

Approfondimento n. 1 – 13 gennaio 2021

CCNL 2016-2018 dell'Area della dirigenza delle Funzioni locali: tutte le novità economiche e normative in pillole

Luca Di Donna

Premessa

Lo scorso 17 dicembre 2020, al termine di una trattativa condotta tutta in videoconferenza, ARAN e Sindacati rappresentativi hanno sottoscritto in via definitiva il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dell'Area delle Funzioni locali per il triennio 2016-2018. Il contratto in esame riguarda i dirigenti dell'Area delle Funzioni locali, la quale, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del CCNQ del 13 luglio 2016, ricomprende, oltre ai dirigenti delle amministrazioni del comparto delle Funzioni locali, i dirigenti amministrativi, tecnici e professionali, delle amministrazioni del comparto Sanità (di seguito PTA), nonché, in relazione a quanto previsto dalla legge n. 7 agosto 2015, n. 124, i segretari comunali e provinciali, raggiungendo così una platea complessiva di oltre 15mila destinatari (di cui, a fine 2015, 6.804 dirigenti locali, 5.089 dirigenti PTA e 3.224 segretari comunali e provinciali).

In conformità agli indirizzi impartiti dai Comitati di settore, il nuovo testo contrattuale prevede una parte comune¹, contenente le disposizioni applicabili a tutti i destinatari del CCNL, e tre Sezioni speciali dedicate a ciascuna delle tre categorie di dirigenti ricomprese nell'Area negoziale.

Parlando del campo di applicazione del presente contratto, peraltro, appare doveroso evidenziare che per la prima volta vengono esplicitamente annoverati anche i rapporti di lavoro a tempo determinato, sicché la disciplina ivi contenuta trova diretta applicazione anche nei confronti dei dirigenti con contratto di lavoro a termine.

Il nuovo contratto regola in modo esaustivo i principali istituti contrattuali, molti dei quali adeguati ai numerosi interventi legislativi che si sono susseguiti negli ultimi anni. In particolare, è stata riformulata in modo completo la parte che riguarda le relazioni sindacali, anche partecipative, con una regolazione semplificata ed unitaria della materia. Si è proceduto anche all'attualizzazione ed alla riscrittura, in armonia con le nuove norme di legge, delle disposizioni concernenti la responsabilità disciplinare. Sono state, infine, ampliate ed innovate alcune tutele, ad esempio quelle concernenti le gravi patologie che necessitano di terapie salvavita, le misure in favore delle donne vittime di violenza, nonché le ferie e i riposi solidali per i dirigenti che debbano assistere figli minori bisognosi di cure.

Il contratto si qualifica anche per l'attenzione riservata alla specialità di questa dirigenza, manifestatasi in modo più evidente nel nuovo sistema degli incarichi, volto a valorizzare la carriera dirigenziale, anche professionale, e nel relativo sistema di verifica e valutazione.

¹ La parte comune regola istituti applicabili a tutte le tre categorie di dirigenti ed è improntata ad alcune linee-guida fondamentali: a) revisione delle previgenti normative per adeguarle alle innovazioni legislative succedutesi nel decennio di assenza di rinnovi contrattuali con particolare riferimento, tra l'altro, alla disciplina delle relazioni sindacali ed alla materia disciplinare; b) armonizzazione degli istituti normativi del c.d. "pacchetto sociale" (congedi, ferie solidali, etc.) già inseriti nei contratti di comparto e delle aree dirigenziali di questa tornata; c) "manutenzione" di alcuni istituti che sono stati adeguati alle esigenze interpretative riscontrate nel tempo: questa tendenza è stata seguita anche nella disciplina delle tre sezioni speciali.

Sotto il profilo economico, poi, il CCNL riconosce incrementi a regime del 3,48%, distribuiti in modo equilibrato per la rivalutazione della parte fissa della retribuzione e delle risorse utilizzate in sede locale per la remunerazione delle condizioni di lavoro, dei risultati raggiunti e degli incarichi dirigenziali. In tale ambito, è stata operata una rivalutazione degli stipendi tabellari a regime di 125 euro al mese per tredici mensilità a cui si aggiungono gli ulteriori incrementi che hanno interessato la parte accessoria del salario.

In attuazione del mandato negoziale ricevuto, il contratto realizza, infine, una ridefinizione strutturale del sistema dei fondi delle due distinte sezioni della dirigenza semplificandone le modalità di costituzione ed utilizzo e, per quanto riguarda la sezione dei segretari comunali e provinciali, introduce una parziale rivisitazione del trattamento giuridico ed economico del personale destinatario con alcuni interventi finalizzati a rendere più omogenea la disciplina dei segretari a quella del restante personale dell'Area delle Funzioni locali.

Attesa l'ampiezza degli ambiti regolamentari oggetto di modifica, in questa sede ci limiteremo a proporre una breve panoramica delle principali novità introdotte dal nuovo contratto collettivo, rinviando ad altre occasioni l'approfondimento sistematico di alcuni dei temi trattati di seguito.

Nuovo assetto delle relazioni sindacali

Nella parte comune, particolarmente significativa risulta la riscrittura dell'intero assetto delle relazioni sindacali (dall'art. 3 all'art. 9), in linea con i principi introdotti dall'Intesa Governo-Sindacati del 30 novembre 2016, con cui il Governo si era impegnato a ripristinare un rinnovato equilibrio tra legge e contrattazione collettiva, nonché con il D.Lgs. n. 75 del 2017, attuativo della legge delega di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (legge n. 124 del 2015).

Il nuovo CCNL individua con chiarezza due modelli relazionali: la partecipazione, a sua volta articolata in informazione, confronto e organismi paritetici di partecipazione, e la contrattazione integrativa.

La prima è finalizzata ad instaurare forme costruttive di dialogo tra le parti, su atti e decisioni di valenza generale delle amministrazioni, in materia di organizzazione o aventi riflessi sul rapporto di lavoro, mentre la seconda, come di consueto, è finalizzata alla stipulazione di contratti che obbligano reciprocamente le parti.

Come nel precedente modello, dunque, la prima forma di relazione è "l'informazione" che l'art. 4 descrive come trasmissione di dati e di elementi conoscitivi ai soggetti sindacali al fine di consentire loro di prendere conoscenza della questione trattata e di esaminarla. È da evidenziare che, rispetto al 1999, tale forma di relazione interviene in un contesto nel quale sono ormai consolidate forme diverse di trasparenza e comunicazione. Tuttavia l'informazione non deve essere intesa come una forma di pubblicazione, ma nel senso della trasmissione diretta al soggetto interessato della questione che si vuole rendere nota. Lo stesso articolo prevede altresì che questa sia fornita «*nei tempi, nei modi e nei contenuti*» utili a consentire ai soggetti sindacali di procedere ad una valutazione approfondita ed esprimere osservazioni e proposte su tutte le materie «*per le quali i successivi artt. 44 e 45, 64 e 66, 98 e 99, nelle distinte sezioni del presente CCNL, prevedano il confronto o la contrattazione integrativa*» (oltre che sulle deliberazioni da assumere in materia di programmazione del fabbisogno del personale).

Riassumendo, quindi, possiamo affermare che l'informazione è esclusivamente preventiva e riguarda tassativamente le sole materie oggetto di confronto e di contrattazione integrativa, costituendo presupposto per la loro attivazione.

Tra i livelli di relazione sindacale previsti dal contratto collettivo in esame, al pari del CCNL del personale non dirigente del 21 maggio 2018, un ruolo centrale è stato attribuito al "Confronto" (art. 5), inteso come dialogo approfondito, non formalizzato, sulle materie rimesse a tale livello di relazione, finalizzato a restituire alle organizzazioni sindacali un ruolo di partecipazione costruttiva sulle determinazioni che l'amministrazione intenderà adottare.

