale dal personale cessato dal servizio per qualsiasi causa o che sia stato riclassificato nella categoria superiore per progressione verticale, sono riacquisiti nella disponibilità delle risorse decentrate dalla data di decorrenza delle cessazioni o delle riclassificazioni; la contrattazione decentrata definisce le finalità di utilizzazione delle predette risorse recuperate anche per il finanziamento di ulteriori progressioni orizzontali.”

La mobilità

Un problema particolare riguarda la mobilità del personale. Considerato che, nel caso in cui pervenga all'ente un dipendente per mobilità, allo stesso deve riconoscersi la stessa posizione economica in godimento nell'amministrazione di provenienza, la questione riguarda la modalità di finanziamento, vale a dire se la progressione va imputata al bilancio ovvero al fondo. In proposito, l'Aran, RAL265, ha chiarito che:

“In caso di assunzione a seguito di trasferimento da altro ente, l'importo della progressione orizzontale eventualmente in godimento da parte del lavoratore interessato come viene finanziata? A carico del bilancio o a carico delle risorse decentrate stabili?

Riteniamo che il nostro orientamento debba essere caratterizzato da estrema cautela, anche per la salvaguardia degli equilibri di bilancio degli enti.

Nel caso segnalato, pertanto, ci sembra doveroso rispettare correttamente il vincolo posto dall'art. 34, comma 1, del ccnl del 22.1.2004 che impone un rigido finanziamento degli oneri per progressione orizzontale sempre e soltanto a carico delle risorse decentrate stabili.”

Quindi, quantomeno in via prudenziale, anche la progressione economica del personale pervenuto all'ente per mobilità è da imputare al fondo, tra gli utilizzi stabili dello stesso.

Le progressioni effettuate durante l'anno

Particolare attenzione deve essere prestata quando la progressione ha decorrenza nel corso del periodo interessato. Infatti, se l'istituto è applicato dal 1° gennaio, nessun problema viene in evidenza in quanto è interessato l'intero periodo. Quando, invece, la progressione economica decorre nel corso del periodo (ipotizziamo dal 1° agosto), nel primo anno si imputa la somma effettivamente spesa (e, quindi, quella relativa ai 5 mesi e alla tredicesima), ma ci si deve ricordare che l'anno successivo, l'onere da far gravare sulle risorse decentrate sarà relativo all'intero annualità. Si veda, in tal senso, Aran RAL262.

Il blocco dei trattamenti economici dei singoli dipendenti

Come è noto, l'art. 9, comma 1, del Dl 78/2010 prevede che:

“Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo, e dall'articolo 8, comma 14.”

Il problema risultava capire se anche le progressioni orizzontali dovevano sottostare al limite del trattamento economico complessivo per il triennio 2011-2013 rispetto al tetto del 2010. In sede interpretativa, la Ragioneria Generale dello Stato, con la circolare n. 12 del 15 aprile 2011, ha affermato che nel trattamento complessivo va ricompreso sia il trattamento fondamentale che le componenti del trattamento accessorio aventi carattere fisso e continuativo. Ne consegue che anche le progressioni rientrano nel trattamento complessivo, che non può superare quello del 2010. In pratica, nel triennio 2011-2013 non può darsi corso a nuove progressioni, con il riconoscimento del relativo beneficio economico.

Nella stessa direzione si pone un'altra norma del Dl 78/2010, il comma 21 dell'art. 9. Dispone il decreto:

“Per le categorie di personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti. Per il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici. Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici.”

Quindi le progressioni di carriera effettuate nel triennio 2011-2013 hanno effetti giuridici e non economici. A livello interpretativo, in prima battuta, la Corte dei Conti Lombardia, con la deliberazione n. 1015/2010, a cui sono seguite numerose altre pronunce, ha affermato che la norma deve essere letta in forma lata e, quindi, “ogni variazione di inquadramento del dipendente produrrà effetti soltanto sullo status giuridico, ma non sul trattamento economico dell'impiegato.” In altre parole, nelle progressioni di carriera sono state fatte confluire anche le progressioni economiche. Di conseguenza, anche per tale ultimo istituto il riconoscimento nel triennio 2011-

