

# **Applicazione del decreto Brunetta - norme di immediata applicazione e norme ad applicazione differita - circolare del dipartimento della funzione pubblica n. 7/2010 - effetti della manovra finanziaria**

**Autore:** Rapicavoli Carlo

**In:** Diritto amministrativo

## **1. Premessa**

## **2. Norme di immediata applicazione**

## **3. Adeguamento dei contratti**

**integrativi**

**vigenti:**

**le disposizioni relative alla ripartizione delle materie**

**tra contratto e legge e quelle del Titolo III del d.lgs. n. 150 del 2009.**

## **4. Disposizioni**

**la cui**

**applicazione decorre a**

**partire dalla stipulazione contratti collettivi relativi**

**al**

**periodo contrattuale 2013-2015**

## **5. Pubblicazione e comunicazione e connesse sanzioni in caso di inadempimento**

## **1. Premessa**

La Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica 13 maggio 2010 n. 7, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 15 luglio 2010, "Contrattazione integrativa.

Indirizzi

applicativi

del

decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150", indica i tempi di applicazione del Decreto Brunetta in materia di contrattazione integrativa e di premialità.

La Circolare non può peraltro non essere letta con le previsioni del D. L. 78/2010 in fase di conversione in legge, il cui testo, dopo la fiducia votata al Senato sul maxiemendamento, sembra potersi considerare come definitivo.

## **2. Norme di immediata applicazione**

Secondo la Circolare sono di immediata applicazione:

### **a) Relazioni tecnico-finanziaria ed illustrativa.**

I contratti integrativi, ai sensi

dell'articolo 40, comma

3-sexies,

d.lgs.

n. 165

del

2001, devono essere corredati dalle

relazioni tecnico-finanziaria ed illustrativa, redatte sulla base

di

appositi schemi predisposti dal Ministero dell'economia e finanze d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica e certificate dai

competenti organi di controllo.

Nelle more della pubblicazione nei siti istituzionali degli "appositi schemi", le amministrazioni sono tenute ad utilizzare

gli

schemi già in uso, accompagnando, in ogni caso, la

relazione

tecnica

con una relazione illustrativa che evidenzi il significato,

la

ratio

e gli effetti attesi da ogni norma anche e soprattutto con

riferimento alla natura premiale e selettiva cui è connessa

l'erogazione

delle risorse, la ricaduta

sui

livelli

di

produttività

individuale

e collettiva, la garanzia del servizio pubblico, l'interesse

specifico della collettività.

La relazione illustrativa,  
infatti,  
secondo  
la  
legge  
deve  
fra l'altro evidenziare  
gli  
effetti  
attesi  
dalla  
sottoscrizione  
del contratto integrativo in materia di produttività ed  
efficienza  
dei servizi erogati, anche in  
relazione  
alle  
richieste  
dei  
cittadini (articolo 40-bis, comma 4, nuovo testo).

La relazione illustrativa deve distintamente illustrare il rispetto dei principi di legge e di  
contratto,  
anche  
con  
riferimento  
alle materie oggetto di contrattazione integrativa.

**b) Il sistema dei controlli.**

Sono di immediata applicazione i controlli sui contratti integrativi previsti dall'articolo 55 del d.lgs.

n.

150

del

2009 che

sostituisce

il

testo dell'articolo 40-bis

del

d.lgs.

n.

165

del

2001.

La

materia

dei

controlli

sulla contrattazione integrativa viene disciplinata con estrema ricchezza e puntualità.

Più precisamente, il controllo avrà  
ad  
oggetto  
la  
verifica  
del rispetto da parte del contratto integrativo:

a) dei  
vincoli  
derivanti  
dal  
contratto

nazionale,

anche

con

riferimento  
alle  
materie

contrattabili,

che devono essere espressamente delegate dal contratto nazionale alla  
contrattazione decentrata;

b) dei vincoli derivanti da norme di legge e dello stesso  
d.lgs.  
n.

