

## Rubrica legale



a cura di **Mauro Gnaccarini**  
Responsabile Ufficio Legale

IL CONTRATTO INDIVIDUALE. COME E PERCHÉ

# L'Amministrazione deve proporre al dirigente un contratto individuale "a norma", a garanzia del lavoratore

Il fatto che, in numerosissime amministrazioni sanitarie, si dia luogo a una “*applicazione distorta degli istituti contrattuali normo-economici*” – così come già oggetto delle nostre stigmatizzazioni sui numeri precedenti di questa rubrica – è diretta conseguenza, anche e non poco, della diffusa assenza dei contratti individuali (C.I.), ovvero della presenza di contratti così denominati, ma per nulla conformi al dettato contrattuale nazionale; ciò accade nonostante il CCNL abbia sancito l'obbligo del C.I. fin dal testo dell'8/6/2000, allorché con l'art. 13 venne anche stabilito quali dovevano essere i contenuti e quale il metodo corretto per la stipulazione del medesimo contratto. Ogni Amministrazione sanitaria ha dunque l'obbligo – da oltre 17 anni – di proporre al dirigente un contratto individuale che risulti “a norma” e sia perciò strumento di garanzia per il lavoratore (nel caso per il dirigente veterinario).

Invero, per molti anni, il lavoratore stesso poteva non cogliere la rilevanza del

C.I. quale strumento di tutela, in primo luogo, della propria posizione lavorativa, giacché la stipulazione dei contratti collettivi nazionali con regolare cadenza (sebbene ritardata sulle scadenze naturali) garantiva una periodica e costante revisione di tutto il sistema di tutele che in modo rilevante già venivano apprestate a tale livello di contrattazione; residuando peraltro la possibilità di agguagliare peculiarità e correttivi eventualmente opportuni anche a livello locale in sede di CCIA. Invece, gli ultimi lunghi anni in cui non è stato più possibile nemmeno accedere alla contrattazione collettiva di cui avevamo ben diritto (cfr. Corte Cost. n. 178/2015), hanno visto l'attuazione di un processo di trasferimento alla legge ordinaria di numerosi istituti normo-economici che prima erano oggetto di trattativa (il cosiddetto procedimento di “rilegificazione” del rapporto di lavoro, in spregio e contraddizione rispetto all'invocata privatizzazione del pubblico impiego); sicché il dirigente pubblico, nel SSN in particolare,

è stato sottoposto a una congerie di provvedimenti a carattere vessatorio, perché da un lato gli stessi venivano inopinatamente a disapplicare le giuste tutele prima previste dal nostro CCNL, dall'altro veniva a residuare ben poca possibilità di arginare un crescente potere datoriale messo *sine cura* dai Governi nella disponibilità di manager che, in molti casi, si sono invero dimostrati assai carenti nella *vision* sanitaria; oppure, probabilmente non sono affatto liberi dalla politica, tanto da essere costretti ad interessarsi esclusivamente ai profili economici tanto da porre, conseguentemente, attenzioni men che marginali, rispetto a un importante sistema di relazioni con i lavoratori prima esistente; che, anche e soprattutto tramite il sistema di partecipazione sindacale, garantiva invece una reciproca soddisfazione, a tutto beneficio di un'efficienza operativa, ora invece minata dalla palpabile disaffezione che l'assenza di confronto ha indotto nella maggior parte dei dipendenti delle PP.AA. .

Di fronte a tale situazione non è quindi più possibile tralasciare qualsivoglia elemento di tutela comunque ancora esistente e vigente; tra questi, la possibilità di sottoscrivere un contratto individuale che in primo luogo è dovuto e che oggi diventa indubbiamente anche un'esigenza ineludibile; sempre che tale atto - bilaterale (vd. infra) - risulti "a norma" e non venga invece strumentalmente e illegittimamente utilizzato da una sola parte per tentare di privare ulteriormente l'altra di prerogative di legge. Sicché la sottoscrizione di un C.I. "a norma" può diventare oggi un'importante strumento di tutela per ogni dirigente del SSN (veterinario e no), naturalmente qualora venga redatto secondo le indicazioni del richiamato CCNL che, perciò, ci accingiamo sinteticamente a illustrare; evidenziando "per ciascuna" quale ne è la rilevanza rispetto a possibili "comportamenti vessatori" di controparte.