2013 produrrà effetti, per il dipendente, ai soli fini giuridici (e, quindi, per maturare i 24 mesi per poter accedere ad un'ulteriore progressione economica) ma non sullo stipendio. Da ultimo, anche la Corte dei Conti a Sezioni Riunite ha abbracciato tale interpretazione con la deliberazione n. 27/CONTR/12 del 24 ottobre 2012. Da questo, ne discende un'ulteriore questione: quale utilizzo si deve fare delle risorse destinate alle progressioni economiche e non spese in conseguenza del mero effetto giuridico e non economico della progressione? Logica vorrebbe che, essendo risorse del fondo non corrisposte, le stesse venissero destinate ad altri istituti, quale la produttività. Questa tesi è stata contrastata da posizioni istituzionali. In prima battuta, la Ragioneria Generale dello Stato (circolare n. 12/2011) poi le sezioni regionali della Corte dei Conti (per tutte, Liguria, deliberazione n. 89/2012 del 1° agosto 2012 e Lombardia, deliberazione n. 414/2012 del 26 settembre 2012) hanno affermato che "non è possibile utilizzare, per gli istituti finanziabili con la parte variabile del fondo per la contrattazione decentrata, la componente delle risorse stabili del fondo già accantonate nel triennio per progressioni c.d. orizzontali (e non utilizzate)." In altre parole, in sede di contrattazione decentrata si deve destinare nuove risorse del fondo per l'effettuazione di progressioni economiche; espletate le relative procedure, si attribuisce le progressioni, ma solo ai fini giuridici, mentre le somme non spese costituiscono economie di spesa, che vanno a favore del bilancio. Tale operazione si deve ripetere per tutti gli anni che mancano fino alla scadenza del blocco. Tali risparmi dovrebbero riguardare sia la differenza dello stipendio tra la posizione economica rivestita e la successiva, sia la differenza di trattamento accessorio conseguente alla nuova posizione economica, quale straordinario, turno, maggiorazione oraria, ecc.

Utilizzo delle risorse decentrate

La disciplina dell'istituto del turno

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

L'istituto del turno risulta molto diffuso nelle amministrazioni locali, soprattutto nel servizio vigilanza, nei servizi sociali e nelle biblioteche. Non sempre, però, l'applicazione della relativa disciplina, contenuta nell'art. 22 del Ccnl 14 settembre 2000, risulta puntuale, anche alla luce delle recenti modifiche introdotte dalla riforma Brunetta. Vengono, quindi, a crearsi problemi di legittimità in ordine alla corresponsione della relativa indennità.

Ccnl 14/09/2000 – art. 22, comma 1: istituzione del turno

“Gli enti, in relazione alle proprie esigenze organizzative o di servizio funzionali, possono istituire turni giornalieri di lavoro. Il turno consiste in un'effettiva rotazione del personale in prestabilite articolazioni giornaliere.”

Qualsiasi decisione in ordine all'articolazione dell'orario di servizio degli uffici rientra nell'autonoma valutazione di ciascun amministrazione, che vi provvederà secondo quanto previsto nel regolamento degli uffici e dei servizi. All'interno e in funzione dell'orario di servizio, verrà fissato l'orario di lavoro del personale. In tale ambito, l'ente deve tener conto, nella valutazione complessiva, sia delle esigenze organizzative, sia della consistenza del personale e sia, infine, delle risorse decentrate disponibili da destinare a tale istituto (Aran – RAL_1418).

L'introduzione del turno, nell'ambito dell'articolazione dell'orario di servizio, non richiede il rispetto di particolari obblighi, ma solo l'esplicitazione, nel relativo atto, della motivazione, che deve evidenziare la rispondenza di una rotazione dei dipendenti in orari predeterminati ad esigenze organizzative.

Dal punto di vista delle relazioni sindacali, il Ccnl del 1° aprile 1999 prevedeva:

- la contrattazione decentrata integrativa in ordine ai criteri generali per le politiche dell'orario di lavoro (articolo 4, comma 2, lettera m);
- la concertazione in ordine all'articolazione dell'orario di servizio (articolo 8, comma 1, lettera a).