Il confronto può essere attivato attraverso due modalità:

- a) trasmissione dell'informazione sulle materie rimesse a tale livello di relazione e richiesta che le organizzazioni sindacali debbono presentare entro i successivi 5 giorni;
- b) apertura del confronto proposta d'ufficio dalla parte pubblica, nella stessa trasmissione dell'informazione.

Al termine del confronto viene redatta semplicemente una sintesi dei lavori e delle posizioni emerse, ma in questo caso, a differenza di quanto avviene per il personale non dirigente², il periodo durante il quale si svolgono gli incontri non può durare più di 15 giorni.

Per i dirigenti, le principali materie oggetto di confronto sono i criteri di graduazione delle posizioni dirigenziali e quelli di valutazione della performance, la disciplina della risoluzione consensuale, nonché le procedure ed i criteri per il conferimento degli incarichi dirigenziali (art. 44), mentre per i segretari il confronto si realizza unicamente a livello nazionale e ha ad oggetto soprattutto i criteri per lo svolgimento delle attività di formazione e dei corsi di specializzazione, la tenuta e l'aggiornamento dei curricula, l'utilizzo dei segretari in disponibilità, la maggiorazione del numero degli iscritti allo specifico albo e per la determinazione del numero massimo di segretari da ammettere ai corsi di formazione.

Occorre però segnalare che negli enti con meno di tre dirigenti in servizio (anziché 5 come in passato), il confronto si sostituisce alla contrattazione integrativa su tutte le materie ad essa demandate dal presente CCNL.

All'art. 6 viene poi istituito, anche se solo presso le amministrazioni pubbliche superiori ad una determinata soglia dimensionale (con almeno 12 unità di personale dirigenziale dell'Area), un organismo paritetico con funzioni collaborative su progetti di organizzazione e innovazione, al fine di formulare proposte all'amministrazione o alle parti negoziali.

La contrattazione invece, dal canto suo, si rinnova nel prevedere una durata triennale del contratto integrativo e una tempistica rigorosa (trenta giorni dalla sottoscrizione del contratto per la costituzione della delegazione datoriale e trenta giorni dalla presentazione delle piattaforme per la convocazione della parte sindacale per l'avvio del negoziato). Altra importante novità in materia di contrattazione è rappresentata anche dalla previsione – per le materie a contenuto non economico specificamente indicate nelle diverse sezioni – della riassunzione delle prerogative e libertà di iniziativa delle parti decorsi infruttuosamente trenta giorni dall'inizio delle trattative, eventualmente prorogabili di ulteriori trenta. Per le materie a contenuto economico, anch'esse specificamente indicate nelle diverse sezioni, si prevede invece che il mancato accordo e il protrarsi delle trattative che finiscano col determinare un oggettivo pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa diano il via libera all'amministrazione interessata per provvedere unilateralmente in via provvisoria sulle materie oggetto del mancato accordo. Da segnalare, inoltre, la riproposizione per i dirigenti delle Funzioni locali della possibilità di svolgere la contrattazione integrativa anche a livello territoriale (art. 46) e la previsione per i segretari comunali di una contrattazione integrativa di livello esclusivamente nazionale, che si svolge presso il Ministero dell'Interno con la partecipazione anche di rappresentanti designati dall'Anci e dall'Upi.

Per i dirigenti la contrattazione ha ad oggetto soprattutto la ripartizione del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato, i criteri per la determinazione della indennità di risultato, la misura della retribuzione di risultato aggiuntiva per gli interim e per l'eventuale affidamento degli incarichi di responsabile anticorruzione e per la trasparenza, nonché l'applicazione della clausola di salvaguardia del trattamento economico in caso di assegnazione di un incarico di minore rilievo (art. 45). Per i segretari, invece, la contrattazione ha ad oggetto in particolare i criteri per la maggiorazione della retribuzione di posizione, la definizione del trattamento economico per le reggenze e le supplenze, nonché gli effetti dei provvedimenti di riclassificazione delle sedi (art. 99).

² Nel CCNL del personale del comparto delle Funzioni locali sottoscritto il 21 maggio 2018 si prevede che questo termine è pari a 30 giorni

Quanto ai soggetti stipulanti, infine, il contratto prevede che mentre per la parte datoriale i componenti della delegazione trattante siano «*designati dall'organo competente secondo i rispettivi ordinamenti*», per quella dei lavoratori, invece, i soggetti sindacali coinvolti sono sia «*i rappresentanti territoriali delle organizzazioni sindacali firmatarie del presente CCNL*» che «*le rappresentanze sindacali aziendali costituite espressamente per la presente area contrattuale ai sensi dell'art. 42, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 dalle organizzazioni sindacali rappresentative*» (nel caso di contrattazione integrativa di livello nazionale dei segretari, invece, sono solo «*i rappresentanti delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del presente CCNL*»).

Orario di lavoro

Il contratto collettivo in esame introduce alcune importanti novità anche in materia di orario di lavoro. Le previgenti disposizioni tanto del distinto contratto dei segretari, quanto del contratto della dirigenza, prevedevano infatti che sia il segretario che il dirigente, nell'ambito dell'assetto organizzativo dell'ente, dovessero assicurare la propria presenza in servizio ed organizzare il proprio tempo di lavoro, correlandoli in modo flessibile alle esigenze connesse all'espletamento dell'incarico affidato alla loro responsabilità in relazione agli obiettivi e programmi da realizzare. L'art 13 del nuovo CCNL così recita invece: «*il dirigente, i dirigenti amministrativi, tecnici e professionali ed il segretario, assicurano la propria presenza giornaliera in servizio ed adeguano la propria prestazione lavorativa alle esigenze dell'organizzazione ed all'espletamento dell'incarico svolto nonché a quelle connesse con la corretta gestione ed il necessario coordinamento delle risorse umane*».

Le parti hanno voluto perciò introdurre in modo espresso sia il riferimento alla presenza giornaliera, prima sotteso, sia l'obbligo di adeguare la propria prestazione lavorativa alle concrete esigenze organizzative dell'ente presso cui prestano servizio.

Resta tuttavia confermata l'assenza di un vincolo orario per queste figure, non essendo prevista alcuna quantificazione complessiva del loro orario di lavoro, neppure attraverso la sola definizione di un limite massimo di durata delle prestazioni lavorative dovute. Ciò fa sì che si possa quindi continuare a non rendere vincolante la timbratura e il controllo dell'orario effettivamente svolto da questi soggetti, anche se la verifica della presenza quotidiana è da ritenersi a questo punto obbligatoria. La norma sembra inoltre consentire alle amministrazioni di dettare delle regole sulla presenza e sull'orario dei dirigenti, nonché di richiedere loro la presenza in specifici momenti.

Per quanto concerne la disciplina delle ferie, invece, l'art. 16 (il comma 11 in particolare) precisa che «*costituisce specifica responsabilità del dirigente, dei dirigenti amministrativi, tecnici e professionali e del segretario programmare e organizzare le proprie ferie nel rispetto dell'assetto organizzativo dell'amministrazione, tenendo conto delle esigenze di servizio, coordinandosi con quelle generali della struttura di appartenenza e provvedendo affinché sia assicurata, nel periodo di assenza, la continuità delle attività ordinarie e straordinarie. La programmazione delle ferie avviene nell'ambito dei criteri generali predisposti dall'organo amministrativo di vertice che tiene conto delle esigenze istituzionali proprie degli organi di direzione politica ed è oggetto di preventiva informazione all'amministrazione al fine di consentire la verifica della conciliabilità dell'assenza con le esigenze di servizio del dirigente, dei dirigenti amministrativi, tecnici e professionali o del segretario*».