Le obbligatorie caratteristiche del C.I., in termini di metodo, merito e contenuti, come già accennato sono descritte dall'art. 13 del CCNL 8/6/2000 di categoria; il quale, per quanto qui di interesse, testualmente recita al comma 4: «*Il contratto individuale che è regolato da disposizioni di legge, normative comunitarie e dal presente contratto richiede la forma scritta. In esso sono comunque indicati: a) tipologia del rapporto di lavoro (a tempo indeterminato o determinato); b) data di inizio del rapporto di lavoro e data finale nei contratti a tempo determinato; c) area e disciplina di appartenenza; d) incarico conferito e relativa tipologia tra quelle indicate nell'art. 27, obiettivi generali da conseguire, durata dell'incarico stesso che è sempre a termine, modalità di effettuazione delle verifiche, valutazioni e soggetti deputati alle stesse; e) il trattamento economico complessivo corrispondente al rapporto di lavoro ed incarico conferito, costituito dalle - voci del trattamento fondamentale di cui all'art. 35 lett. A) e dalle - voci del trattamento economico accessorio di cui all'art. 35 lett. B) ove spettanti; f) indennità di esclusività del rapporto nella misura spettante; g) periodo di prova ove previsto; h) sede di destinazione*». Di particolare rilievo è anche quanto indicato

al comma 12 che recita «*Nel corso del rapporto di lavoro, la modifica di uno degli aspetti del contratto individuale [...] è preventivamente comunicata al dirigente per il relativo esplicito assenso che è espresso entro il termine massimo di trenta giorni*», nonché al comma 13 che recita «*Nella stipulazione dei contratti individuali le aziende non possono inserire clausole peggiorative dei CCNL o in contrasto con norme di legge*». Dobbiamo infine rammentare quanto ulteriormente disposto dall'art. 24 comma 6 CCNL 3/11/2005 che recita «*Il contratto è sottoscritto entro il termine massimo di trenta giorni salvo diversa proroga stabilita dalle parti. In mancanza di consenso da parte del dirigente alla scadenza del termine non si può procedere al conferimento dell'incarico e le parti riassumono la propria autonomia negoziale*». Analizziamo perciò il significato e la portata delle diverse disposizioni.

Il contratto di lavoro è innanzi tutto un "contratto", vale a dire che si tratta dell'accordo di due (o più) parti per costituire, regolare o estinguere tra loro un rapporto giuridico patrimoniale (C.C. Art. 1321); nessuna delle parti può pertanto imporne unilateralmente la sottoscrizione all'altra, come del resto il succitato CCNL prevede. La complessità dei contenuti, testimoniata anche dalla previsione per la quale il lavoratore ha 30 giorni per decidere, impone inoltre che il datore di lavoro sottoponga la proposta di CI al lavoratore e che soltanto dalla formalizzazione di tale proposta decorrano i suddetti termini per la sottoscrizione. È quindi di inaudita gravità l'atteggiamento adottato da talune amministrazioni che osteggiano tale previsione, chiamando il dipendente a prendere visione del C.I. e a sottoscriverlo seduta stante. Il dipendente dovrebbe anzi attivarsi, appena ricevuta - come d'uopo - la bozza/proposta, per verificare che i contenuti dell'atto siano conformi al CCNL e alla legge (vd. sopra art. 13) e siano chiari e comprensibili quanto necessita perché l'atto stesso risulti ragionevolmente esente da qualsivoglia insidia interpretativa. Vedremo di seguito gli effetti di un'eventuale mancata sottoscrizione.

