

## Seminario

### La gestione del personale nelle Province: piani di riassetto organizzativo, assunzioni, contratti decentrati

(Roma, Sede UPI, Piazza Cardelli 4, Venerdì 9 novembre 2018, ore 11-14)

### "La gestione del nuovo contratto di lavoro nelle Province, a partire dall'esperienza dell'Emilia-Romagna"

**Valentina Lealini, Dirigente Provincia di Ferrara**

#### Premessa:

**Ad inizio anno** a Treviso, in occasione del primo convegno nazionali UPI di presentazione dell'ipotesi del CCNL nazionale, ci eravamo lasciati con l'invito/auspicio di "Costruire assieme la Provincia del futuro", a costruire una Provincia intesa come la "Casa dei Comuni", soggetto di regia dello sviluppo territoriale.

**Obiettivo sfidante**, ma necessario per ridare dignità istituzionale e normalità ad una storica istituzione della Repubblica.

Avevamo, inoltre, condiviso il principio che il **capitale umano è la nostra risorsa strategica del cambiamento**. Una risorsa preziosa "da motivare" e riqualificare, su cui investire.

#### Strumenti offerti dal nuovo CCNL per la valorizzazione del ruolo delle Province come "casa dei Comuni":

##### **Art. 6 Organismo paritetico per l'innovazione**

1. *L'organismo paritetico per l'innovazione realizza, negli enti con più di 300 dipendenti, una modalità relazionale finalizzata al coinvolgimento partecipativo delle organizzazioni sindacali di cui all'art. 7, comma 2, lett. b), su tutto ciò che abbia una dimensione progettuale, complessa e sperimentale, di carattere organizzativo dell'ente. Le province possono costituire l'organismo in forma associata, sulla base di protocolli di intesa tra gli enti interessati e le organizzazioni sindacali di cui al periodo precedente.*

2. *L'organismo di cui al presente articolo è la sede in cui si attivano stabilmente relazioni aperte e collaborative su progetti di organizzazione e innovazione, miglioramento dei servizi - anche con riferimento alle politiche formative, al lavoro agile ed alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro - al fine di formulare proposte all'ente o alle parti negoziali della contrattazione integrativa.*

3. *L'organismo paritetico per l'innovazione:*

a) *ha composizione paritetica ed è formato da un componente designato da ciascuna delle organizzazioni sindacali di cui all'art 7, comma 2, lett. b), nonché da una rappresentanza dell'ente, con rilevanza pari alla componente sindacale;*

b) *si riunisce almeno due volte l'anno e, comunque, ogniqualvolta l'ente manifesti un'intenzione di progettualità organizzativa innovativa, complessa, per modalità e tempi di attuazione, e sperimentale;*

c) *può trasmettere proprie proposte progettuali, all'esito dell'analisi di fattibilità, alle parti negoziali della contrattazione integrativa, sulle materie di competenza di quest'ultima, o all'ente;*

d) *può adottare un regolamento che ne disciplini il funzionamento;*

e) *può svolgere analisi, indagini e studi, anche in riferimento a quanto previsto dall'art. 70.*

4. All'organismo di cui al presente articolo possono essere inoltrati progetti e programmi dalle organizzazioni sindacali di cui all'art. 7, comma 2, lett. b) o da gruppi di lavoratori. In tali casi, l'organismo paritetico si esprime sulla loro fattibilità secondo quanto previsto al comma 3, lett. c).

5 Costituiscono oggetto di informazione, nell'ambito dell'organismo di cui al presente articolo, gli andamenti occupazionali, anche di personale con rapporto di lavoro a tempo parziale, i dati sulle ore di lavoro straordinario e supplementare del personale a tempo parziale, i dati sui contratti a tempo determinato, i dati sui contratti di somministrazione a tempo determinato, i dati sulle assenze di personale di cui all'art. 70.

#### **Art. 9 Contrattazione collettiva integrativa di livello territoriale**

1. La contrattazione integrativa può svolgersi anche a livello territoriale sulla base di protocolli di intesa tra gli enti interessati e le organizzazioni sindacali territoriali firmatarie del presente contratto. L'iniziativa può essere assunta, oltreché dalle associazioni nazionali rappresentative degli enti del comparto, da ciascuno dei soggetti titolari della contrattazione integrativa, ivi compresa l'Unione dei comuni nei confronti dei comuni ad essa aderenti e delle parti sindacali.