Pare perciò potersi affermare che dirigenti e segretari, pur restando liberi di collocarsi direttamente in ferie, godano a questo punto di una minore autonomia rispetto a prima nella gestione dell'istituto, essendo comunque tenuti, nel decidere di fruire del periodo feriale, a considerare anche le specifiche «*esigenze di servizio, coordinandosi con quelle generali della struttura di appartenenza*» e a provvedere affinché «*sia assicurata, nel periodo di assenza, la continuità delle attività ordinarie e straordinarie*». Per di più, pur non facendo espresso riferimento ad alcuna autorizzazione preventiva o comunque ad un atto di assenso da parte del superiore gerarchico, il nuovo testo contrattuale stabilisce chiaramente che «*la programmazione delle ferie avviene nell'ambito dei criteri generali predisposti dall'organo amministrativo di vertice che tiene conto delle esigenze istituzionali proprie degli organi di direzione politica ed è oggetto di preventiva informazione all'amministrazione al fine di consentire la verifica della*

conciliabilità dell'assenza con le esigenze di servizio del dirigente, dei dirigenti amministrativi, tecnici e professionali o del segretario»).

Da segnalare, poi, l'introduzione, in analogia a quanto già avvenuto per il personale non dirigente:

- dell'istituto delle ferie solidali (art. 17), cioè la possibilità di cessione delle giornate eccedenti le 4 settimane minime e delle 4 di festività sopresse a favore di dirigenti e dipendenti che hanno usufruito completamente delle proprie e che hanno dei figli minorenni che necessitano di cure costanti (per i segretari questa disciplina si applica esclusivamente negli enti con dirigenti e lo scambio è consentito solamente con queste figure, quindi non con il personale delle categorie, come è invece possibile per i dirigenti);
- dei congedi per le donne vittime di violenza (art. 14), le quali, oltre al riconoscimento di appositi congedi retribuiti, potranno avvalersi anche di una speciale aspettativa;
- di specifiche disposizioni sulle Unioni civili (art. 15), prevedendo che tutte le tutele del contratto riferite al matrimonio riguardino anche ciascuna delle parti dell'unione civile.

Anche la disciplina delle assenze retribuite (permessi e congedi) è stata oggetto di un imponente restyling. L'art. 19 prevede infatti che dirigenti e segretari possano assentarsi dal servizio per la partecipazione ad esami, concorsi, convegni ed aggiornamento facoltativo, fino ad 8 giorni all'anno; per eventi luttuosi, 3 giorni, anche non consecutivi, per evento e da utilizzare entro 7 giorni lavorativi; per specifiche esigenze familiari e/o personali, fino a 3 giorni all'anno; in occasione del matrimonio, 15 giorni consecutivi, da fruire entro 45 giorni. Non sono tuttavia previsti permessi orari e non è prevista la possibilità di assentarsi per sottoporsi a visite mediche, terapie, prestazioni specialistiche od esami diagnostici.

Per quanto concerne la malattia, infine, il contratto conferma (art. 20) il diritto di assentarsi, con conservazione del posto di lavoro, fino a 18 mesi nell'arco del triennio (periodo che può essere prolungato nei casi di particolare gravità fino ad altri 18 mesi, ma senza retribuzione). Viene però estesa anche a questi soggetti la più favorevole disciplina delle assenze per malattia in caso di gravi patologie, per l'espletamento di terapie salvavita (art. 21). Si prevede infatti l'esclusione dal periodo di computo dei giorni di ricovero ospedaliero o di day-hospital, nonché dei giorni di assenza dovuti all'effettuazione delle terapie stesse. I giorni di assenza dovuti agli effetti collaterali delle citate terapie, invece, vengono esclusi limitatamente ad un periodo massimo di quattro mesi per ciascun anno solare.

Revisione delle disposizioni concernenti la responsabilità disciplinare

Come accennato in premessa, la materia della responsabilità disciplinare dei dirigenti (artt. da 33 a 41) viene rivisitata alla luce delle nuove disposizioni, in coerenza con le norme del D.Lgs. n. 165/2001 e dei successivi decreti legislativi 74 e 75 del 2017.

Le principali novità riguardano in particolare l'aggiornamento dell'elenco degli obblighi la cui violazione può determinare conseguenze disciplinari, l'introduzione della possibilità di prorogare il periodo di sospensione cautelare in corso di procedimento disciplinare nei casi di particolare gravità e complessità, nonché l'adeguamento del Codice disciplinare alle numerose modifiche introdotte in materia dal Legislatore nel decennio di assenza di rinnovi contrattuali.

Prima di esaminare in dettaglio queste novità, però, appare opportuno soffermarsi brevemente sulla distinzione tra la nozione di "responsabilità disciplinare" (da inadempimento) e quella di "responsabilità dirigenziale" (per il mancato raggiungimento degli obiettivi). Questo perché il nuovo testo contrattuale, così come richiesto dal Comitato di settore, definisce con maggior chiarezza il limite fra responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare.

In base ai commi 2 e 3 dell'art. 33, infatti, «2. Per i dirigenti (...) costituisce principio generale la distinzione tra le procedure ed i criteri di valutazione dei risultati e quelli relativi alla responsabilità disciplinare, anche per quanto riguarda gli esiti delle stesse. La responsabilità disciplinare attiene alla violazione degli obblighi di comportamento, secondo i principi e le modalità di cui al presente CCNL e

resta distinta dalla responsabilità dirigenziale di cui alle vigenti disposizioni legislative, che invece riguarda il raggiungimento dei risultati in relazione ad obiettivi assegnati, la qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, le competenze professionali e manageriali dimostrate, nonché i comportamenti organizzativi richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate. La responsabilità dirigenziale è accertata secondo le procedure e mediante gli organismi previsti nell'ambito del sistema di valutazione delle amministrazioni, nel rispetto della normativa vigente. 3. Per i segretari costituisce principio generale la distinzione tra i criteri di valutazione dell'attività svolta, dei risultati e degli obiettivi conseguiti e quelli relativi alla responsabilità disciplinare. La procedura relativa alla responsabilità disciplinare è altresì distinta da quella per la revoca dell'incarico di segretario, ai sensi dell'art. 100 del D.Lgs.n.267/2000 e dell'art. 103 del presente CCNL».

Per cui, come ancora recentemente ribadito dalla Suprema Corte di Cassazione nella sentenza n. 32258/2019, «mentre la responsabilità disciplinare presuppone il colpevole inadempimento di obblighi che gravano sul prestatore, rilevante in sé a prescindere dall'incidenza sui risultati dell'attività amministrativa e della gestione, la responsabilità dirigenziale è sempre strettamente correlata al raggiungimento degli obiettivi e persegue la finalità di consentire la rimozione tempestiva del dirigente rivelatosi inidoneo alla funzione, in modo da garantire l'attuazione del principio di efficienza e di buon andamento degli uffici pubblici. Anche nel caso di "inosservanza delle direttive imputabili al dirigente", ossia di comportamento che potrebbe essere astrattamente ricondotto all'una o all'altra forma di responsabilità, il discrimine va ravvisato nel collegamento con la verifica complessiva dei risultati, sicché l'addebito assumerà valenza solo disciplinare nella ipotesi in cui l'amministrazione ritenga che la violazione in sé dell'ordine e della direttiva, in quanto inadempimento contrattuale, debba essere sanzionata; dovrà, invece, essere ricondotta alla responsabilità dirigenziale qualora la violazione medesima abbia inciso negativamente sulle prestazioni richieste al dirigente ed alla struttura dallo stesso diretta».