Quanto ai contenuti, come recita il CCNL devono essere indicati nel C.I. la data di inizio del rapporto di lavoro (assunzione) e la sua tipologia (nonché il termine se a tempo determinato). Devono poi essere indicati l'area e la disciplina di appartenenza; e già qui occorre già prestare attenzione. Infatti, nell'ambito della dirigenza medica e veterinaria, per la seconda in particolare, occorre avere ben presente che il suddetto requisito non è soddisfatto dall'indicazione del Servizio (struttura o unità operativa), che invece deve avvenire in riferimento all'incarico (vd. infra); il CCNL richiede invero che il C.I. riporti l'Area disciplinare di appartenenza, cioè "Sanità Animale" o "Igiene A.O.A." o "Igiene A.P.Z." (o anche "S.A. e I.A.P.Z." per gli accessi precedenti l'istituzione del terzo servizio veterinario), in conformità con il titolo abilitante all'accesso al SSN conseguito in sede concorsuale, nonché l'eventuale specifica disciplina fra quelle elencate per ciascuna area disciplinare dal vigente D.M. 30/1/1998, specie se nominalmente non corrispondente con la denominazione dell'area disciplinare. Quanto illustrato assume rilievo, sia in relazione ad eventuali mobilità interne o esterne, sia con riferimento al regime delle responsabilità, giacché l'area disciplinare di accesso, confermata nel C.I., vincola il dirigente alle prestazioni proprie di quell'area e determina per contro responsabilità peculiari laddove il dirigente svolga funzioni invece non appartenenti a quella stessa area (vd. quanto in merito già prospettato più volte in numeri precedenti di questa rubrica); e appariranno immediatamente evidenti anche i risvolti gestionali, operativi e di diritto inerenti l'effettuazione degli interventi emergenziali che caratterizzano l'istituto della pronta disponibilità.

Il Servizio (struttura o unità operativa) cui il dirigente è assegnato deve invece essere indicato nella parte riguardante lo specifico incarico attribuito; infatti l'incarico che viene assegnato al dirigente con il C.I., sempre secondo la disciplina dell'art. 28 CCNL 8/6/2000, deve necessariamente essere descritto sotto tutti i profili che lo caratterizzano, poiché l'assenza anche di uno solo dei seguenti ele-

menti ne inficerebbe la possibile corretta valutazione al termine dello stesso con tutte le eventuali ingiuste conseguenze e potrebbe nondimeno essere causa di illegittimità, discriminazioni e contenziosi. Il C.I. deve pertanto riportare, a detto fine e come minimo: a) l'allocazione dell'incarico in termini di disciplina e correlato Servizio, sicché ne consegua chiaramente quale sarà il soggetto valutatore di prima istanza (Direttore/Responsabile di struttura immediatamente sovraordinato), considerato che una valutazione condotta da persona diversa risulterebbe illegittima per incompetenza perlomeno giuridica; b) la denominazione dell'incarico e la tipologia dello stesso ai sensi dell'art. 27 CCNL 8/6/2000, giacché a quest'ultima, unitamente a quanto al punto seguente, si correla la retribuzione cd. di posizione; c) la fascia o il punteggio attribuito all'incarico nel sistema di valorizzazione aziendale degli incarichi così come regolamentato in conformità ai criteri che devono precedentemente essere stati fissati in sede di trattativa integrativa; d) le funzioni proprie dell'incarico e i correlati obiettivi cosiddetti "di mandato" (che nulla hanno a che vedere con gli obiettivi annuali cosiddetti "di budget" cui consegue la retribuzione di risultato), poiché sul conseguimento/soddisfacimento di tale "mandato" dovrà pertanto e principalmente vertere la verifica/valutazione a scadenza incarico, seppure unitamente agli ulteriori complessivi profili di responsabilità dirigenziale individuati dalla legge e dal CCNL, quali la "condotta del dirigente" (non le eventuali ravvisate responsabilità disciplinari! - vd. art. 5.2 CCNL 6/5//2010 - sequenza) e il conseguimento degli obiettivi annuali "di budget"; e) la durata e la scadenza dell'incarico, tenuto conto che è prerogativa datoriale fissare la durata entro un termine mai inferiore a tre anni e non superiore a cinque (da 5 a 7 anni nel caso della struttura complessa), e che la durata è requisito di tutto rilievo giacché la scadenza determina sia il momento della verifica (che l'Amministrazione deve attivare nel trimestre precedente alla scadenza stessa - ! - e alla quale si correla pure l'accertamento circa l'assolvi-