165 del  
2001,  
che  
per  
espressa  
disposizione  
legislativa  
sono

definite "imperative" e, quindi, inderogabili da  
tutti  
i  
livelli

contrattuali;

c) delle disposizioni sul  
trattamento  
accessorio,  
secondo  
i  
già

descritti criteri in relazione  
alla  
finalizzazione  
"teleologica"  
della contrattazione integrativa a merito e produttività  
(con  
la

necessaria selettività

delle  
integrazioni  
retributive  
e  
delle  
progressioni orizzontali);

d) della compatibilità economico-finanziaria;

e) dei  
vincoli

di

bilancio

risultanti

dagli

strumenti

di

programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione.

### **c) Le sanzioni.**



Le sanzioni relative alla contrattazione  
integrativa

sono

definite dall'articolo 40, comma 3- quinquies, del d.lgs.

n.

165

del

2001, come modificato dall'articolo 54 del d.lgs. n. 150 del 2009.

Detta disposizione prevede che nei casi di violazione dei  
vincoli

e dei limiti di competenza imposti

dalla

contrattazione

nazionale

o dalle norme di legge,

le

clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite di diritto ai sensi degli articoli

1339

e

1419,

secondo

comma,

del

codice civile.

Inoltre, il medesimo articolo, dispone che in caso di superamento dei vincoli finanziari, comunque  
accertato

dalle

sezioni

regionali

di controllo della Corte dei  
conti,  
dal  
Dipartimento  
della  
funzione pubblica o dal Ministero dell'economia  
e  
delle  
finanze,  
è  
fatto "obbligo di recupero" nella sessione negoziale  
successiva  
(articolo 40, comma 3-quinquies, sesto periodo).

Si  
sottolinea  
che  
le  
suddette  
disposizioni  
si  
applicano

alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165  
ed a tutti i contratti  
integrativi sottoscritti successivamente al 15 novembre 2009, data di entrata  
in vigore del d.lgs. n. 150 del  
2009,  
indipendentemente  
dall'anno  
di riferimento finanziario del fondo di amministrazione regolato.

Con  
particolare  
riferimento  
agli  
obblighi  
di

pubblicazione

e comunicazione previsti dall'articolo 40-bis del  
d.lgs.

n.  
165  
del 2001, nuovo testo, relativamente alla contrattazione integrativa, si  
segnala

che  
il mancato adempimento da parte delle pubbliche amministrazioni comporta il divieto di qualsiasi  
adeguamento  
delle  
risorse  
destinate  
alla contrattazione integrativa (articolo 40-bis, comma 7, nuovo testo).

**3. Adeguamento dei contratti  
integrativi  
vigenti:  
le  
disposizioni relative alla ripartizione delle materie  
tra**

**contratto**

**e**

**legge**

**e quelle del Titolo III del d.lgs. n. 150 del 2009.**

Ai sensi dell'art. 65, c. 1, del decreto legislativo n. 150 del 2009, le amministrazioni sono tenute all'adeguamento entro il 31 dicembre 2010 dei contratti integrativi vigenti ai principi di ripartizione di competenza della legge e della

contrattazione collettiva ed alle disposizioni del Titolo III (Merito e premi), a prescindere dall'anno di riferimento finanziario del fondo

di amministrazione regolato.

E' da sottolineare che il comma 2 del citato articolo 65 prevede una sanzione nel caso di mancato

adeguamento entro il termine finale, che comporta la  
cessazione  
e  
la  
conseguente  
non  
applicabilità  
dei contratti integrativi a partire dal 1° gennaio 2011.

I termini su indicati, di cui ai commi 1 e 2 del citato art. 65, sono posticipati, rispettivamente, al 31  
dicembre 2011 ed al  
31  
dicembre 2012,  
per  
le  
amministrazioni  
del  
comparto  
Regioni  
ed autonomie locali nonché del Servizio sanitario nazionale.

In merito all'applicabilità delle disposizioni dei Titoli II  
e  
III del d.lgs. n. 150 del 2009, per le Regioni e gli Enti locali resta la necessità di adeguamento dei propri  
ordinamenti ai relativi principi entro il termine del 31 dicembre 2010, in assenza del quale  
verranno applicate integralmente le disposizioni previste dallo stesso decreto legislativo.