2. I protocolli devono precisare:

a) la composizione della delegazione trattante di parte pubblica;

b) la composizione della delegazione sindacale, prevedendo la partecipazione di rappresentanti territoriali delle organizzazioni sindacali di cui all'art. 7, comma 2, lett. b), nonché forme di rappresentanza delle RSU di ciascun ente aderente;

c) la procedura per la autorizzazione alla sottoscrizione del contratto decentrato integrativo territoriale, ivi compreso il controllo di cui all'art. 8;

d) gli eventuali adattamenti per consentire alle rappresentanze sindacali la corretta fruizione delle tutele e dei permessi.

3. Gli enti che aderiscono ai protocolli definiscono, in una apposita intesa, secondo i rispettivi ordinamenti, le modalità di partecipazione alla contrattazione di livello territoriale, con riferimento ad aspetti quali la formulazione degli indirizzi, le materie o gli eventuali aspetti specifici che si intendono comunque riservare alla contrattazione presso ciascun ente, la composizione della delegazione datoriale, il finanziamento degli oneri della contrattazione a carico dei rispetti fondi e bilanci.

4. Alla contrattazione territoriale si applica comunque quanto previsto dall'art. 8.

Al fine di dare piena attuazione alle suddette previsioni contrattuali (artt. 6 e 9) **l'UPI Nazionale** si è fatta promotrice del **Protocollo D'Intesa siglato le OO.SS** teso a riconoscere un ruolo attivo delle Province sul territorio a favore dei Comuni.

Oggi, possiamo con cognizione apprezzare le virtù del nuovo CCNL (entrato in vigore in data 21/05/2018), ma anche le criticità.

In sede di **UPI regionale Emilia-Romagna** - che ringrazio - già prima dell'estate abbiamo iniziato un interessante percorso di analisi e studio del nuovo CCNL (interamente sovvenzionato dall'Upi regionale) con il supporto del Dott. Giuseppe Canossi, finalizzato alla **condivisione di buone pratiche e alla redazione di uno schema di contratto integrativo a livello territoriale** proprio per le finalità di cui all'art. 9

Questa **prima fase di analisi e studio** ci ha permesso di affrontare assieme le criticità più immediate legate all'applicazione dei nuovi istituti contrattuali (in particolare: criteri per l'attivazione delle progressioni orizzontali - PEO, maggiorazione premio individuale, indennità di condizioni lavoro, indennità di funzione, nonché la costituzione del Fondo) per affrontare la prima sessione negoziale e prepararci per **lo step successivo** della contrattazione a livello territoriale.

Molto utile l'ottimo lavoro prodotto da **ANCI di cui al Quaderno** del 14 settembre 2018, relativo alla "Prima Applicazione e il Contratto Integrativo ed il Fondo risorse decentrate".

### **Particolarità delle Province nella costituzione del Fondo:**

#### **Art 67 Costituzione del fondo risorse decentrate**

Tutte le risorse stabili, certificate nel fondo 2017, al netto delle decurtazioni per cessazione del personale trasferito, sono consolidate e rappresentano la base di partenza per anno 2018 e seguenti. Tale importo da inserire, in considerazione della sua importanza a valere anche negli anni successivi, dovrà essere certificato dall'Organo di revisione. Il salario accessorio, complessivamente inteso, comprensivo del Fondo per le posizioni organizzative finanziate dal Bilancio, non potrà superare il fondo dell'anno 2016 che diventa il tetto di spesa, ex art 23, comma 2, D.Lgs 75/2017. Particolare attenzione deve essere prestata alle decurtazioni, operate già dall'anno 2015, qualora l'Ente abbia attivato i cd. "prepensionamenti" (MEF- RGS prot. N. 18239 del 3/03/2016 e prot. N. 19097 del 7/03/2016, resi rispettivamente alla Provincia di Bergamo e alla Provincia di Mantova).

