

Capitolo 5

Le relazioni sindacali

CAPITOLO 5

LE RELAZIONI SINDACALI

5.1 La contrattazione collettiva dei dipendenti ricompresi nei comparti e nelle aree di contrattazione

5.1.1 Il quadro normativo

La cosiddetta “riforma Brunetta” del lavoro pubblico, attuata principalmente con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, interviene *“in particolare in materia di contrattazione collettiva, di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche, di valorizzazione del merito, di promozione delle pari opportunità, di dirigenza pubblica e di responsabilità disciplinare”* (art. 1, comma 1).

Il decreto in commento adotta solo in parte la tecnica normativa della “novella”: i primi tre titoli, recanti disposizioni in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della performance e premiazione del merito, rimangono, infatti, esterni al *corpus* normativo coordinato nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, contenente le *“norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*.

Il Titolo IV (*“Nuove norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*), invece, modifica diverse disposizioni del d.lgs. 165/2001, con particolare riferimento a: dirigenza pubblica; piante organiche; mobilità e accessi; contrattazione collettiva nazionale e integrativa; sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici.

Per quanto d’interesse in questa sede, le novità principali apportate dal d.lgs. 150/2009 sono incluse nel Capo IV del Titolo IV, prevedendo:

- la ridefinizione del rapporto tra legge e contrattazione;
- nuove previsioni in materia di Comparti ed Aree di contrattazione;
- modifica e riduzione dei Comitati di settore;

- modifiche alla struttura organizzativa dell’Agenzia per la Rappresentanza Negoziale nelle Pubbliche Amministrazioni (ARAN);
- modifiche al procedimento della contrattazione collettiva nazionale;
- nuovi istituti di tutela retributiva;
- nuove disposizioni in merito alle progressioni “orizzontali” e “verticali” (queste ultime ricondotte a concorsi pubblici, sulla scorta dell’ampia giurisprudenza, anche di rango costituzionale, in materia);
- interventi in materia di contrattazione integrativa, con particolare riferimento:
 - alla ridefinizione dei vincoli e dei controlli;
 - ad una rinnovata finalizzazione a risultati ed obiettivi;
 - alla definizione di criteri di finanziamento meritocratico;
 - al riconoscimento poteri unilaterali delle pubbliche amministrazioni;
 - alla previsione di oneri di pubblicazione e comunicazione.

La circolare 13 maggio 2010, n. 7, del Dipartimento della funzione pubblica, ha successivamente fatto chiarezza in merito all’ingresso modulare del nuovo complesso normativo in materia di contrattazione integrativa nell’ambito di quello previgente, distinguendo tra: disposizioni di diretta e immediata applicazione; disposizioni subordinate alla stipula dei nuovi contratti collettivi; disposizioni che entreranno in vigore successivamente all’entrata in vigore dei nuovi sistemi di valutazione previsti dal Titolo II del d.lgs. 150/2009.

Per gli ulteriori approfondimenti si rinvia ampiamente alle Relazione al Parlamento relativa all’anno 2009, che ha diffusamente trattato delle modifiche apportate dalle disposizioni in commento nonché alla relativa sezione, in questa Relazione, dedicata alla contrattazione integrativa.

Il nuovo modello di contrattazione collettiva, tuttavia, non è tuttora entrato pienamente a regime, dovendo scontare gli effetti recati da alcune disposizioni del decreto legislativo 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modifiche, con la legge 30 luglio 2010, n. 122. Nell’ottica del contenimento della spesa complessiva derivante dal lavoro pubblico, infatti, l’articolo 9 del predetto provvedimento legislativo definisce limiti al trattamento retributivo del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche, fondamentale ed accessorio; incide sugli aumenti retributivi previsti dai rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008-2009; impone il blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2011-2013; stabilisce la possibilità, per il triennio 2011-2013, di espletare procedure di progressioni di carriera con effetti solo giuridici.

Il presente paragrafo analizza le citate novità legislative, coordinandole con quelle introdotte dalla “riforma Brunetta”.