Con l'emanazione della riforma Brunetta (D.Lgs. 150/2009, art. 34), è stato modificato il dispositivo dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. 165/2001, riconducendo alla esclusiva competenza degli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro (dirigenti o, negli enti dove non è istituita la dirigenza, i titolari di posizione organizzativa) le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro. Non

appare chiaro, quindi, se l'introduzione del turno possa avvenire con atto unilaterale dell'amministrazione locale: da un lato, infatti, per Aran (RAL_1222), Funzione Pubblica (parere 40123 del 07/09/2010) e, da ultimo, la Ragioneria Generale dello Stato (circolare n. 25 del 19 luglio 2012), le modifiche all'art. 5, comma 2, succitate sono immediatamente applicabili e, quindi, è sufficiente la sola informazione; dall'altro, per la giurisprudenza, invece, è necessario un nuovo Ccnl che disciplini, in maniera organica, tutto il sistema delle relazioni sindacali post-riforma. Tale filone è stato aperto dal Tribunale di Torino, con la sentenza del 02 aprile 2010, a cui sono seguito varie altre pronunce in tal senso.

Risulta, invece, ormai condivisa la tesi che vuole di competenza del dirigente o del responsabile di servizio in ordine alla definizione dell'articolazione del turno (Aran – RAL747).

Ccnl 14/09/2000 – art. 22, comma 2: distribuzione dell'orario

“Le prestazioni lavorative svolte in turnazione, ai fini della corresponsione della relativa indennità, devono essere distribuite nell'arco del mese in modo tale da far risultare una distribuzione equilibrata e avvicinata dei turni effettuati in orario antimeridiano, pomeridiano e, se previsto, notturno, in relazione alla articolazione adottata nell'ente”

La distribuzione dell'orario di lavoro in una articolazione in turni deve essere strutturata in modo da prevedere una rotazione in orari antimeridiani, pomeridiani ed, eventualmente, notturni. Tale distribuzione deve essere equilibrata, vale a dire il numero dei turni antimeridiani deve sostanzialmente pareggiare quello dei turni pomeridiani ed, eventualmente, quelli notturni. Questo pareggio non è, però, da interpretare in maniera rigida: la differenza di uno o due turni non pregiudica la distribuzione equilibrata, quando ciò è richiesto da esigenze organizzative (Aran – RAL748).

Il periodo di riferimento per la verifica dell'equilibrio è il mese. Ne consegue che:

- l'effettuazione della prestazione lavorativa in un orario a rotazione solo per un breve periodo del mese (al limite, per un solo giorno) non può definirsi come turno (Aran – RAL749 e RAL754);
- la strutturazione dei turni non può avvenire su base bimestrale o trimestrale. Per esempio non siamo in presenza di turno nel caso in cui i lavoratori che prestino la loro attività un mese al mattino e un mese al pomeriggio (Aran – RAL755).

Risulta evidente che l'istituto del turno non possa essere inserito in un servizio al quale è attribuito un solo dipendente, in quanto viene a mancare il requisito della rotazione del personale (Aran – RAL750). Si esclude, altresì, la presenza di turni quando detta rotazione non è completamente garantita da dipendenti dell'ente locale. Infatti, la norma contrattuale fa esplicitamente riferimento a “rotazione di personale”, intendendo come tale solo gli interni e non eventuali dipendenti da soggetti terzi (ad esempio cooperative) (Aran – RAL752). Inoltre, come si vedrà di seguito, per poter parlare di turno, è necessario che l'orario di servizio abbia una durata minima. Anche in questo caso non si può che parlare di orario di servizio se non per i soli lavoratori dipendenti dall'amministrazione. Non è parimenti possibile parlare di turno in

presenza di telelavoro: infatti, l'art. 1, comma 5, del Ccnl 14/09/2000 prevede che, nel telelavoro, rimane a discrezione del lavoratore la distribuzione dell'orario nell'arco della giornata in base all'attività da svolgere. Tale discrezionalità si scontra con la rotazione del personale secondo prestabilite articolazioni dell'orario di lavoro (Aran - RAL756).