#### **Di rilievo il comma 2.**

*" L'importo di cui al comma 1 è stabilmente incrementato:*

**a)** *di un importo, su base annua, pari a Euro 83,20 per le unità di personale destinatarie del presente CCNL in servizio alla data **del 31/12/2015**, a decorrere dal 31/12/2018 e a valere dall'anno 2019."*

Si ritiene che **per le Province** non sia possibile computare il personale delle funzioni non fondamentali, pur presente alla data del 31/12/2015, trasferito dal 1/01/2016. Questa lettera è difatti da leggere in **combinato disposto con la lettera e) successiva;**

**b)** *di un importo pari alle differenze tra gli incrementi a regime di cui all'art. 64 riconosciuti alle posizioni economiche di ciascuna categoria e gli stessi incrementi riconosciuti alle posizioni iniziali; tali differenze sono calcolate con riferimento al personale in servizio alla data in cui decorrono gli incrementi e confluiscono nel fondo a decorrere dalla medesima data;"*

Come indicato nella Relazione Tecnico-Finanziaria (pag 19), **le lettere a) e b) del comma 2 dell'art. 67** sono stanziati fuori dal tetto dell'art. 23, comma 2, e sarà ribadito anche in **dichiarazione congiunta** come avvenuto nel CCNL per Funzioni Centrali (Confermato dalla Sezione Autonomie n. 19/2018)

**c)** *dell'importo corrispondente alle retribuzioni individuali di anzianità e degli assegni ad personam non più corrisposti al personale cessato dal servizio, compresa la quota di tredicesima mensilità; l'importo confluisce stabilmente nel Fondo dell'anno successivo alla cessazione dal servizio in misura intera in ragione d'anno;*

**d)** *di eventuali risorse riassorbite ai sensi dell'art. 2, comma 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165/2001;*

**e)** degli importi necessari a sostenere a regime gli oneri del trattamento economico di personale trasferito, anche nell'ambito di processi associativi, di delega o trasferimento di funzioni, a fronte di corrispondente riduzione della componente stabile dei Fondi delle amministrazioni di provenienza, ferma restando la capacità di spesa a carico del bilancio dell'ente, nonché degli importi corrispondenti agli adeguamenti dei Fondi previsti dalle vigenti disposizioni di legge, a seguito di trasferimento di personale, come ad esempio l'art. 1, comma 793 e segg. della legge n. 205/2017; le Unioni di comuni tengono anche conto della speciale disciplina di cui all'art. 70-sexies;"

**f)** dell'importo corrispondente agli eventuali minori oneri che deriveranno dalla riduzione stabile di posti di organico del personale della qualifica dirigenziale, sino ad un importo massimo corrispondente allo 0,2% del monte salari annuo della stessadirigenza; tale risorsa è attivabile solo dalle Regioni che non abbiano già determinato tale risorsa prima del 2018 o, per la differenza, da quelle che l'abbiano determinata per un importo inferiore al tetto massimo consentito;

**g)** degli importi corrispondenti a stabili riduzioni delle risorse destinate alla corresponsione dei compensi per lavoro straordinario, ad invarianza complessiva di risorse stanziare; l'importo confluisce nel Fondo dell'anno successivo;

**h)** delle risorse stanziare dagli enti ai sensi del comma 5, lett. a)."

### **Al comma 3 viene previsto che**

" Il Fondo di cui al presente articolo continua ad essere alimentabile, con importi **variabili di anno in anno:**

**a)** delle risorse derivanti dall'applicazione dell'art. 43 della legge n. 449/1997, anche tenuto conto di quanto esplicitato dall'art. 15, comma 1, lett. d) del CCNL 1/4/1999, come modificata dall'art. 4, comma 4 del CCNL 5/10/2001;

**b)** della quota di risparmi conseguiti e certificati in attuazione dell'art. 16, commi 4, 5 e 6 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98;

**c)** delle risorse derivanti da disposizioni di legge che prevedano specifici trattamenti economici in favore del personale, da utilizzarsi secondo quanto previsto dalle medesime disposizioni di legge;

**d)** degli importi una tantum corrispondenti alla frazione di RIA di cui al comma 2, lett. b), 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; l'importo confluisce nel Fondo dell'anno successivo alla cessazione dal servizio;

**e)** degli eventuali risparmi accertati a consuntivo derivanti dalla applicazione della disciplina dello straordinario di cui all'art. 14 del CCNL 1/4/1999; l'importo confluisce nel Fondo dell'anno successivo;

**f)** delle risorse di cui all'art. 54 del CCNL 14/9/2000, con i vincoli di destinazione ivi indicati;

**g)** delle risorse destinate ai trattamenti economici accessori del personale delle case da gioco secondo le previsioni della legislazione vigente e dei relativi decreti ministeriali attuativi;