Il Trattamento economico dei dipendenti pubblici per gli anni 2011, 2012 e 2013: tetti individuali e tetti complessivi

I commi 1 e 2-*bis* dell'art. 9 d.l. 78/2010 pongono, rispettivamente, dei tetti rispetto all'ammontare del *“trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti”* e all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale contrattualizzato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Tali norme devono essere lette congiuntamente.

La prima prevede, in particolare, che: *“Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio ... non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva ...”*.

Il comma 2-*bis*, introdotto in occasione della conversione del decreto-legge, aggiunge un tetto complessivo alle risorse per il trattamento accessorio disponendo che, nel medesimo periodo: *“l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio”*.

La locuzione *“ordinariamente spettante”*, contenuta nel primo comma dell'articolo 9 deve essere interpretata nel senso che la stessa esclude dal trattamento economico complessivo, che subisce il congelamento all'ammontare al 31 dicembre 2010, le componenti retributive derivanti da *“eventi straordinari”* della dinamica retributiva individuale. La Circolare del Ministero dell'Economia e delle finanze n. 12, del 15 aprile 2011, sulla base di tale affermazione normativa ha potuto chiarire che il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio - da cristallizzare all'importo *“ordinariamente”* spettante al 31 dicembre 2010 (e quindi al netto degli *“eventi straordinari della dinamica retributiva”*) - contempla sia la *retribuzione fondamentale* (esempio: stipendio tabellare, retribuzione individuale di anzianità, progressioni orizzontali), sia la *retribuzione accessoria avente carattere fisso e continuativo* (esempio: indennità di amministrazione per il personale non dirigente, retribuzione di posizione di parte fissa per i dirigenti), di fatto già determinate sia nell'*an* che nel *quantum* dalla contrattazione collettiva.

La citata circolare chiarisce, peraltro, che l'imputazione del trattamento economico relativo all'anno 2010 segue il criterio di competenza e non di cassa. Infatti: *“ai fini della corretta determinazione del trattamento “ordinariamente spettante” per l'anno 2010, non vanno considerati gli arretrati dovuti alla rideterminazione del trattamento economico relativi ad anni precedenti ma percepiti in tale anno, diversamente vanno considerati gli arretrati percepiti negli anni successivi ma di competenza dell'anno 2010”*.

La disposizione di cui al comma 2-bis impone, invece, un limite aggiuntivo e distinto (non individuale), da riferirsi alla totalità delle risorse destinate alla contrattazione integrativa. Anche in questo caso il limite agisce con riferimento all'ammontare storicizzato al 31 dicembre 2010.

Va rimarcata la differenza del limite in questione rispetto a quello previsto dal comma 1, in quanto in questo caso rileva: *“l'ammontare complessivo delle risorse per il trattamento accessorio nel cui ambito, in sede di utilizzo, le singole voci retributive variabili possono incrementarsi o diminuire in relazione alla definizione del contratto collettivo integrativo ovvero, con riferimento alle remunerazioni dei singoli dipendenti, anche tenendo conto delle prestazioni effettivamente svolte”*.

A seguito di una lettura coordinata delle due norme, dunque, il trattamento individuale ordinariamente spettante nel 2010 è passibile di incrementi e di decurtazioni nel periodo 2011-2013, fermo restando il tetto complessivo di cui al comma 2-bis: nell'anno successivo potrebbero esservi penalizzazioni, ad esempio, a seguito di malattia o maternità; possono esservi aumenti retributivi, ad esempio, a seguito di straordinari o di svolgimento di nuove mansioni (superiori o comportanti il pagamento di indennità: di rischio, disagio, reperibilità). La corresponsione della retribuzione correlata ai risultati e alla produttività, poi, può portare ad esiti opposti, potendosi rivelare come premiale a seguito di valutazioni positive, o penalizzante a seguito di valutazioni negative.

Siffatta lettura appare in linea con il principio sinallagmatico ed all'art. 36 Cost., in base al quale la retribuzione deve essere correlata alla quantità e qualità del lavoro svolto e salvaguarda pienamente il carattere fondativo del “decreto Brunetta”, fortemente orientato all'erogazione premiale e selettiva (e quindi differenziata) delle risorse per la retribuzione accessoria.