Ccnl 14/09/2000 - art. 22, comma 3: la continuità del servizio

“I turni diurni, antimeridiani e pomeridiani, possono essere attuati in strutture operative che prevedano un orario di servizio giornaliero di almeno 10 ore”

Il servizio presso il quale è presente il turno deve essere attivo per almeno 10 ore giornaliere. Detto arco temporale, per giurisprudenza consolidata, deve essere continuativo. Scopo del turno è, infatti, la garanzia dell'erogazione di un servizio, senza soluzione di continuità nella giornata. Ne consegue che non vi è turno quando il servizio effettua una interruzione, seppur di durata minima (anche mezz'ora) ad esempio nella pausa pranzo. Questo anche nel caso in cui il personale garantisca la propria prestazione alternandola in orari antimeridiani e pomeridiani (Aran - RAL770).

La recente giurisprudenza (Corte di Cassazione - Sezione Lavoro - sentenza n. 8254 del 07 aprile 2010) ha affermato, inoltre, che non si è in presenza di turni quando il servizio non è garantito per tutti i sette giorni della settimana, festivi compresi. In altre parole, ritiene la Cassazione che la continuità del servizio non deve essere vista solo all'interno della medesima giornata, ma in un arco temporale più vasto, quale è la settimana. Quindi non si è in presenza di turno, ad esempio, quando il servizio viene chiuso nel giorno di domenica o nelle festività. L'interpretazione restrittiva dell'organo giurisprudenziale viene supportata, oltre con il riferimento contrattuale, anche osservando che “del resto, si è in presenza di una delle indennità maggiormente remuneranti sul piano retributivo”. Il servizio domenicale deve essere garantito con l'ordinario orario di servizio, a nulla rilevando eventuali prestazioni straordinarie. Al contrario, ammette il turno quando il servizio è assicurato dal lunedì al sabato l'Aran, RAL_1414.

Ccnl 14/09/2000 - art. 22, comma 4: il turno notturno

“I turni notturni non possono essere superiori a 10 nel mese, facendo comunque salve esigenze eccezionali o quelle derivanti da calamità o eventi naturali. Per turno notturno si intende il periodo lavorativo ricompreso fra le 22 e le 6 del mattino”

Nessun particolare problema presenta il comma che definisce quando il turno diventa notturno in quanto riprende l'arco temporale già stabilito per il lavoro straordinario: dalle ore 22,00 alle ore 6,00.

Vi è da far rilevare il limite dei turni notturni, che non possono essere superiori a 10, sempre avendo riguardo all'arco temporale di riferimento, vale a dire il mese. Tale limite trova il suo fondamento proprio nel principio della distribuzione equilibrata

dei turni. Il numero massimo di turni notturni può essere derogato solo in presenza di esigenze eccezionali o eventi naturali. Mentre i secondi risultano da fatti incontrovertibili, per le prime assumerà rilievo la motivazione circa l'eccezionalità delle esigenze di servizio.

Ccnl 14/09/2000 - art. 22, comma 5: l'indennità di turno

“Al personale turnista è corrisposta una indennità che compensa interamente il disagio derivante dalla particolare articolazione dell'orario di lavoro i cui valori sono stabiliti come segue:

- turno diurno antimeridiano e pomeridiano (tra le 6 e le 22.00): maggiorazione oraria del 10% della retribuzione di cui all'art. 52, comma 2, lett. c);
- turno notturno o festivo: maggiorazione oraria del 30% della retribuzione di cui all'art. 52, comma 2, lett. c);
- turno festivo notturno: maggiorazione oraria del 50% della retribuzione di cui all'art. 52, comma 2, lett. c).”

In tutti i casi in cui, sulla base dei parametri in precedenza illustrati, si è in presenza di una articolazione oraria strutturata in turni, al personale che presta la propria attività lavorativa seconda tale articolazione spetta la relativa indennità, nella misura sopra riportata. Ne consegue che, in mancanza anche di uno solo dei predetti requisiti, non si possa parlare di turno e, quindi, erogare, la relativa indennità, che varia da una maggiorazione oraria del 10% per il turno diurno, al 30% per il turno notturno o festivo per arrivare al 50% per il turno notturno e festivo.