Entro il 31 dicembre  
2010  
quindi,

i  
contratti integrativi, per evitare la sanzione dell'inapplicabilità'  
(articolo 65, comma 2, d.lgs. n. 150 del 2009), dovranno adattare  
i  
contenuti sulla base di  
quanto  
previsto  
dalle  
disposizioni  
riguardanti  
la definizione  
  
degli  
  
"ambiti  
  
riservati",  
  
rispettivamente,  
  
alla contrattazione collettiva ed alla legge,  
e  
dalle  
disposizioni  
del Titolo III (Merito e premi) del d.lgs. n. 150 del 2009.

Tale inapplicabilità per Regioni, Enti Locali e  
Servizio  
Sanitario Nazionale si verifica, come prima evidenziato, al 31  
dicembre  
2012, fermo restando il termine di adeguamento fissato al 31 dicembre 2011.

Per quanto attiene l'adeguamento previsto "alle disposizioni riguardanti la definizione degli ambiti

riservati"

occorrerà verificare attentamente se

i  
contratti  
integrativi  
dispongono  
in materie riservate ovvero non espressamente rinviate a questo  
livello contrattuale.

Al riguardo, rileva sia il comma 3-bis che il  
comma  
1 dell'articolo 40 del  
decreto  
legislativo  
n.  
165  
del  
2001,  
come novellato dall'articolo 54 del d.lgs. n. 150 del 2009.

In particolare, le citate disposizioni stabiliscono che:

a) la contrattazione collettiva determina i diritti  
e  
gli  
obblighi

direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché  
le  
materie  
relative alle relazioni sindacali;

b) sono escluse dalla contrattazione collettiva le materie  
attinenti  
all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto  
di  
partecipazione sindacale (ai sensi dell'articolo 9 del d.lgs.

n.  
165  
del  
2001,  
nuovo testo), quelle afferenti alle  
prerogative  
dirigenziali  
(ai  
sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17  
del  
d.lgs.

n.  
165  
del 2001, nuovo testo), la materia  
del  
conferimento  
e  
della

revoca degli incarichi dirigenziali, nonché quelle di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 23  
ottobre 1992 n. 421;



c) la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche;

d) la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali;

e) la contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance; a tal fine destina al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato.

Pertanto

a) la contrattazione

nazionale

ed

a maggior ragione quella integrativa non potranno aver luogo sulle materie appartenenti

alla sfera della organizzazione e

della

microorganizzazione,

su

quelle oggetto di

partecipazione

sindacale

e

su

quelle

afferenti

alle prerogative dirigenziali (articolo 40, comma 1,

d.lgs.

n.

165

del 2001);

ciò,

in

particolare,

con

riferimento

alle

materie dell'organizzazione del lavoro e della gestione delle risorse umane, che

costituiscono

l'ambito

elettivo

tipico

delle

prerogative dirigenziali;

b) in tali materie - esclusa la contrattazione

-

la

partecipazione sindacale

potrà

svilupparsi

esclusivamente

nelle

forme dell'informazione,

qualora

prevista

nei

contratti

collettivi nazionali.

Queste disposizioni, non essendo previsto dalla legge un termine di adeguamento, operano dal 15 novembre 2009, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009.

Nei confronti

dei

contratti

collettivi che dispongano in modo diverso

vengono

applicati

i

meccanismi

di eterointegrazione contrattuale previsti dagli articoli 1339 ed 1414, secondo comma, codice civile, ai sensi dell'articolo 2, comma 3-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 (come modificato dall'art. 33 del d. lgs. n. 150 del 2009).

Per

cui,

nelle predette materie, le

forme

di

partecipazione

sindacale,

se

già previste dai contratti nazionali, "regrediscono" all'informazione.