Con riferimento al comma 2-bis, vanno infine chiariti i termini dell'ultimo periodo, nel quale si afferma che, per il triennio 2011-2013, *“l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale (...) è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio”*. In particolare, la variazione che deve operarsi sul fondo è pari, in percentuale, alla variazione del valore medio del personale nel medesimo periodo, che si ottiene mediante il *“confronto tra il valore medio dei presenti nell'anno di riferimento rispetto al valore medio*

relativo all'anno 2010, intendendosi per valore medio la semisomma (o media aritmetica) dei presenti, rispettivamente, al 1° gennaio e al 31 dicembre di ciascun anno”.

I limiti agli aumenti retributivi previsti dai rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008-2009

I tetti ai trattamenti economici di cui ai commi 1 e 2-bis dell'articolo 9 non esauriscono le misure di contenimento delle spese in materia di impiego pubblico previste dal d.l. 78/2010.

Il comma 4 prevede ulteriori limitazioni, disponendo che “*I rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per il biennio 2008-2009 ed i miglioramenti economici del rimanente personale in regime di diritto pubblico per il medesimo biennio non possono, in ogni caso, determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento*”, ferma restando una deroga prevista per il comparto Sicurezza-Difesa e per i Vigili del fuoco. Tale disposizione produce efficacia *ex tunc* in caso di sottoscrizione dei contratti collettivi già avvenuta: pertanto le eventuali clausole difformi, presenti in contratti già sottoscritti, sono inefficaci a partire dalla mensilità successiva alla data di entrata in vigore del decreto-legge, con conseguente adeguamento dei trattamenti retributivi.

Su questo punto si è posto un problema interpretativo per quanto riguarda il contratto collettivo degli enti locali sottoscritto in data 31 luglio 2009 (ma disposizioni analoghe sono contenute anche nei contratti del comparto Sanità ed in quelli della relativa dirigenza), il quale all'articolo 4, comma 2, ha previsto la possibilità di incrementare fino all'1,5 % le risorse aggiuntive per la contrattazione decentrata integrativa di natura variabile a decorrere dal 31 dicembre 2008. Al riguardo vanno segnalati gli orientamenti del Giudice contabile, che ha sancito che le amministrazioni sono tenute a considerare anche la retribuzione accessoria ai fini del rispetto del tetto agli incrementi di cui al citato articolo 9, comma 4, del d.l. 78/2010 (Corte dei conti, Regione Toscana delibera n. 123/2010; Regione Lombardia, delibera n. 109/2011).

Tale limite non vale tuttavia nei confronti degli enti che abbiano già corrisposto gli emolumenti in questione entro il mese di maggio 2010, i quali sono esclusi dal dovere di recuperare tali somme, non avendo la norma di legge effetto retroattivo.

Il blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2011-2013

Il comma 17 dell'articolo 9, del d.l. 78/2010, sia per il personale con rapporto di lavoro contrattualizzato, sia per quello in regime di diritto pubblico, dispone l'impossibilità di dar vita alle procedure di contrattazione collettiva con riferimento al triennio 2010-2012, fatta salva la

corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale di cui all'articolo 2, comma 35, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, peraltro rideterminata nei suoi importi.

Le conseguenze di questa disposizione sono particolarmente consistenti alla luce del d.lgs. 150/2009. Una serie di istituti del citato decreto sono, infatti, differiti proprio al momento di entrata in vigore dei nuovi contratti collettivi.

Ci si riferisce, principalmente:

- al “*bonus annuale delle eccellenze*” e “*al premio annuale per l'innovazione*”, l'ammontare dei quali è stabilito in sede di contrattazione collettiva (articoli 21 e 22 del d.lgs. 150/2009);
- alla disposizione che prevede la possibilità di distribuire le risorse della contrattazione decentrata sulla base delle “*graduatorie di performance*” con le modalità di ripartizione che devono essere previste dai contratti collettivi (articolo 40, comma 3-quater, del d.lgs. 165/2001 come modificato dall'articolo 54 del d.lgs. 150/2009).