Tutto ciò premesso, l'art. 34 del nuovo contratto collettivo fornisce un'elencazione dettagliata di tutti gli obblighi e dei doveri cui devono attenersi i dirigenti e i segretari nell'esercizio dei propri compiti in considerazione sia del loro ruolo all'interno della struttura amministrativa che delle responsabilità collegate allo svolgimento delle funzioni e delle attività che formano oggetto dell'incarico agli stessi affidato. Il nuovo testo contrattuale chiarisce in particolare che i dirigenti e i segretari devono adeguare la propria condotta al dovere costituzionale di servire la Repubblica con impegno e responsabilità, ai principi di diligenza e fedeltà di cui agli artt. 2104 e 2105 c.c. e devono contribuire «alla gestione della cosa pubblica con impegno e responsabilità, con la finalità del perseguimento e della tutela dell'interesse pubblico». Il comportamento dei dirigenti e dei segretari deve essere poi improntato al perseguimento degli obiettivi di innovazione, di qualità dei servizi e di miglioramento dell'organizzazione della amministrazione, nella primaria considerazione delle esigenze dei cittadini utenti. I dirigenti e i segretari devono inoltre rispettare il segreto d'ufficio nei casi e nei modi previsti dalle norme dell'ordinamento, non utilizzare a fini privati le informazioni di cui dispongano per ragioni d'ufficio, mantenere una condotta uniformata a principi di correttezza e di collaborazione nelle relazioni interpersonali, all'interno dell'amministrazione, con tutto il personale (dirigenziale e non), astenendosi, in particolare nel rapporto con gli utenti, da comportamenti lesivi della dignità della persona o che, comunque, possano nuocere all'immagine dell'amministrazione, mantenere un comportamento conforme al proprio ruolo, organizzando ed assicurando la presenza in servizio, correlata alle esigenze della struttura e, in particolare, sono tenuti al rispetto delle disposizioni contrattuali in materia di impegno di lavoro. I dirigenti e i segretari devono infine astenersi dal chiedere o accettare omaggi o trattamenti di favore, salvo quelli d'uso purché nei limiti delle normali relazioni di cortesia e di modico valore.

All'art. 35, concernente le "Sanzioni disciplinari", le parti della trattativa hanno invece elencato le varie tipologie di sanzioni applicabili all'esito dei procedimenti disciplinari. Da questo punto di vista, tuttavia, non si registrano novità, poiché sono state confermate le stesse quattro fattispecie già disciplinate nei contratti previgenti:

- sanzione pecuniaria da un minimo di € 200 ad un massimo di € 500;
- sospensione dal servizio con privazione della retribuzione;
- licenziamento con preavviso;

- licenziamento senza preavviso.

Allo scopo di procedere ad una elencazione esaustiva di tutte le tipologie di sanzioni irrogabili nei confronti di tali soggetti, sono state poi richiamate anche le sanzioni disciplinari previste dal D.Lgs. n. 165/2001 agli artt. 55-bis, comma 7, 55-sexies, comma 1 e 55-sexies, comma 3.

Del nuovo Codice disciplinare (disciplinato dal successivo art. 36), invece, in questa sede ci limiteremo a sottolineare solo le principali novità:

- inasprimento delle sanzioni in caso di recidiva nel biennio;
- mancata riproposizione della multa in caso di violazione dell'obbligo di astenersi dal chiedere o accettare compensi o regalie (fatto salvo la modesta entità) o in caso di violazione dell'obbligo di rendere conoscibile il proprio nominativo mediante l'uso di cartellini identificativi o targhe (ex art. 55-novies del D.Lgs. n. 165/2001);
- applicazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di tre giorni fino ad un massimo di sei mesi anche per le seguenti violazioni: ingiustificato ritardo a trasferirsi nella sede assegnata dall'Amministrazione; per i segretari, ingiustificato ritardo fino a venti giorni, a prendere servizio nella sede di titolarità, di reggenza o di supplenza (l'entità della sanzione è commisurata alla durata dell'assenza ed alla entità del danno causato all'amministrazione); svolgimento di attività che ritardino il recupero psico-fisico durante lo stato di malattia o di infortunio; atti, comportamenti o molestie a carattere sessuale "ove non sussista gravità o reiterazione"; fino a due assenze ingiustificate dal servizio in continuità con le giornate festive e di riposo settimanale; ingiustificate assenze collettive nei periodi in cui è necessario assicurare continuità nell'erogazione di servizi all'utenza;
- applicazione della sanzione disciplinare del licenziamento con preavviso anche per la violazione degli obblighi di comportamento di cui all'art. 16 comma 2, secondo e terzo periodo, del d.p.r. 62/2013, nonché in caso di "recidiva nel biennio di atti, comportamenti o molestie a carattere sessuale o quando l'atto, il comportamento o la molestia rivestano carattere di particolare gravità" (che nel previgente contratto dei dirigenti enti locali era punita con la sanzione del licenziamento senza preavviso);
- applicazione della sanzione disciplinare del licenziamento senza preavviso anche per le seguenti violazioni: in caso di condanna, anche non passata in giudicato, "quando alla condanna consegua comunque l'interdizione perpetua dai pubblici uffici"; per atti e comportamenti non ricompresi specificamente nelle fattispecie richiamate, "seppur estranei alla prestazione lavorativa, posti in essere anche nei confronti di terzi, di gravità tale da non consentire la prosecuzione, neppure provvisoria, del rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 2119 c.c."

Il nuovo codice disciplinare diverrà efficace decorsi 15 giorni dalla sua pubblicazione (la quale sarebbe dovuta avvenire entro 15 giorni dalla data di stipulazione del contratto, avvenuta il 17 dicembre 2020)

Nulla di particolarmente nuovo o significativo viene detto, invece, per le ipotesi di sospensione cautelare (sia in corso di procedimento disciplinare che in caso di procedimento penale ex artt. 37 e 38). L'unica vera novità è rappresentata dalla possibilità di prorogare fino a sessanta giorni la sospensione in corso di procedimento disciplinare nei casi di particolare gravità e complessità.

Confermata complessivamente anche la previgente disciplina del rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale (art. 39), quella concernente la determinazione concordata della sanzione (art. 40) nonché quella relativa all'eventuale riconoscimento dell'indennità sostitutiva della reintegrazione (art. 41).

Disposizioni comuni su istituti economici

Completano la parte comune del presente contratto collettivo alcune disposizioni di carattere economico, tra le quali si segnalano innanzitutto quelle contenute nell'art. 29, finalizzate a disincentivare (sul piano economico appunto) l'assenteismo. Si prevede infatti che l'ammontare delle risorse destinate alla retribuzione di posizione e di risultato di questi soggetti non possa essere incrementato fino a quando gli obiettivi di miglioramento dei tassi di assenza non siano stati effettivamente conseguiti.

Il successivo art. 30, rubricato "Differenziazione e variabilità della retribuzione di risultato", prevede invece un meccanismo molto simile a quello già individuato dall'art. 69 del CCNL del personale non dirigente del comparto delle Funzioni locali, obbligando gli enti con più di 5 dirigenti ad introdurre una differenziazione nella misura della indennità di risultato ad essi spettante. In particolare, ai dirigenti che conseguiranno le migliori valutazioni dovrà essere attribuita una retribuzione di risultato con importo più elevato di almeno il 30 per cento rispetto al valore medio pro capite delle risorse complessivamente destinate a tale emolumento. La maggiorazione percentuale e la quota massima di dirigenti cui potrà essere assegnata la superiore remunerazione di risultato dovrà essere individuata in sede di contrattazione integrativa, alla luce delle risorse disponibili.