mento della formazione obbligatoria in ragione dei periodi triennali definiti dalla CNFC), sia la data fino alla quale la retribuzione complessivamente propria dell'incarico stesso dovrà comunque essere onorata, anche qualora eventuali ristrutturazioni comportassero il venir meno dell'incarico in questione; f) tutte le voci del trattamento economico spettanti, sia di parte fondamentale sia di parte accessoria (art. 35 CCNL 8/6/2000) - compresa l'indennità di esclusività, con particolare evidenza per la retribuzione di posizione complessivamente spettante in quanto propria dell'incarico stesso, quindi esattamente suddivisa nelle sue diverse componenti (minima unificata, eventuale differenza sui minimi, variabile aziendale), con espressa clausola di adeguamento di ciascuna voce alle variazioni che dovessero sopravvenire per effetto di nuova contrattazione collettiva nazionale o integrativa aziendale, tenuto conto che le formule di rinvio ad altri atti si prestano invece pericolosamente alle succitate insidie interpretative; g) la sede di destinazione. E si tratta di un'indicazione tanto obbligatoria quanto di fondamentale importanza, poiché l'affermazione udita presso talune amministrazioni circa la decadenza di tale previsione, in relazione alla presunta libertà di parte datoriale di attivare la mobilità secondo unilaterale opportunità, è destituita di qualsivoglia fondamento. Anzi (vd. la specifica rubrica sul precedente numero, ma qui si deve - in sintesi - ripetere): la mobilità, quantunque l'inconcepibile rilegificazione degli istituti contrattuali ne abbia ridotto taluni vincoli, consentendo una maggiore attivazione dell'istituto, e ampliando altresì la fruibilità geografica dello stesso da parte del datore di lavoro pubblico (e non privato!), è procedimento che deve comunque essere svolto nel rispetto delle tuttora compatibili e pertanto vigenti previsioni contrattuali; in particolare con l'osservanza di quelle dettate dal CCNL 10/2/2004 artt. 16 e 17, dovendosi poi applicare - ove pertinente e se legittimo - quanto previsto dall'art. 4 comma 2 del D.L. 90/2014 (conv. L. 114/2014) che recita: «*Nell'ambito dei rapporti di lavoro di cui all'articolo 2, comma 2, i*

*dipendenti possono essere trasferiti all'interno della stessa amministrazione o, previo accordo tra le amministrazioni interessate, in altra amministrazione, in sedi collocate nel territorio dello stesso comune ovvero a distanza non superiore a cinquanta chilometri dalla sede cui sono adibiti*"); tutto chiaramente a partire - appunto! - dalla sede cui sono adibiti i lavoratori; che nel nostro caso è la "sede di assegnazione" indicata nel C.I. Così che la mancata indicazione di quest'ultima nel C.I. renderebbe impossibile l'attivazione legittima e corretta di qualsivoglia mobilità, ma nondimeno renderebbe assai critico anche ogni necessario corretto calcolo nei casi di trasferta o trasferimento, con tutti i possibili danni che il dirigente verrebbe conseguentemente a subire.


In ultimo, esaminiamo l'eventualità di una mancata sottoscrizione, da parte del dirigente e per sua volontà, del C.I. proposto dall'Amministrazione. Si tratta sostanzialmente del caso in cui il dirigente abbia ravvisato la presenza di "irregolarità" o "mancanze" (omissioni, clausole capestro, clausole peggiorative rispetto a quanto stabilito dal CCNL ecc.) nelle previsioni del contratto individuale proposto; ma potrebbe anche darsi il caso in cui il dirigente non ritenga "accettabile" l'incarico proposto per i contenuti e/o per le peculiarità dello stesso (vd. sopra i diversi elementi caratterizzanti) in rapporto, nel caso, anche agli aspetti economici oltre che normativi prospettati (riduzione della retribuzione, mancato riconoscimento delle funzioni effettivamente svolte, ecc...). In entrambi i casi si deve supporre che il dirigente intenda avviare un contraddittorio fino anche ad approdare al contenzioso legale, proprio per avere ragione delle illegittimità ravvisate e dei danni eventualmente correlati. Quindi, nel caso e secondo il tenore letterale del succitato art. 24, l'incarico non verrebbe assegnato e le parti di fatto resterebbero nella posizione di partenza. Ciò potrebbe determinare, fino all'eventuale successiva stipula di un CI, effetti a valere esclusivamente sulla retribuzione di posizione, che verrebbe tutt'al più limitata alla quota corrispondente alla minima unificata,