Relativamente a quanto previsto dal titolo III del d.lgs. n. 150  
del 2009

(Merito

e

Premi),

vengono,

tra

le

altre,

in

rilievo

le disposizioni

che

attengono

all'attribuzione

delle

progressioni economiche/orizzontali, che andranno

previste

selettivamente

sulla base dei risultati

conseguiti

ed

allo

sviluppo

delle

competenze professionali

ed

esclusivamente

nei  
confronti  
di  
una  
quota  
di personale  
(articolo  
23),  
e  
quelle  
relative

alle

progressioni verticali, che rimangono  
equiparate

al  
pubblico  
concorso

e  
sono precluse  
dalla  
contrattazione

(articolo  
24);

ovvero

quelle

che promuovono il merito e la

performance

organizzativa

e

individuale attraverso sistemi premianti selettivi secondo logiche meritocratiche (articolo 18).

Tutte le amministrazioni dovranno procedere,  
entro  
il  
31  
dicembre 2010 ed in attesa della definizione dei sistemi  
di  
valutazione,  
ad "adeguare"  
i  
vigenti  
  
contratti  
  
integrativi  
  
ai  
  
principi  
  
di selettività e concorsualità enunciati dal Titolo  
III  
del  
decreto legislativo citato.

Ne discende, peraltro, che i  
"nuovi"  
contratti  
integrativi,  
cioè quelli stipulati successivamente alla data del 15 novembre 2009, data di entrata in vigore del  
n.  
d.lgs.  
150

del  
2009,  
sono  
soggetti all'applicazione  
delle  
nuove  
regole.

I

contratti

integrativi attualmente

vigenti,

ma

stipulati

in

data

antecedente,

invece, potranno essere applicati sino

a

quando

non

intervenga

un

nuovo contratto integrativo che proceda all'adeguamento di cui all'articolo 65, comma 1, entro la data del

31 dicembre 2010, termine

ultimo

per disporre l'adattamento,

dopo

il

quale

si



determina

ex

lege

la cessazione delle vecchie regole.

**4.**

**Disposizioni**

**la**

**cui**

**applicazione**

**decorre**

**a**

**partire**

**dalla stipulazione contratti collettivi relativi**

**al**

**periodo**

**contrattuale 2013-2015.**

Altre

norme

del

d.lgs.

n.

150

del

2009

non  
risultano  
invece applicabili  
se  
non  
a  
partire, secondo la circolare  
dalla  
stipulazione  
dei  
contratti collettivi relativi al periodo contrattuale 2010-2012, in  
quanto  
ne presuppongono l'entrata in vigore, ma che alla luce del D. L. 78/2010 vanno rinviate al 2013.

E' questo il caso:

a) della norma che impone di destinare alla produttività  
individuale

la  
quota  
prevalente  
della  
retribuzione  
accessoria,  
la

quale presuppone un intervento sulla  
struttura  
della  
retribuzione

che

può essere attuata solo

con

i

successivi

contratti

collettivi

(comma 3-bis dell'art 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo);

b) delle disposizioni relative al trattamento accessorio dei dirigenti collegato ai risultati di cui all'articolo 24 del d.lgs. n. 165 del

2001, come modificato dall'articolo 45 del d.lgs. n. 150 del 2009;

c) del bonus

annuale

delle

eccellenze

e

del

premio

annuale

per

l'innovazione, che richiedono comunque l'intervento

del

contratto

nazionale per la determinazione dell'ammontare (articoli

21

e  
22 del d.lgs. n. 150 del 2009);

Analogamente, l'applicazione  
delle  
disposizioni  
che  
prevedono  
la possibilità  
di  
distribuire

le

risorse

della contrattazione decentrata sulla base  
della  
"graduatoria  
di  
performance"  
di  
cui all'articolo 40,  
comma  
3-quater,  
è direttamente  
collegata  
alla stipulazione dei nuovi contratti nazionali per il periodo  
2010-2012, la quale dovrà definire le modalità di  
ripartizione  
delle

stesse tra i diversi livelli di merito delle amministrazioni.

Alla luce di quanto previsto dall'art. 9, comma 17, del D. L. 78/2010, "Non si dà luogo, senza possibilità di recupero, alle procedure contrattuali e negoziali relative ai triennio 2010-2012 del personale di cui all'articolo 2, comma 2 e articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165", le norme di cui sopra saranno applicabili dal 2013.