Il punto di partenza per calcolare l'indennità di turno è rappresentata dalla retribuzione di cui alla lettera c) del secondo comma dell'art. 52 del Ccnl 14/09/2000, come sostituito dall'art. 10 del Ccnl 9 maggio 2006. In pratica si tiene conto di:

- stipendio tabellare iniziale per ogni categoria, nonché per le posizioni di accesso B3 e D3;
- progressione economica all'interno della categoria;
- retribuzione individuale di anzianità;
- assegni personali a carattere continuativo e non riassorbibili, quale ad esempio l'assegno ad personam attribuito alle posizioni di accesso B3 e D3 in sede di conglobamento dell'indennità integrativa speciale.

Pur facendo parte della retribuzione di cui alla lettera c) succitata, non si tiene conto della retribuzione di posizione, in quanto ai titolari di posizione organizzativa non può essere corrisposta l'indennità di turno (Aran - RAL762).

Sono, altresì, escluse:

- l'indennità di vigilanza;
- l'indennità per il personale educativo ed insegnante;
- l'indennità per il personale inquadrato nelle ex 3^a e 4^a qualifica funzionale in quanto non possono essere considerate alla stregua degli assegni ad personam. Infatti l'art. 49 del Ccnl 14/09/2000, elencando le voci utili ai fini del Tfr, distingue detti assegni ad personam dalle altre indennità contrattuali (Aran - RAL760).

E', altresì, esclusa la tredicesima mensilità, in quanto non espressamente prevista dalla norma contrattuale (Aran - RAL760 e RAL762).

Determinata la retribuzione mensile di riferimento, si deve, quindi calcolare la retribuzione oraria, dividendo la predetta retribuzione mensile per 156, qualora l'orario di servizio settimanale sia pari a 36 ore, ovvero per 151,66, qualora l'orario di servizio sia pari a 35 ore settimanali, in applicazione dell'art. 22 del Ccnl 01/04/1999, come si dirà di seguito.

Per espressa revisione contrattuale, l'indennità di turno assorbe il disagio che la particolare articolazione dell'orario comporta. Ne consegue che, per la medesima causa, non può essere corrisposta sia l'indennità di turno che quella di disagio (Aran - RAL758). Si può, invece, legittimamente ricorrere all'indennità di disagio, nelle ipotesi in cui si abbia una articolazione dell'orario di servizio, ma non siano presenti tutti i requisiti dell'istituto del turno (Aran - RAL749), in quanto, ad esempio, il servizio non è erogato in via continuativa ovvero prevede una chiusura settimanale. E' evidente che l'importo erogato a titolo di indennità di disagio deve essere di gran lunga inferiore a quella del turno, stante la situazione meno gravosa del primo istituto rispetto al secondo, e a quella del rischio (Aran - RAL_1304).

Ccnl 14/09/2000 - art. 22, comma 6: l'effettiva prestazione

“L'indennità di cui al comma 5 è corrisposta solo per i periodi di effettiva prestazione di servizio in turno.”

Solo quando il dipendente presta la propria attività in turno ha diritto alla relativa indennità: l'assenza, a qualsiasi titolo, fa venir meno la corresponsione del compenso in questione. La presenza, nello stesso mese, di periodi di ferie o malattia, non esclude, però, il diritto alla percezione dell'indennità di turno per la restante parte della mensilità, in cui è stata prestata regolarmente l'attività di servizio in turno (Aran - RAL772 e RAL_1410). Parimenti, l'indennità non compete nel caso in cui, pur essendo in servizio, il dipendente non è dedito, momentaneamente, all'attività articolata in turni, per esempio perché sta frequentando un corso di aggiornamento (Aran - RAL_1409). Ancora, non può essere riconosciuta l'indennità di turno al dipendente assente dal servizio per lo svolgimento di funzioni connesse alle cariche elettive, anche se tale servizio viene equiparato a quello prestato presso l'ente (Aran - RAL773).