Con riferimento esclusivamente agli aspetti che dipendono dall'entrata in vigore dei prossimi contratti collettivi, rilevano inoltre prioritariamente:

- la norma che impone di destinare alla produttività individuale la quota prevalente della retribuzione accessoria, poiché presuppone anche un intervento sulla struttura della retribuzione che può essere attuata solo con i successivi contratti collettivi (articolo 40, comma 3-*bis*, del d.lgs. 165/2001, come modificato dall'articolo 54 del d.lgs. 150/2009);
- le disposizioni relative al trattamento accessorio dei dirigenti collegato ai risultati (articolo 24 del d.lgs. 165/2001 come modificato dall'articolo 45 del d.lgs. 150/2009).

Possibilità, per il triennio 2011-2013, di espletare procedure di progressioni di carriera con effetti solo giuridici

Per quanto d'interesse in questa sede, un'ultima rilevante disposizione riguarda l'ultimo periodo del comma 21 del citato articolo 9, laddove si prevede che le “*progressioni di carriera comunque denominate*”, per gli anni 2011-2013, comportano effetti esclusivamente dal punto di vista giuridico e non anche da quello economico, senza possibilità di recupero negli anni successivi.

La locuzione riportata – “*progressioni di carriera comunque denominate*” – comprende sia le progressioni *orizzontali* che quelle *verticali*, mentre esclude “*i meccanismi di progressione automatica dello stipendio (...), che riguardano l'incremento dello stipendio per classi ed*

aumenti biennali in relazione all'anzianità di servizio e che sono disciplinati dal secondo periodo del comma 21 (non utilità degli anni 2011-2012-2013)".

Inoltre, riguardo la possibilità di effettuare progressioni con decorrenza retroattiva: *"sono da considerare di competenza del 2010 gli effetti economici delle progressioni all'interno delle aree derivanti da accordi sindacali definiti nel corso del 2010, certificati dai competenti organi di controllo interno entro il 31 dicembre del medesimo anno, e che, in attuazione del dettato contrattuale, abbiano decorrenza dal 2010"* (entrambi i corsivi sono della circolare n. 12 del 2011 del Ministero dell'Economia e delle finanze).

5.2 L'attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150

5.2.1 Intesa per la regolazione del regime transitorio conseguente al blocco del rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro nel pubblico impiego - 4 febbraio 2011

In data 4 febbraio 2011 è stata sottoscritta dal Governo e dalle Parti sociali ⁽²⁴⁾ un' *"Intesa per la regolazione del regime transitorio conseguente al blocco del rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro nel pubblico impiego"*.

In tale sede le parti hanno ribadito l'obiettivo *"di una ripresa della crescita economica fondata sull'aumento della produttività e dell'occupazione"* ed hanno convenuto sull'impossibilità di ridurre, in applicazione dell'articolo 19 del d.lgs. 150/2009, la retribuzione complessiva dei dipendenti rispetto a quelle percepita nel 2010, fatti salvi gli effetti del decreto interministeriale (Ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze) n. 3 del 14 gennaio 2011 (*"Disposizioni sulla destinazione delle somme di cui all'art. 64, comma 9, della legge 133 del 2008 in applicazione dell'art. 8, comma 14 della legge 30 luglio 2010, n. 122"*).

Il punto di maggior impatto sembra essere quello relativo all'applicazione dell'articolo 19 del d.lgs. 150/2009: si afferma, infatti, che in attuazione delle previsioni concernenti la ripartizione in tre fasce di merito ai fini della retribuzione legata alla produttività individuale, potranno essere utilizzate esclusivamente le risorse aggiuntive derivanti dal c.d. *"dividendo dell'efficienza"*, di cui all'articolo 61, comma 17, del decreto legge 25 giugno 2008, n.112 (vedi la Relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione - anno 2009). In sostanza, pertanto, la ripartizione in tre fasce di merito ai fini della retribuzione legata alla produttività

²⁴ I sindacati firmatari sono stati: Cisl, Uil, Ugl, Cida, Confsal, Usae.

individuale avverrà soltanto con effetto su tali risorse, scaturenti dai risparmi di spesa previsti dalla legge.