Va segnalata, però, anche l'importante novità contenuta nel comma 5 dell'art. 30 in discorso, il quale consente, in sede di contrattazione integrativa, di correlare l'effettiva erogazione di una quota delle risorse destinate al risultato dei dirigenti delle Funzioni locali al raggiungimento di uno o più obiettivi, riferiti agli effetti dell'azione dell'ente nel suo complesso, oggettivamente misurabili. In tal caso, l'ente potrà anche decidere di ridurre (dal 30 al 20 per cento) il livello minimo della maggiorazione del premio di risultato da riconoscere al personale con valutazioni migliori.

L'art. 31, poi, introduce una clausola di salvaguardia tesa a tutelare, sotto il profilo economico, i dirigenti che, a seguito di riassetto organizzativi, si vedano revocato l'incarico in corso, con conferimento di nuove funzioni cui sono associate retribuzioni di posizione di livello inferiore rispetto a quelle in godimento. Al ricorrere di tale ipotesi, si prevede il riconoscimento di un differenziale che consenta di conseguire un complessivo valore di retribuzione di posizione in una percentuale compresa tra il 50 e il 100 per cento di quella connessa all'incarico originario, sino alla data di scadenza inizialmente stabilita per quest'ultimo. Tale differenziale è previsto in misura decrescente, in quanto nei due anni successivi alla predetta scadenza si riduce di un terzo ogni anno, e cessa di essere corrisposto a partire dal terzo anno. La salvaguardia economica, tuttavia, non opera nei casi di valutazione negativa, né in favore dei segretari comunali e provinciali.

Trattasi di un meccanismo di salvaguardia che riprende, in parte, quello previsto per i dirigenti delle Funzioni centrali e che trova fondamento nell'art. 1, comma 18, del D.L. n. 138 del 2011, il quale prevede, al fine di assicurare la massima funzionalità e flessibilità, che, in relazione a motivate esigenze organizzative, «*le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono disporre, nei confronti del personale appartenente alla carriera prefettizia ovvero avente qualifica dirigenziale, il passaggio ad altro incarico prima della data di scadenza dell'incarico ricoperto prevista dalla normativa o dal contratto. In tal caso il dipendente conserva, sino alla predetta data, il trattamento economico in godimento a condizione che, ove necessario, sia prevista la compensazione finanziaria, anche a carico del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato o di altri fondi analoghi*»).

Altro elemento di novità è costituito dal welfare integrativo (art. 32), che consente alla contrattazione integrativa di individuare iniziative e benefici per i dirigenti, impegnando, oltre alle disponibilità già previste, per la medesima finalità, da norme precedenti, fino al 2,5% del fondo unico di posizione (e per il dirigente della Polizia locale anche quota-parte dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie riscosse dagli enti ai sensi dell'articolo 208 del codice della strada ai sensi dell'art. 59, comma 1).

Sezione dedicata ai dirigenti di Regioni ed Autonomie locali

Come già anticipato in premessa, il CCNL in esame contiene una Sezione speciale diretta a normare taluni peculiari aspetti del rapporto di lavoro della dirigenza degli enti regionali e locali.

La Sezione si apre con l'elencazione delle materie oggetto di confronto (art. 44) e di contrattazione integrativa (art. 45), per la cui disamina si rinvia alle indicazioni contenute nel paragrafo dedicato all'analisi del nuovo assetto delle relazioni sindacali. In questa sede pare tuttavia doveroso evidenziare l'avvenuta valorizzazione della specificità delle funzioni svolte dai dirigenti della polizia locale e dell'avvocatura civica ai fini della definizione dei criteri di graduazione della retribuzione di posizione.

In materia di conferimento degli incarichi dirigenziali, poi, l'art. 48 del contratto riconosce il diritto di tutti i dirigenti ad essere destinatari di un incarico, conferito con provvedimento dell'ente, in cui vengono individuati l'oggetto, la durata dell'incarico e gli obiettivi da conseguire, nel rispetto della rotazione degli incarichi. Il conferimento degli incarichi dirigenziali può essere attribuito "senza alcun vincolo di esclusività" anche al dirigente dell'avvocatura civica e della polizia municipale, per garantire una maggiore flessibilità e il corretto funzionamento degli uffici, così come previsto dall'art. 1, comma 221, della legge n. 208/2015.

Il successivo art. 49, invece, contiene una nuova e precisa regolamentazione dell'istituto del recesso per responsabilità dirigenziale. Nel nuovo sistema, la gravità della responsabilità del dirigente è ricondotta nell'alveo delle fattispecie generali disciplinate dall'art. 21 del D.Lgs. n. 165/2001. Invero, il comma 1 del citato art. 21 dispone che: *«Il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente comportano, previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può inoltre, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23, ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo»*.

Riassumendo, possiamo pertanto affermare che le ipotesi legittimanti il recesso, nei casi di particolare gravità della responsabilità dirigenziale, restano quelle direttamente previste dalla legge: il mancato raggiungimento degli obiettivi oppure (come stabilisce espressamente il Legislatore) l'inosservanza delle direttive.

I procedimenti per responsabilità dirigenziale, pur non ricevendo una disciplina particolareggiata al pari dei procedimenti disciplinari di cui agli artt. 55 ss. del D.Lgs. n. 165/2001, devono ineludibilmente informarsi ai principi del giusto procedimento, coniugati con i canoni di buona fede e correttezza cui è soggetta la pubblica amministrazione; motivo per il quale l'art. 49 del nuovo CCNL ribadisce la necessità della previa contestazione degli addebiti e dell'instaurazione del contraddittorio con il dirigente destinatario dell'addebito, il quale può farsi eventualmente assistere da un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato o da un legale di sua fiducia.

Ove, in presenza dei requisiti richiesti, sia accertata la responsabilità grave del dirigente, l'ente può recedere dal rapporto di lavoro con il dirigente per giusta causa, ai sensi dell'art. 2119 del codice civile. A tal fine, però, occorre tener conto del fatto che tutte le misure sanzionatorie relative a responsabilità dirigenziale devono essere adottate previo parere conforme del Comitato dei Garanti (istituito da ciascun ente ai sensi del successivo art. 50 del presente CCNL), da rendere nel termine di 45 giorni, decorso il quale l'amministrazione può prescindere dal parere stesso.

Come espressamente richiesto dai Comitati di settore, poi, al fine di incentivare la mobilità territoriale dei dirigenti verso sedi che presentino oggettive situazioni di difficoltà di copertura, l'art. 52 del contratto collettivo in esame contempla la possibilità di erogare uno specifico incentivo economico, stabilito in una misura non superiore a sei mensilità della retribuzione di posizione minima e, comunque,

in misura non superiore alle mensilità di vacanza del posto stesso. Detto incentivo deve essere corrisposto ad integrazione della retribuzione di risultato e i relativi oneri sono posti a carico del Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato, di cui al successivo art. 57.

Per quanto riguarda più specificamente gli aspetti economici del nuovo contratto, invece, l'art. 53 conferma la tradizionale struttura della retribuzione dei dirigenti degli enti locali e ne elenca le voci che compongono il trattamento fondamentale e il trattamento accessorio della stessa.