Ccnl 14/09/2000 - art. 22, comma 7: il finanziamento

“Agli oneri derivanti dal presente articolo si fa fronte, in ogni caso, con le risorse previste dall’art. 15 del CCNL dell’1.4.1999”

L’indennità di turno deve trovare il suo finanziamento nel fondo per le risorse decentrate. Anche eventuali arretrati di indennità di turno corrisposti a seguito di rinnovo contrattuale vanno imputati al fondo di cui all’art. 15 del Ccnl 01/04/1999. Sottolinea l’Aran che tale finanziamento, al pari di quello per la reperibilità e dei compensi per lavoro notturno, festivo, notturno e festivo, in quanto ricompresi tra i servizi che l’ente può ordinariamente attivare, deve trovare la sua collocazione nelle risorse sia di natura stabile che variabile, ai sensi dell’art. 31, commi 2 e 3, del Ccnl 22/01/2004 (RAL_1226 e RAL_1353).

Eventuali somme non corrisposte perché legate ad assenza dei dipendenti in turno rappresentano economie e tornano nelle disponibilità del predetto fondo.

La riduzione dell’orario settimanale a 35 ore

L’art. 22 del Ccnl 01/04/1999 prevede che:

1. Al personale adibito a regimi di orario articolato in più turni o secondo una programmazione plurisettimanale, ai sensi dell’art. 17, comma 4, lett. b) e c), del CCNL del 6.7.1995, finalizzati al miglioramento dell’efficienza e dell’efficacia delle attività istituzionali ed in particolare all’ampliamento dei servizi all’utenza, è applicata, a decorrere dalla data di entrata in vigore del contratto collettivo decentrato integrativo, una riduzione di orario fino a raggiungere le 35 ore medie settimanali. I maggiori oneri derivanti dall’applicazione del presente articolo devono essere fronteggiati con proporzionali riduzioni del lavoro straordinario, oppure con stabili modifiche degli assetti organizzativi.
2. I servizi di controllo interno o i nuclei di valutazione, nell’ambito delle competenze loro attribuite dall’art. 20 del D. Lgs. 29/93, verificano che i comportamenti degli enti siano coerenti con gli impegni assunti ai sensi del comma 1, segnalando eventuali situazioni di scostamento.
3. La articolazione delle tipologie dell’orario di lavoro secondo quanto previsto dal CCNL del 6.7.1995 è determinata dagli enti previo espletamento delle procedure di contrattazione di cui all’art. 4.
4. Le parti si impegnano a riesaminare la disciplina del presente articolo alla luce di eventuali modifiche legislative riguardanti la materia.

Quindi, a fronte della articolazione dell’orario di lavoro in turni, può essere disposta la riduzione del debito orario settimanale, da 36 a 35 ore. L’applicazione della norma in commento non si traduce, però, in un diritto alla riduzione di orario, in quanto la sola articolazione in turni costituisce il presupposto necessario, ma non sufficiente per poter procedere anche alla riduzione dell’orario. E’, infatti, necessario, in sede di contrattazione collettiva decentrata, dare attuazione alla norma in questione, individuando gli interventi necessari per far fronte ai maggiori oneri. In altre parole, la riduzione di orario deve essere una manovra a costo zero, vale a dire nessun maggior onere deve essere posto a carico del bilancio dell’ente. Ne consegue che, a fronte di una minore prestazione lavorativa, si deve ricorrere o alla riduzione del

lavoro straordinario, che deve presentare il carattere di stabilità e non di saltuarietà, o ad una revisione della struttura organizzativa. Sia l'una che l'altra soluzione deve comportare risparmi di spesa almeno pari ai maggiori oneri che richiede la riduzione di orario. Gli organi di controllo interni o i nuclei di valutazioni (oggi leggasi anche Organismi Indipendenti di Valutazione, ove istituiti) devono certificare che i maggiori oneri conseguenti alla riduzione di orario trovano copertura nei risparmi da riduzione di straordinario ovvero nelle modifiche della struttura organizzativa (Aran - RAL_1407).

La riduzione dell'impegno lavorativo a 35 ore settimanali comporta la rideterminazione del divisore necessario per la quantificazione della retribuzione oraria. Infatti, l'art. 52, comma 3, del Ccnl 14/09/2000, ora art. 10, comma 3, del Ccnl 09/05/2006, prevede che il compenso orario si determini quale quoziente fra la retribuzione mensile e il divisore 156, stabilendo il suo riproporzionamento in caso di applicazione della riduzione di orario. Pertanto, se a fronte di un orario di 36 ore settimanali, il divisore è fissato a 156, qualora l'orario sia pari a 35 ore settimanali, il divisore ammonta a 151,66 (Aran - RAL761).