Nei primi mesi del 2011, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha emanato due lettere-circolari (la n. 1, del 17 febbraio e la n. 7, del 30 marzo), al fine di apportare chiarezza sui contenuti sia della citata Intesa del 4 febbraio, sia sull'immediata applicazione delle disposizioni contenute d.lgs. 150/2009 (riprendendo sul punto quanto già chiarito con la precedente circolare n.7 del 13 maggio 2010).

In esse viene ampiamente ribadito come i contratti integrativi non adeguati al principio di ripartizione di competenza fra legge e contrattazione collettiva ed alle nuove norme in materia di merito e premi, abbiano cessano la loro efficacia - e sono quindi inapplicabili - a partire dal 1° gennaio 2011 (secondo quanto previsto dall'art. 65, commi 1 e 2, del d.lgs. 150/2009).

Si ribadisce, pertanto, la piena operatività del complesso degli strumenti finalizzati a premiare merito e professionalità contenuti nel d.lgs. 150/2009 (tranne le eccezioni individuate dalla circolare n.7 del 2010).

In tale contesto, non sembra superfluo ribadire l'applicabilità degli articoli 1339 e 1419 del codice civile, che opera anche nei confronti dei contratti nazionali vigenti ma difformi rispetto alle previsioni dello stesso d.lgs. 150/2009 (articolo 2, comma 3-*bis*, del d.lgs. 165/2001, come modificato dall'articolo 33, comma 1, lett. c), del d.lgs. 150/2009). Le medesime disposizioni del codice civile – giova ricordarlo – trovano applicazione anche rispetto alle clausole dei contratti integrativi difformi dalle disposizioni dettate dalla legge e dagli stessi contratti collettivi (articolo 40, comma 3-*quinq*ues, del d.lgs. 165/2001 come modificato dall'articolo 54, comma 1, del d.lgs. 150/2009).

Con specifico riferimento all'applicabilità dell'articolo 19 del d.lgs. 150/2009, si evidenzia che l'Intesa si limiti a dettare una disciplina transitoria (*“in attesa della stipulazione dei nuovi contratti collettivi nazionali del lavoro”*), nelle cui *more* gli effetti retributivi delle divisione in fasce agiscono con riferimento alle risorse aggiuntive previste dal cosiddetto *dividendo dell'efficienza*. A partire dalla stipula dei prossimi rinnovi contrattuali, invece, l'applicazione dell'articolo 19 dovrà fare riferimento *“al complesso delle risorse dedicate alla retribuzione della performance”*. Resta tuttavia fermo l'obbligo, per la contrattazione integrativa, di rispettare il divieto di erogazione indifferenziata della retribuzione accessoria, come peraltro chiarito dall'ampia giurisprudenza della Corte dei conti in tema di danno erariale.

Attraverso l'Intesa del 4 febbraio 2011, il Governo si è peraltro impegnato a definire, entro 15 giorni dalla data di sottoscrizione dell'Intesa medesima, un atto di indirizzo all'ARAN per la stipulazione di *“un accordo quadro che regoli il sistema di relazioni sindacali previsto dal decreto legislativo 165/2001, alla luce della riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio*

2009, firmata il 30 aprile 2009 per i comparti del pubblico impiego, e dal decreto legislativo 150/2009” (punto 5 della citata Intesa).

L’ipotesi di atto di indirizzo quadro è stata trasmessa ai comitati di settore - per il concerto richiesto dall’art. 41, comma 5, del d.lgs. 165/2001 - il 18 febbraio 2011. L’atto definitivo è stato, invece, inviato all’Aran il 1° luglio 2011, non appena ricevuto l’ultimo assenso necessario (della Conferenza dei Presidenti delle Regioni).

5.2.2 Il Decreto Interministeriale (Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione di concerto con il Ministro dell’Economia e delle finanze) del 28 dicembre 2010

Nella Relazione al Parlamento relativa all’anno 2009 è stato evidenziato come il decreto del 23 dicembre 2009 abbia distribuito parte delle risorse del fondo previsto dal comma 17, periodi terzo e quarto, dell’articolo 61 del d.l. 112/2008 (“dividendo per l’efficienza”), per un ammontare complessivo di euro 48,9 milioni.