in quanto porzione di detta retribuzione comunque garantita dal CCNL, mentre potrebbe essere sospesa l'erogazione della quota aziendale, salvo che prosegua (come di norma invece accade) lo svolgimento delle funzioni precedenti, cui allora deve però corrispondere anche il mantenimento della correlata retribuzione di posizione complessivamente già attribuita, ivi compresa la parte variabile. Non sarebbero invece mai legittime eventuali riduzioni sulle voci indennitarie retribuite a valere sul fondo cd. "del disagio", laddove lo svolgimento di funzioni o la sussistenza di situazioni che danno tipicamente luogo contrattualmente a tale retribuzione non vengono certo meno in relazione alla mancata attribuzione di uno specifico incarico. E nemmeno sarebbero legittime eventuali decurtazioni sulla retribuzione di risultato, salvo che la contrattazione integrativa aziendale avesse posto delle correlazioni specifiche e inscindibili fra la tipologia e il correlato peso di taluni obiet-

tivi annuali e il livello dell'incarico attribuito al dirigente. Prospettati i possibili effetti sulle retribuzioni in caso di mancata sottoscrizione del CI, appare pertanto evidente come resti invero e sempre consigliabile - ogni volta che le criticità ravvisate nel testo non appaiano invalicabili e inemendabili, - sottoscrivere comunque il C.I. proposto, proprio affinché, con l'affidamento di un incarico, la posizione lavorativa risulti in ogni caso regolata, eventualmente anche in maniera non del tutto legittima; in tal caso aggiungendo però una - necessaria - dichiarazione olografa unilaterale, sempre possibile e lecita sopra e prima della sottoscrizione autografa, circa le eventuali riserve che si ritiene porre in ordine a parti specifiche del contratto che non vengono condivise (per ragioni di illegittimità) e per le quali l'Amministrazione non intendesse modificare il testo proposto, nonostante una formale richiesta che perciò il dirigente deve aver presentato negli indicati termini fissati dal

CCNL per la valutazione del CI medesimo. Si tratterebbe in ogni modo di un momento particolare e delicato, nel quale sarebbe parimenti consigliabile una consulenza legale, che il nostro ufficio e i nostri legali forniscono comunque in convenzione, sempre e a tutti gli iscritti, a condizione che vengano contattati in tempo utile.

L'auspicio dello scrivente è che questa breve disamina di un così importante istituto contrattuale, "vivo e vegeto", consenta a ciascuno di valutare le possibili (invero paiono diffuse) inadempienze delle diverse amministrazioni sanitarie, in modo tale che - con soli 17 anni di ritardo (sic!) - in tutto il Paese sia dato di poter fruire ovunque di un Contratto Individuale non "a caso" ma "a norma", innanzi tutto a garanzia del lavoratore; una, rilevante, fra le garanzie che possiamo e oggi - a maggior ragione - dobbiamo pretendere, opponendoci ad ogni tentativo di elusione e senza alcuna esclusione.



**SCONTO 15%**  
per gli abbonati


**Edizione luglio 2017**  
*Formato 150x210 mm - 170 pagine*

**Prezzo di copertina: € 15,00**  
**Prezzo Club\*: € 12,75**  
*Spese di spedizione escluse*

**CONTENUTI**  
**Parte 1**  
INTRODUZIONE. Sicurezza alimentare, il legislatore italiano in perenne bilico tra prevenzione e repressione  
il controllo ufficiale solo per via analitica: un'indagine pigra e inadeguata per la successiva fase giudiziaria  
Inutilizzabilità probatoria del referto di prima analisi non impugnato  
Alimenti deteriorabili: il controllo "garantito" delle analisi di ripetizione  
Per le analisi sul "campione unico" garanzie difensive discutibili e incomplete  
La analisi sui "reperti" alimentari: per la Cassazione si applicano le regole e le garanzie processuali e non quelle sulla campionatura amministrativa

**Analisi garantite e perizia: l'assimilazione probatoria e i suoi limiti**  
**Le indagini analitiche e le garanzie difensive**  
**Analisi amministrative e analisi giudiziarie: il ruolo del consulente tecnico**  
**La tassa sulle analisi di revisione come tassa sul "diritto alla difesa"**  
**Laboratori "non accreditati": preoccupante orientamento della Cassazione**  
**La nuova disciplina per metodi analisi e laboratori ufficiali nel Regolamento (UE) 625/2017 e le invasioni di campo della "Riforma Caselli" per i reati alimentari**

**Parte 2 - Giurisprudenza commentata**  
**Parte 3 - Appendice legislativa**



**POINT VETERINAIRE ITALIE**

**ORDINI ON LINE: [www.pointvet.it](http://www.pointvet.it)**