**h)** di un importo corrispondente alle eventuali risorse stanziare dagli enti ai sensi del comma 4;

**i)** di un importo corrispondente alle eventuali risorse stanziare dagli enti ai sensi del comma 5, lett. b).

**j)** di un importo corrispondente alle eventuali risorse che saranno stanziare in applicazione della normativa di legge richiamata ai commi 8 e 9, a condizione che siano stati emanati i decreti attuativi dalla stessa previsti e nel rispetto di questi ultimi;

**k)** delle integrazioni alla componente variabile del fondo - a seguito dei trasferimenti di personale di cui al comma 2 lett. e) ed a fronte della corrispondente riduzione ivi prevista della componente variabile dei fondi - limitatamente all'anno in cui avviene il trasferimento, al fine di garantire la copertura, nei mesi residui dell'anno, degli oneri dei trattamenti accessori del personale trasferito, fermo restando che la copertura a regime di tali oneri avviene con le risorse di cui al citato comma 2 lett. e); le Unioni di comuni tengono anche conto della speciale disciplina di cui all'art. 70-sexies.

**Al comma 4.** "In sede di contrattazione integrativa, ove nel bilancio dell'ente sussista la relativa capacità di spesa, le parti verificano l'eventualità dell'integrazione, della componente variabile di cui al comma 3, sino ad un importo massimo corrispondente all'1,2% su base annua, del monte salari dell'anno 1997, esclusa la quota relativa alla dirigenza."

Ed ancora **al comma 5.** "Gli enti possono destinare apposite risorse:

a) in caso di incremento delle dotazioni organiche, al fine di sostenere gli oneri dei maggiori trattamenti economici del personale;

b) alla componente variabile di cui al comma 3, per il conseguimento di obiettivi dell'ente, anche di mantenimento, definiti nel piano della performance o in altri analoghi strumenti di programmazione della gestione, al fine di sostenere i correlati oneri dei trattamenti accessori del personale; in tale ambito sono ricomprese anche le risorse di cui all'art. 56-quater, comma 1, lett. c)."

**Nel comma 6** si richiama l'attenzione ai vincoli di Bilancio e a quanto previsto dalla normativa di legge vigente in merito alle risorse utilizzabili per la copertura degli oneri conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi.

**Particolarmente critica** è la disposizione contenuta **nell'articolo 67, comma 7:** "La quantificazione del Fondo delle risorse decentrate e di quelle destinate agli incarichi di posizione organizzativa di cui all'art. 15, comma 5 deve comunque avvenire, complessivamente, nel rispetto dell'art. 23, comma 2 del d.lgs. n. 75/2017".

---

**Per quando riguarda il CCNL in generale le clausole stanno generando maggiori difficoltà applicative sono le seguenti:**

**Artt. 26 Pause, 32 Permessi orari per particolari motivi personali:** frazionabili ad ore e senza necessità di documentazione; **33 Permessi e congedi particolari disposizioni di legge:** programmazione mensile e preavviso di almeno 24 ore nei casi di urgenza; **35 Assenze per visite specialistiche, terapie, esami diagnostici:** 18 ore di permesso retribuito frazionabili o ad intera giornata, computo nel comporta e decurtazione, particolari modalità di giustificazione (legale e contrattuale); **37 Assenze per gravi patologie salvavita:** apertura e maggiore tutela, anche per i periodi conseguenti alle citate malattie 4 mesi in un anno.

**Per quanto riguarda l'artt. 49 bis e ter Formazione:** nell'ottica delle Province come "Casa dei Comuni", formazione e aggiornamento diventano **leve strategiche per orientare il personale al cambiamento, verso la costruzione di una nuova Provincia**, dotata di professionalità capaci di fornire assistenza e supporto tecnico, di carattere trasversale, ai Comuni

Il CCNL dedica 2 articoli alla formazione e aggiornamento del personale, **enfaticamente il suo ruolo primario nelle strategie del cambiamento e per la crescita professionale del capitale umano**, dando impulso all'investimento in attività formative. Ricorda che le attività devono essere programmate con l'indicazione delle risorse finanziarie da destinarsi, non inferiori all'1% del monte salari relativo al personale destinatario, comunque nel rispetto dei vincoli delle disposizioni vigenti (art. 6, comma 13, D.L. 78/2010 - 50% spesa 2009 ancora vigente per le Province). Si promuove l'utilizzo dei risparmi derivanti dai piani di razionalizzazione e i canali di finanziamento esterno comunitari, nazionali o regionali.