Il decreto interministeriale (Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze), del 28 dicembre 2010, stabilisce che, ai fini dell’applicazione del comma 17 dell’art. 61, la somma di euro 12.119.675, recuperata in forza delle citate economie e risparmi di spesa, venga mantenuta in bilancio per il successivo versamento all’entrata del bilancio dello Stato e riassegnata ai bilanci delle amministrazioni indicate nell’articolo 67, comma 5, del medesimo d.l. 112/2008 che *“abbiano destinato alla produttività una percentuale non inferiore al 50 per cento del fondo ‘storico’, con esclusione pertanto delle risorse aggiuntive derivanti da speciali disposizioni o da integrazioni non definite contrattualmente, riferito all’anno 2009”*.

Tali somme sono finalizzate all’utilizzazione per fini di contrattazione integrativa delle amministrazioni medesime. La quantificazione delle risorse assegnabili dipenderà, a sua volta, dalla misura della citata percentuale e dal numero di personale in servizio al 31 dicembre 2009.

Il decreto ministeriale in commento è stato vistato dalla Corte dei conti il 17 giugno 2011.

5.3 Gli andamenti generali della contrattazione collettiva nazionale

5.3.1 Il quadro generale

Ai fini della ricostruzione del quadro normativo generale, che regola il sistema della contrattazione nazionale, si rinvia a quanto riferito nella Relazione al Parlamento relativa all'anno 2009, richiamando di seguito solo le principali innovazioni, riguardanti:

- la ridefinizione del rapporto tra legge e contrattazione. Il nuovo testo dell'art. 40, comma 1, del d.lgs. 165/2001, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 54 del d.lgs. 150/2009, esclude esplicitamente dall'alveo delle materie contrattabili quelle *“attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17, 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”*, mentre prevede spazi di azione contrattuale, nei limiti delle disposizioni legislative, per un'altra serie di materie, ossia quelle *“relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche”*;
- le nuove previsioni in materia di Comparti ed Aree di contrattazione, che devono essere ridotti, entrambi, al numero massimo di quattro (art. 40, comma 2), assorbendo anche le amministrazioni “monocomparto”, previste nominativamente dall'art. 70, comma 4, del d.lgs. 165/2001;
- la ristrutturazione e la riduzione dei comitati di settore, che vengono ridotti a tre, fatti salvi i poteri di interpello previsti per le amministrazioni prima costituenti autonomi comitati di settore (art. 41, come modificato dall'art. 56 del d.lgs. 150/2009).

5.3.2 Avanzamento della tornata contrattuale 2006-2009

Nel corso degli ultimi mesi del 2010 e dei primi mesi del 2011 è stata praticamente ultimata la tornata contrattuale “normativa” 2006-2009, ivi compresi i relativi bienni economici 2006-2007 e 2008-2009.

Sono stati sottoscritti, in particolare, i seguenti contratti collettivi (tra parentesi la data di sottoscrizione):

- DigitPA (ex CNIPA), quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007 (12 aprile 2011) e biennio economico 2008-2009 (24 maggio 2011);
- Segretari comunali e provinciali, quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007 (14 dicembre 2010) e biennio economico 2008-2009 (01 marzo 2011).

Sono stati inoltre inviati all'ARAN, il 5 gennaio 2011, l'atto di indirizzo relativo al personale dirigente DigitPA per il quadriennio 2006-2009 ed i relativi bienni economici 2006-2007 e 2008-2009 nonché, per il personale non dirigente della stessa amministrazione, l'8 aprile 2011, l'atto di indirizzo per la coda contrattuale relativa al periodo 1 aprile 2005-31 dicembre 2005 (periodo in cui il personale del DigitPA era già transitato nel campo di applicazione dell'articolo 70, comma 4, del d.lgs. 165/2001).

Si ricorda come la tornata contrattuale 2006-2009 sia l'ultima che si svolge secondo la "temporizzazione" prevista dall'Accordo sulla politica dei redditi del 23 luglio 1993, in cui la durata della parte normativa (quadriennale) non coincide con quella economica (biennale). In attuazione dell'Intesa per l'applicazione dell'Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 ai comparti del settore pubblico, siglata il 30 aprile 2009, infatti, i contratti collettivi nazionali avranno infatti durata triennale sia per la parte normativa che per quella economica (si veda nuovamente sul punto la Relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione – anno 2009).