In base al successivo art. 54, tra l'altro, l'importo dello stipendio tabellare annuo della qualifica unica dirigenziale, comprensivo anche del rateo della tredicesima mensilità, fissato in € 43.310,90 dall'art. 3, comma 2, del CCNL del 3.8.2010, viene incrementato degli importi mensili lordi e con le decorrenze di seguito indicate:

- dal 1° gennaio 2016, € 24,70 per tredici mensilità, che corrispondono ad un incremento annuo di € 321,10;
- dal 1° gennaio 2017, € 74,90 per tredici mensilità, che corrispondono ad un incremento annuo di € 973,70;
- dal 1° gennaio 2018, € 125,00 per tredici mensilità, che corrispondono ad un incremento annuo di € 1.625,00

A decorrere dal mese successivo a quello della sottoscrizione definitiva del CCNL, inoltre, l'indennità di vacanza contrattuale riconosciuta con decorrenza 2010 cessa di essere corrisposta come specifica voce retributiva ed è conglobata nello stipendio tabellare.

Conseguentemente, per effetto degli incrementi sopra citati, il nuovo importo dello stipendio tabellare annuo è fissato a regime (dal 2021) in € 45.260,77.

Anche la retribuzione di posizione registra un adeguamento. Lo stesso art. 54 (al comma 4) prevede infatti che il valore economico della retribuzione di tutte le posizioni dirigenziali formalmente ricoperte alla data del 1.1.2018, nell'importo annuo per tredici mensilità, determinato dagli enti nel rispetto della disciplina dell'art. 27 del CCNL 23.12.1999, è incrementato con decorrenza dalla medesima data di un importo annuo lordo, comprensivo di tredicesima, pari ad € 409,50.

La clausola contrattuale, quindi, ai fini della sua applicazione, fa riferimento soltanto alle posizioni dirigenziali effettivamente ricoperte alla data del 1.1.2018.

L'incremento di € 409,50, dunque, non trova applicazione, neppure pro quota, relativamente alle posizioni dirigenziali prive di titolare a quella data e ricoperte in epoca successiva.

Per tali ultime posizioni dirigenziali potrà trovare applicazione, invece, la disciplina dell'art. 54, comma 5, del CCNL, il quale prevede la possibilità di procedere all'adeguamento anche del valore della retribuzione di posizione dei posti di qualifica dirigenziale non ricoperti alla data del 1.1.2018 (tenendo conto degli incrementi derivanti dall'applicazione del comma 4 del medesimo art. 54), ma solo utilizzando a tal fine le risorse del Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato eventualmente disponibili.

Nell'ambito delle "posizioni dirigenziali coperte", alle quali si applicano gli incrementi della retribuzione di posizione previsti dall'art. 54, comma 4, del nuovo CCNL, si devono ritenere ricomprese anche quelle relative a posti di organico di qualifica dirigenziale che risultavano coperte, a quella data, da un dirigente con contratto a termine, ai sensi dell'art. 110, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000. Infatti, in questi casi è indubbio che vengono in considerazione posti di organico di qualifica dirigenziale e che essi risultano, comunque, coperti da un dirigente, seppure con contratto a termine.

Nella nozione di "posizioni dirigenziali coperte", poi, si ritiene che debbano essere ricomprese anche quelle formalmente ricoperte ma i cui titolari erano assenti dal servizio effettivo, in quanto, ad esempio, in aspettativa per mandato politico, in aspettativa per motivi personali, ecc.. Invero, in questi casi, è indubbio che il rapporto di lavoro continua ad essere in vita e che la titolarità dell'incarico dirigenziale non viene meno per il verificarsi di una delle ipotesi di legittima assenza dal servizio.

La somma complessiva che, per effetto delle previsioni del successivo art. 56, viene destinata in ogni ente agli incrementi delle singole funzioni dirigenziali ricoperte, comporta conseguentemente, e necessariamente, anche un aumento di pari valore delle risorse destinate, nel medesimo ente, per gli anni dal 2018 al 2020, al finanziamento degli oneri per la retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza, di cui all'art. 26 del CCNL del 23.12.1999.

In conseguenza dell'incremento introdotto dal contratto collettivo in esame, i valori minimi e massimi della retribuzione di posizione della dirigenza degli enti locali vengono rideterminati nei seguenti valori annui, comprensivi anche della tredicesima mensilità:

- a) valore minimo: € 11.942,67;
- b) valore massimo: € 45.512,37.

In relazione all'intervenuto aumento del valore massimo previsto per la retribuzione di posizione, resta comunque ferma la possibilità degli enti di stabilire un importo anche superiore ad € 45.512,37, secondo le previsioni dell'art. 27, comma 5, del CCNL del 23.12.1999, come modificato dall'art. 24 del CCNL del 22.2.2006, nel rispetto delle condizioni ivi previste e in presenza delle relative risorse.

Gli incrementi della retribuzione di posizione disposti dall'art. 54 del CCNL, in quanto previsti direttamente a livello nazionale e finanziati con le risorse destinate al rinnovo del CCNL trovano applicazione presso tutti gli enti del comparto, a prescindere dalla loro dimensione organizzativa e, quindi, anche presso gli enti con meno di tre dirigenti in servizio non obbligati alla contrattazione decentrata integrativa.

Nell'ambito delle complessive disponibilità finanziarie assegnate dal Comitato di settore al rinnovo del contratto, quelle non utilizzate per gli incrementi dello stipendio tabellare e della retribuzione di posizione sono destinate ad implementare le risorse destinate, in ogni ente, al finanziamento della retribuzione di risultato della dirigenza. Infatti, viene stabilito (art. 56, comma 1) che con decorrenza dal 1.1.2018, le risorse per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato di cui all'art. 5 del CCNL del 3.8.2010 (biennio economico 2008-2009) sono ulteriormente incrementate di un importo pari all'1,53% del monte salari della dirigenza relativo all'anno 2015 e che (art. 56, comma 2) tali risorse «*concorrono al finanziamento degli incrementi della retribuzione di posizione di cui all'art. 54, comma 4 e per la parte residuale, sono destinate alla retribuzione di risultato*».

È appena il caso di aggiungere che l'incremento dell'1,53% è calcolato una sola volta per l'anno 2018 ed il relativo importo resta confermato, senza successive rivalutazioni o operazioni di ricalcolo, anche per gli anni successivi.

In attuazione del mandato negoziale ricevuto, il contratto realizza, infine, una semplificazione delle modalità di costituzione ed utilizzo del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza, con l'obiettivo di ridurre le incertezze applicative che troppo spesso hanno costituito occasione di contestazioni da parte degli enti di controllo.

Con un'operazione del tutto analoga a quella compiuta nel 2018 in relazione al personale non dirigente del comparto Funzioni locali, l'art. 57 del presente contratto prova infatti anzitutto a semplificare le modalità di costituzione del fondo per il salario accessorio della dirigenza attraverso un'operazione di consolidamento di tutte le risorse certe e stabili - negli importi certificati dagli organi revisione - destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza nell'anno 2020 (senza che ciò possa ovviamente essere inteso come una sanatoria delle sue eventuali irregolarità), ivi comprese quelle relative alla RIA del personale cessato fino al 31 dicembre dello stesso anno.