**5.**

**Pubblicazione e comunicazione**

**e**

**connesse**

**sanzioni**

**in**

**caso**

**di inadempimento.**

Il

comma

4

dell'articolo

40-bis,

nuovo

testo,

prevede

che

le amministrazioni pubbliche hanno

l'obbligo

di  
pubblicare,  
in  
modo permanente,  
sul  
proprio  
sito  
istituzionale,  
con  
modalità

che garantiscono

la

piena

visibilità

ed

accessibilità

delle informazioni ai cittadini:

a) i contratti integrativi stipulati;

b) la relazione  
tecnico-finanziaria,  
certificata  
dagli

organi  
di  
controllo;

c) la relazione illustrativa, certificata dagli organi di controllo;

d) le informazioni trasmesse annualmente al Ministero  
dell'economia,

sulla base degli schemi già approntati, ai fini dell'inoltro  
alla Corte dei conti (adempimento già  
previsto  
dall'articolo  
67  
del decreto-legge n. 112 del 2008);

e) gli esiti della valutazione, da parte dei cittadini-utenti,  
sugli  
effetti attesi sul funzionamento dei servizi pubblici in esito alla contrattazione integrativa.

Per l'adempimento di cui al  
punto  
e) le  
amministrazioni dovranno attendere la pubblicazione sul sito  
istituzionale  
dell'apposito modello di rilevazione previsto dalla  
nuova  
normativa,  
che

è  
in corso di predisposizione.

Per quanto  
ottiene  
la  
pubblicazione  
sui  
siti  
web,  
si  
segnala, inoltre, l'articolo 11, comma 8, del d.lgs.  
n.  
150  
del  
2009,  
che dispone, nell'ambito  
degli  
obblighi  
finalizzati  
a  
garantire  
una maggiore trasparenza, la pubblicazione sul sito  
istituzionale  
delle amministrazioni, tra l'altro, dell'ammontare  
complessivo  
dei  
premi collegati alla  
performance  
stanziati  
e  
dell'ammontare



dei  
premi effettivamente distribuiti, nonché dei dati  
relativi  
al  
grado  
di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i  
dirigenti che per i dipendenti.

Agli  
obblighi  
di  
pubblicazione  
del  
contratto  
integrativo  
fanno riscontro gli ulteriori obblighi di comunicazione (anche  
a  
fini  
di controllo oltre che di  
monitoraggio),  
previsti  
dai  
commi  
3  
e  
5 dell'articolo 40-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo.

Si prevede che le amministrazioni trasmettano alla Corte  
dei  
Conti, tramite il Ministero dell'economia e  
finanze

-  
Dipartimento  
della Ragioneria Generale dello Stato, entro il 31  
maggio  
di  
ogni  
anno, specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno.

Infine, il comma 5 dell'articolo 40-bis sancisce  
specifici  
obblighi per le amministrazioni di trasmissione per via telematica all'ARAN ed al CNEL  
del  
contratto  
integrativo  
con  
le  
relazioni  
tecnica  
ed illustrativa e con l'indicazione delle  
modalità  
di  
copertura  
dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali  
e  
pluriennali di bilancio. Il termine per l'inoltro e' fissato in cinque giorni che decorrono dalla sottoscrizione.

In tutti i casi di  
mancato  
adempimento  
dei  
predetti

obblighi  
è prevista la sanzione generale consistente nel  
divieto  
di  
qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla  
contrattazione  
integrativa.

Anche in questo caso, queste disposizioni, sulla base  
del  
principio del tempus regit actum, si applicano a tutti i contratti  
integrativi sottoscritti successivamente al 15 novembre 2009, data di entrata  
in vigore del d.lgs. n. 150 del  
2009,  
indipendentemente  
dall'anno  
di riferimento finanziario del fondo di amministrazione regolato.

**dott. Carlo Rapicavoli**

Direttore Generale e Dirigente del Settore Ambiente e Pianificazione Territoriale della Provincia di Treviso

<https://www.diritto.it/applicazione-del-decreto-brunetta-norme-di-immediata-applicazione-e-norme-ad-applicazione-differita-circolare-del-dipartimento-della-funzione-pubblica-n-72010-effetti-d/>