Il turno e lo straordinario

Nel caso in cui al personale inserito in turno vengano richieste prestazioni lavorative che eccedano le 36 (o le 35) ore settimanali, allo stesso compete, per queste ultime, il normale compenso per lavoro straordinario, ma non, per il medesimo servizio, l'indennità di turno. Quest'ultima, infatti, remunera una particolare articolazione dell'orario ordinario di lavoro, ma non ha nessun riflesso sul lavoro straordinario. Ad analoga conclusione si deve arrivare per i periodi di riposo compensativo, alternativo alla corresponsione del compenso per lavoro straordinario. Infatti, se il turno non spetta per il lavoro straordinario, ne consegue che il diritto viene meno anche per il relativo riposo compensativo. A rafforzare la tesi, si ricorda che l'indennità di turno spetta solo per i periodi di effettiva prestazione (Aran - RAL759).

Il turno in giornata festiva

Qualora l'articolazione dell'orario di lavoro ricomprenda anche un turno che cada in una giornata festiva, sia essa domenicale che infrasettimanale, al personale spetta esclusivamente la relativa indennità di turno, con la maggiorazione del 30% (Aran - RAL_1414). La giurisprudenza consolidata ammette infatti che il giorno di riposo può non coincidere con la domenica, in deroga all'art. 2109 del Codice Civile, quando si è di fronte a servizi che devono essere erogati anche nel giorno di domenica (Aran - RAL767). Tale giornata risulta, quindi, a tutti gli effetti, come lavorativa e il dipendente che vuole o ha la necessità di assentarsi deve ricorrere ad uno degli istituti previsti dalla legge o dal Ccnl che giustifichi l'assenza (ferie, malattia, congedo parentale, congedo ex L. 104/92, ecc.). L'assenza nel giorno di domenica, inserito quale lavorativo nel turno, non incide sulla fruizione del giorno di riposo settimanale già prefissato (Aran - RAL_1410).

Non possono essere riconosciuti, altresì:

- la maggiorazione oraria di cui all'articolo 24, comma 5, del Ccnl 14/09/2000, in quanto va riconosciuta al personale che presta la propria attività ordinaria in giorni festivi e/o in orario notturno, in assenza di turnazione (Aran – RAL763);
- il compenso aggiuntivo di cui all'art. 24, comma 1, del Ccnl 14/09/2000, in quanto attribuito solo nel caso in cui il dipendente presti servizio nel giorno di riposo settimanale e non per l'ordinaria attività (Aran – RAL769). Quindi, solo in tale fattispecie, che deve presentare il carattere della eccezionalità, è applicabile il predetto art. 24, comma 1, anche al personale turnista. In tal senso si è espressa, oltre all'Aran, la Funzione Pubblica, con parere del 15/01/2008, e il Ministero dell'Interno, con parere del 27/04/2009. In senso contrario, invece, si legge la sentenza della Corte di Cassazione – Sezioni Unite Civili – n. 9097 del 06/03/2007. A questo proposito, si ritiene di dover evidenziare che, in materia di lavoro pubblico, è tuttora vigente il divieto di estensione del giudicato, ai sensi dell'art. 41, comma 6, del Dl 207/2008, convertito nella L. 14/2009. Vi è, inoltre, da registrare che la stessa Corte di Cassazione, sezione Lavoro, con sentenza n. 8458 del 09/04/2010 ha rivisto la propria posizione affermando che: “Le richiamate disposizioni negoziali vanno lette nel senso che al personale turnista che presti attività lavorativa in giornata festiva infrasettimanale, come in quella domenicale, secondo le previsioni del turno di lavoro, spetta solo il compenso previsto dall'art. 22, comma 5, secondo alinea (maggiorazione del 30% della retribuzione)”. Arriva a concludere che “per i lavoratori in turno, deve trovare applicazione la sola speciale disciplina dettata dall'art. 22, mentre l'art. 24 ha ad oggetto fattispecie lavorative ed ipotesi diverse dal turno. Soltanto il lavoratore in turno chiamato a prestare, in via eccezionale ovvero occasionale, la propria attività nella giornata di riposo settimanale che gli compete in base al turno assegnato, ovvero in giornata festiva infrasettimanale al di là dell'orario ordinario, ha diritto all'applicazione della disciplina dell'art. 24, comma 2. Infatti l'art. 24 contempla, ai prime tre commi, l'ipotesi di eccedenza, in forza del lavoro prestato in giorno non lavorativo, rispetto all'orario normale di lavoro, mentre l'art. 22 compensa il disagio del lavoro secondo turni, turni nei quali possono cadere giornate festive infrasettimanali, ma senza che la prestazione ecceda il normale orario di lavoro.”
- il riposo compensativo ovvero il compenso per lavoro straordinario di cui all'art. 24, comma 2, del Ccnl 14/09/2000, poiché lo stesso è riconosciuto solo per prestazioni in giorno festivo infrasettimanali che eccedono il normale orario di servizio (Aran – RAL764). Nello stesso senso si è pronunciata, da ultimo, la Corte di Cassazione, sezione Lavoro, con la sentenza n. 2888 del 27 gennaio 2012.