A tale unico importo annuale consolidato potranno essere aggiunti soltanto:

- 1) le risorse previste da disposizioni di legge, ivi comprese quelle di cui all'art. 43 della legge n. 449/1997, di cui all'art. 24, comma 3, del d. lgs. n. 165/2001;
- 2) l'importo corrispondente alle retribuzioni individuali di anzianità non più corrisposte al personale cessato dal servizio dall'anno successivo a quello di sottoscrizione del presente CCNL, compresa la quota di tredicesima mensilità (l'importo confluisce stabilmente nel fondo, dall'anno successivo alla cessazione dal servizio, in misura intera in ragione d'anno; solo per

tale anno successivo, nel fondo confluiscono altresì i ratei di RIA del personale cessato dal servizio nel corso dell'anno precedente, calcolati in misura pari alle mensilità residue dopo la cessazione, computandosi a tal fine, oltre ai ratei di tredicesima mensilità, le frazioni di mese superiori a quindici giorni;

- 3) le somme connesse all'applicazione del principio di onnicomprensività della retribuzione ai sensi dell'art. 60 (Onnicomprensività del trattamento economico);
- 4) le risorse autonomamente stanziare dagli enti per adeguare il fondo alle proprie scelte organizzative e gestionali in base alla propria capacità di bilancio ed entro i limiti finanziari previsti dalla vigente normativa in materia, oltreché nel rispetto delle disposizioni derivanti dai rispettivi ordinamenti finanziari e contabili.

In base a quanto disposto dal comma 3 dello stesso art. 57, poi, le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di risultato non utilizzate nel corso dell'anno di riferimento verranno trasportate come "una tantum" nell'anno successivo, in aggiunta a quelle annuali ordinariamente disponibili per il finanziamento della retribuzione di risultato in tale anno.

Per quanto attiene più specificamente all'utilizzo del suddetto fondo, invece, il già citato comma 3 dell'art. 57 conferma in via preliminare che alla retribuzione di risultato va destinato non meno del 15% delle risorse complessive del fondo e che al finanziamento di quest'ultima voce stipendiale concorrono anche quelle risorse destinate alla retribuzione di posizione che non siano state effettivamente utilizzate nell'anno di riferimento (come ad esempio nel caso di un posto di qualifica dirigenziale che si è liberato in corso d'anno e non è stato ricoperto nel corso del medesimo anno).

Ma la vera novità è rappresentata dall'introduzione di una disciplina ad hoc per la remunerazione degli incarichi ad interim (art. 58). Si prevede infatti che, se un dirigente viene incaricato ad interim di ulteriori funzioni relative ad un posto di qualifica dirigenziale vacante, a quest'ultimo viene attribuito a titolo di retribuzione di risultato (limitatamente al periodo di sostituzione) «un importo di valore compreso tra il 15% ed il 30% del valore economico della retribuzione di posizione prevista per la posizione dirigenziale su cui è affidato l'incarico» (ricordiamo che la percentuale effettiva deve essere definita in sede di contrattazione integrativa).

L'articolo successivo (art. 59) disciplina, poi, l'utilizzo dei proventi delle violazioni del codice della strada, stabilendo la possibilità di destinare una quota-parte dei suddetti proventi alle seguenti finalità:

- contributi datoriali al Fondo di previdenza complementare Perseo-Sirio;
- finalità assistenziali nell'ambito del welfare integrativo;
- erogazione di una quota aggiuntiva di retribuzione di risultato collegata a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale.

L'art. 60, da ultimo, dispone che, fatto salvo il principio dell'onnicomprendività del trattamento economico, il dirigente che ha reso prestazioni aggiuntive non connesse direttamente alla posizione dirigenziale ricoperta, ha diritto ad una quota aggiuntiva a titolo di retribuzione di risultato.

Sezione dedicata ai segretari comunali e provinciali

La Sezione speciale dedicata ai segretari comunali e provinciali si apre con l'elencazione delle materie oggetto di confronto (art. 98) e di contrattazione integrativa (art.99), che confermano sostanzialmente sia la sede nazionale presso il Ministero dell'Interno che l'impianto precedente. Come già evidenziato nel paragrafo dedicato all'analisi del nuovo assetto delle relazioni sindacali, la contrattazione integrativa dovrà in particolare affrontare condizioni, criteri e parametri per la definizione delle maggiorazioni della retribuzione di posizione, i criteri per il trattamento economico della reggenza o supplenza, gli effetti sul trattamento economico dei provvedimenti di riclassificazione delle sedi ed infine la definizione delle modalità di versamento dei contributi sindacali.

Vengono inoltre confermate le disposizioni sulla tenuta e l'aggiornamento dei curricula (art.100), ora a carico del Ministero dell'Interno, al fine di favorire la circolazione delle informazioni utili per le procedure di nomina. La norma riproduce, di fatto, l'art. 16 del CCNL normativo 1998 - 2001 economico 1998 - 1999 del 16 maggio 2001, spostando in capo al Ministero le competenze dell'agenzia per la tenuta dei curricula.

L'articolo successivo (art. 101), invece, prevede l'attribuzione di importanti funzioni di coordinamento alla figura del segretario, così come richiesto dal Comitato di settore, che, nell'atto di indirizzo, aveva rappresentato la necessità di definire nell'Accordo i contenuti delle funzioni di sovrintendenza e coordinamento previste dall'art. 97, comma 4, del D.Lgs. 267/2000.

L'articolo in commento, al primo comma, ha infatti cura di prevedere che *«nei comuni fino a 100.000 abitanti ovvero nei Comuni, Province e Città Metropolitane ove non sia stato nominato il direttore generale ai sensi dell'art. 108 del D.Lgs. n. 267/ 2000, l'assunzione delle funzioni di segretario comunale comporta compiti di sovrintendenza allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e di coordinamento delle loro attività, tra i quali la sovrintendenza alla gestione complessiva dell'ente, la responsabilità della proposta del piano esecutivo di gestione nonché, nel suo ambito, del piano dettagliato degli obiettivi e del piano della performance, la responsabilità della proposta degli atti di pianificazione generale in materia di organizzazione e personale, l'esercizio del potere di avocazione degli atti dei dirigenti in caso di inadempimento»*. Il comma seguente, poi, con il chiaro intento di porre fine ad una querelle interpretativa che va avanti da tempo, chiarisce che *«l'incarico di Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza del Segretario Comunale e Provinciale, è compatibile con la presidenza dei nuclei o altri analoghi organismi di valutazione e delle commissioni di concorso, nonché con altra funzione dirigenziale affidatagli»*.

In sostanza, quindi, l'art. 101 del nuovo CCNL attribuisce espressamente ai segretari comunali poteri di avocazione nei confronti dei dirigenti inadempienti e consente di superare quegli orientamenti interpretativi (di Anac e Corte dei conti) che ritengono difficoltosa la conciliabilità della contemporanea intestazione al medesimo segretario, oltre che delle funzioni di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), anche di componente del Nucleo di valutazione (o dell'organo diversamente denominato).

Non è certo questa la sede per esaminare la legittimità di una simile clausola contrattuale, perché questo richiederebbe una lunga dissertazione sui limiti imposti dalla legge alla contrattazione collettiva nazionale nell'ambito del pubblico impiego. Meritano però di essere opportunamente ricordate le molte voci critiche che in quest'ultimo periodo si sono levate dalla dottrina nei riguardi di queste previsioni, colpevoli, a loro dire, di aver disciplinato una materia palesemente estranea alla contrattazione collettiva.

I successivi art. 102 e 103 contengono invece la disciplina delle procedure di nomina e di revoca dei segretari, assicurando forme di pubblicità e conoscenza agli enti richiedenti.

Se sulla procedura di nomina non si registrano grosse novità rispetto alla disciplina previgente (fatta eccezione per la specificazione che presso le Unioni di comuni la nomina viene fatta dal presidente secondo le vigenti disposizioni legislative), non può dirsi altrettanto in relazione alla disciplina della revoca.