Vengono incentivate iniziative di collaborazione con altri Enti per percorsi comuni ed integrati, e anche in questo caso **la Provincia** può esercitare il ruolo trasversale di assistenza e supporto nella ricognizione dei fabbisogni e nella somministrazione degli interventi formativi, ruolo specificatamente previsto anche nell'ambito **dell'Organismo Paritetico** di cui all'art. 6

La formazione diventa utile anche ai fini delle "progressioni orizzontali", il comma 3 dell'art. 49 ter, in combinato disposto con il comma 3 dell'art. 16 (competenza acquisita e certificata), considera utile solo quella che si è conclusa con l'accertamento dell'avvenuto accrescimento professionale, debitamente certificato dal soggetto somministratore. **Questa previsione in sede applicativa sta presentando diverse criticità. E' molto difficile strutturare la formazione così richiesto.**

**Art. 38 infortuni e malattie cause di servizio:** da rilevare nel comma 7 si dice che per il personale della polizia locale, trova comunque applicazione la speciale disciplina dell'art. 7, comma 2 ter, della legge 48/2017 che ha reintrodotto l'istituto dell'equo indennizzo, la norma testualmente **legittima a richiedere il rimborso solo i Comuni**. E' stato chiesto UN INTERVENTO LEGISLATIVO A FAVORE DELLE PROVINCE. Il Ministero dell'Interno, di recente, con nota prot. n. 80150/2018 (Allegata) ha scritto che le Province non sono state annoverate soltanto per una svista.

#### **SEZIONE POLIZIA LOCALE Artt. 56 bis - sexies Polizia Locale:**

Viene introdotto **un compenso aggiuntivo**, calcolato con le regole in vigore per il calcolo del lavoro straordinario, per le attività ulteriori svolte per garantire la effettuazione di manifestazioni finanziate da privati, oltre al riposo compensativo per il turno in giorno festivo o di riposo (unica deroga se finanziata da privati).

Si declinano le finalità di destinazione dei proventi derivanti dalle sanzioni per le violazioni del codice della strada, art. 208, comma 4 lett. C), D.Lgs 285/1992:

- a) contributi datoriali al Fondo di previdenza complementare Perseo-Sirio; è fatta salva la volontà del lavoratore di conservare comunque l'adesione eventualmente già intervenuta a diverse forme pensionistiche individuali;
- b) finalità assistenziali, nell'ambito delle misure di welfare integrativo, secondo la disciplina dell'art. 72;
- c) erogazione di incentivi monetari collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale.

Viene prevista una **indennità** servizio esterno da 1 a 10 euro giornalieri per la remunerazione delle attività svolte all'esterno dai vigili, indennità che spetta solamente per le giornate di servizio effettivamente svolto, assorbente il disagio e/o rischio.

Viene, inoltre, prevista una **indennità di funzione**, sostitutiva di quella "per specifiche responsabilità" che può essere erogata entro il tetto massimo di 3.000 euro annui e che è commisurata al grado ed alle responsabilità assegnate.

**ART. 70 MISURE PER DISINCENTIVARE ELEVATI TASSI DI ASSENZA DEL PERSONALE:** disciplina espressamente demandata al CCNL dal D,Lgs 75/2017, al fine di contenere il fenomeno dell'assenteismo.

Ruolo incisivo del **Comitato paritetico per l'innovazione** per il monitoraggio del fenomeno e la proposizione di soluzioni migliorative. Sistema sanzionatorio su due piani: il primo definito a livello nazionale in merito al divieto di utilizzo degli incrementi delle risorse variabili, l'altro, demandato alla contrattazione integrativa, con effetto sulla premialità individuale.

**ART. 72 WELFARE INTEGRATIVO:** create le basi da sviluppare in sede di contratto integrativo; introduzioni di novità di rilievo per il comparto già presenti nel settore privato: **CRITICITA' CIRCA LE MODALITA' DI FINANZIAMENTO**

- "a) iniziative di sostegno al reddito della famiglia;*
- b) supporto all'istruzione e promozione del merito dei figli;*
- c) contributi a favore di attività culturali, ricreative e con finalità sociale;*
- d) anticipazioni, sovvenzioni e prestiti a favore di dipendenti in difficoltà ad accedere ai canali ordinari del credito bancario o che si trovino nella necessità di affrontare spese non differibili;*
- e) polizze sanitarie integrative delle prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale."*

\*\*\*\*\*