Parimenti, non risulta potersi procedere al recupero della festività coincidente con il giorno di riposo settimanale (Aran – RAL771).

Il turno e le ferie

Per quanto riguarda il regime delle ferie, il personale con orario articolato su turni non presenta alcuna peculiarità rispetto ai restanti lavoratori. L'art. 18 del Ccnl 06/07/1995 nessuna disciplina particolare ha dettato per il personale in turno. Si ribadisce, quindi, che, nel caso in cui il dipendente debba prestare la propria attività nel giorno di domenica o in altro giorno festivo infrasettimanale, inserito in un turno ordinario e, di conseguenza, considerato come lavorativo, lo stesso dipendente deve usufruire di un giorno di ferie se vuole assentarsi dal servizio, giorno che andrà detratta dal monte ferie a disposizione nell'anno (Aran - RAL_1077 e RAL_1305). Quindi, qualora l'orario settimanale sia articolato su 5 o su 6 giorni lavorativi, i giorni di ferie spettanti sono determinati dal contratto collettivo nazionale. Il problema sorge qualora l'orario settimanale sia articolato su 4 giorni. Il Ccnl non prevede tale ipotesi e neppure è possibile applicare il criterio del riproporzionamento. Al fine di evitare situazioni di disparità di trattamento, l'Aran - RAL774 - consiglia di conteggiare, anche in questi casi, nella settimana di ferie, il quinto giorno, feriale e non lavorativo. Questo in quanto non è possibile inserire nel calcolo delle ferie da un lato il giorno del riposo settimanale e dall'altro il sesto giorno di riposo compensativo, in quanto quest'ultimo comporta una riduzione del numero di giorni di ferie spettanti. Resta, comunque il problema del maggior peso attribuito all'unico giorno di ferie richiesto dal dipendente in caso di settimana articolata su 4 giorni lavorativi rispetto a quella strutturata su 5 o 6 giorni lavorativi.

Il turno e il part-time

Nel quadro delle disposizioni in materia non si possono rinvenire norme che, in assoluto, vietano ad un dipendente in part-time, di essere inserito in un orario articolato in turno. D'altro canto, però, risulta innegabile che l'utilizzo, in una articolazione di orario basata su turni, al contempo di personale sia a tempo pieno che ad orario ridotto, possa comportare difficoltà di carattere organizzativo, stante la necessità di garantire, comunque, l'orario di servizio di almeno 10 ore giornaliere, la rotazione fra i dipendenti e l'equilibrata alternanza fra i diversi orari su cui sono strutturati i turni. In ogni caso, l'Amministrazione deve affrontare il problema della ridefinizione dell'orario di lavoro del dipendente a part-time qualora sia stato introdotto l'orario settimanale strutturato sulle 35 ore e, quindi, procedere alla modifica del contratto individuale di lavoro, per recepire il minor impegno lavorativo (Aran - RAL_1392).