Viene infatti anzitutto previsto un allungamento delle tempistiche procedurali, conseguente al fatto che ora il segretario non potrà essere convocato in audizione prima che siano trascorsi almeno venti giorni dal ricevimento da parte sua della contestazione (mentre prima bastavano soltanto 5 giorni). Ma soprattutto il contratto chiarisce che, ai fini della revoca, costituisce violazione dei doveri d'ufficio anche il mancato o negligente svolgimento dei compiti di cui all'art. 101 (funzioni di sovrintendenza e coordinamento dei dirigenti). Si sancisce così il principio per cui il mancato o inadeguato svolgimento dei compiti di sovrintendenza e coordinamento della dirigenza costituisce violazione dei doveri d'ufficio ai fini della revoca.

Il successivo art. 104 ribadisce però il diritto dei segretari comunali e provinciali al riconoscimento del patrocinio legale per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento delle funzioni attribuite e

all'adempimento dei compiti d'ufficio, anche per l'ipotesi di reggenza o di supplenza, con una disposizione che ricalca quella dell'area delle Funzioni centrali.

Occorre infine passare in rassegna le diverse previsioni contenute negli articoli da 105 a 109, le quali disciplinano il trattamento retributivo dei segretari.

Il primo dei citati articoli (il 105), in particolare, conferma la tradizionale struttura della retribuzione dei segretari comunali e provinciali e ne elenca dettagliatamente le varie voci che la compongono.

In base al successivo art. 106, poi, l'importo dello stipendio tabellare annuo dei segretari comunali e provinciali collocati nelle fasce A, B e C viene incrementato con le decorrenze e nelle misure mensili lorde indicate nella seguente tabella:

FASCIA	Dal 1.1.2016	Rideterm. da 1.1.2017	Rideterm. da 1.1.2018
A	20,90	63,50	125,00
B	20,90	63,50	125,00
C	16,70	50,80	100,00

A decorrere dal mese successivo a quello della sottoscrizione definitiva del CCNL, inoltre, l'indennità di vacanza contrattuale riconosciuta con decorrenza 2010 cessa di essere corrisposta come specifica voce retributiva ed è conglobata nello stipendio tabellare.

Conseguentemente, per effetto degli incrementi sopra citati, i nuovi stipendi tabellari annui lordi sono rideterminati con le decorrenze e nelle misure indicate nella seguente tabella (euro lordi per dodici mensilità a cui aggiungere la tredicesima):

FASCIA	Dal 1.1.2016	Rideterm. da 1.1.2017	Rideterm. da 1.1.2018	Rideterm. da 1.1.2021
A	40.230,09	40.741,29	41.479,29	41.779,17
B	40.230,09	40.741,29	41.479,29	41.779,17
C	32.183,83	32.593,03	33.183,43	33.423,31

Anche la retribuzione di posizione registra un adeguamento. Il successivo art. 107 (al comma 1) prevede infatti che, con decorrenza dal 1° gennaio 2018, i valori complessivi annui lordi, per tredici mensilità, della retribuzione di posizione dei segretari comunali e provinciali sono rideterminati (valori in euro annui lordi per 13 mensilità) come appresso:

FASCIA A	
1) Incarichi in enti metropolitani	41.000,00
2) Incarichi in enti oltre 250.000 abitanti, in comuni capoluogo di provincia, in amministrazioni provinciali	33.900,00
3) Incarichi in enti fino a 250.000 abitanti	22.400,00
FASCIA B	
1) Incarichi in enti superiori a 10.000 abitanti e fino a 65.000 abitanti	16.000,00
2) Incarichi in enti tra 3.000 e 10.000 abitanti	8.230,00
FASCIA C	
1) Incarichi in enti fino a 3.000 abitanti	7.750,00

Con riferimento a quest'ultima voce retributiva, tuttavia, va richiamato anche il seguente comma 2 del citato art. 107, che disciplina il funzionamento della c.d. "clausola di galleggiamento" prevista dall'art. 41, comma 5, del CCNL del 16.5.2001. Nello specifico, il testo negoziale in esame risulta coerente

con l'impostazione dell'art. 4, comma 26, legge n. 183/2011, disponendo che la retribuzione di posizione da porre a confronto ai fini della quantificazione dell'importo del galleggiamento deve essere quella comprensiva delle maggiorazioni previste dal comma 4, oltre che degli incrementi contrattuali, ma dispone altresì il superamento, con riferimento al solo galleggiamento, della disposizione del biennio economico 2008-2009 (art. 3, comma 7, del CCNL 1/3/2011) che, ai fini del raffronto con la più elevata retribuzione di posizione nell'ente della dirigenza o del titolare di posizione organizzativa, richiedeva di considerare, in luogo dell'effettiva retribuzione del segretario, la più elevata retribuzione di posizione precedente all'operazione di conglobamento, nello stipendio tabellare, di una quota della retribuzione di posizione dei segretari comunali e provinciali, operata con lo stesso contratto (art. 3, comma 5, CCNL 1.3.2011). Tale meccanismo determinava un contenimento dell'integrazione dovuta al galleggiamento, in quanto portava a prendere in considerazione, ai fini del calcolo, un livello più alto di emolumento di posizione. Il superamento di questo meccanismo, ad opera del CCNL in esame, comporta, quindi, un onere aggiuntivo per gli enti dovuto alla circostanza che il riferimento all'effettiva retribuzione di posizione del segretario - ancorché comprensiva di maggiorazioni ed incrementi contrattuali - abbassa, mediamente, il livello di riferimento considerato ai fini del galleggiamento, con conseguente innalzamento della media di quanto riconosciuto ai segretari, a titolo di retribuzione di posizione, in virtù di tale istituto contrattuale.

Senonché, per mitigare gli effetti onerosi della richiamata rivisitazione della disciplina del galleggiamento, l'art. 107, comma 3, prevede, per i segretari titolari di segreteria convenzionata, che l'eventuale differenziale di retribuzione di posizione a tal fine riconosciuto assorba, determinandone la corrispondente riduzione, la quota parte della retribuzione aggiuntiva per segreterie convenzionate, fino a concorrenza dei valori massimi di 3.008,00 euro, per i segretari di fascia A e B, e di 1.964,00 euro, per quelli di fascia C. Il nuovo criterio sembra tradursi comunque in un incremento retributivo per tutti i segretari.

Ai segretari viene poi finalmente consentita la più volte rivendicata adesione al fondo nazionale di previdenza complementare (art. 109) Perseo-Sirio.

Ma l'articolo che in prospettiva desta maggiore interesse da parte della categoria è certamente quello che istituisce una Commissione paritetica per la revisione della struttura della retribuzione del segretario (art. 110), in risposta alle pressanti rivendicazioni fatte dalle OO.SS. rispetto alle numerose criticità che i segretari oggi subiscono e che il CCNL non è riuscito ad affrontare. La commissione dovrà essere costituita entro 90 giorni dalla sottoscrizione del contratto collettivo e dovrà affrontare i seguenti temi:

- a) analisi e caratteristiche della struttura retributiva del segretario comunale;
- b) analisi delle attuali fasce professionali in relazione alle dimensioni dell'Ente;
- c) definizione di nuovi criteri e parametri della maggiorazione della retribuzione di posizione, tenendo conto delle dimensioni e complessità delle strutture organizzative, delle funzioni di base e aggiuntive, e di ogni altro fattore significativo che incide sulla responsabilità svolta, anche con riferimento agli incarichi nelle Unioni dei Comuni.