Presso l'ARAN (i cui assetti sono stati rinnovati in forza delle disposizioni contenute nel d.lgs. 150/2009)²⁵ sono tuttora in corso anche alcune trattative direttamente connesse all'entrata in vigore degli assetti prefigurati dalla "riforma Brunetta".

Fermo restando il citato blocco della tornata contrattuale 2010-2012, previsto dall'art. 9, comma 17, del d.l. 78/2010, infatti, sono in corso le trattative per la definizione dei quattro comparti e delle quattro aree per il personale delle pubbliche amministrazioni previste dall'art. 40, comma 2, del d.lgs. 165/2001, nel testo risultante dalle modifiche apportate dal d.lgs. 150/2009 (l'atto di indirizzo quadro era stato inviato all'Aran già in data 6 aprile 2010).

²⁵ Il Presidente dell'ARAN è stato rinnovato con decreto del Presidente della Repubblica del 14/06/2011; i componenti del collegio di indirizzo e controllo sono stati rinnovati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20/06/2011.

Inoltre, come in precedenza rammentato, in attuazione del punto 5 dell'Intesa del 4 febbraio 2011, è stato inviato all'Aran, il 1° luglio 2011, l'atto quadro per la regolazione del regime transitorio conseguente al blocco del rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro nel pubblico impiego. In tale atto, pur ribadendo che il sistema delle relazioni sindacali, così come risultante dalle modifiche apportate dal d.lgs. 150/2009 (con particolare riferimento agli ambiti di intervento della contrattazione ed agli strumenti di partecipazione sindacale), non potrà essere sovvertito dalla fonte pattizia - in forza dei vincoli di inderogabilità ed eterointegrazione legale imposti dal nuovo testo dell'art. 2 del d.lgs. 165/2001 - si fornisce all'Aran mandato per una ricostruzione del sistema di relazioni sindacali in grado di coniugare ed armonizzare i principi e le disposizioni contenute nel d.lgs. 150/2009 e nel d.lgs. 165/2001 con l'accordo raggiunto con le parti sociali il 30 aprile 2009.

5.4 La contrattazione integrativa

5.4.1 Il quadro normativo

Nell'ambito della Relazione al Parlamento concernente l'anno 2009 sono state illustrate le nuove disposizioni inerenti la contrattazione integrativa, con particolare riferimento al contenuto delle norme previste dal d.lgs. 150/2009.

In particolare il predetto decreto ha disposto (ovvero ha ribadito con formule normative più persuasive e cogenti):

- *la finalizzazione* della contrattazione integrativa a risultati ed obiettivi. La contrattazione integrativa è ora “fisiologicamente” finalizzata all'obiettivo del conseguimento di “*adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici*” (art. 40, comma 3-*bis*, del d.lgs. 165/2001). Tale finalizzazione, peraltro già presente nell'ordinamento giuridico (cfr. l'art. 7, comma 5, del d.lgs. 165/2001 e le diverse disposizioni contenute nei CCNL), è rintracciabile anche nell'art 2, comma 32, della l. 203/2008; nell'art 18, comma 2, del d.lgs. 150/2009; nell'art 45, comma 3, del d.lgs. 165/2001, come modificato dall'art. 57 del d.lgs. 150/2009;
- la previsione di poteri unilaterali delle amministrazioni pubbliche, attraverso la facoltà di disporre tramite provvedimenti sostitutivi dei mancati accordi. Più precisamente l'amministrazione ha attualmente la facoltà di provvedere “*in via provvisoria*” sulle materie oggetto del mancato accordo integrativo per ragioni di interesse pubblico, fino alla successiva sottoscrizione;

- la previsione di originali norme circa il finanziamento e la distribuzione delle risorse. L'art. 40, comma 3- *quater*, del d.lgs. 165/2001, nuovo testo, stabilisce che la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), prevista dall'art. 13 del d.lgs. 150/2009, fornirà all'ARAN, entro il 31 maggio di ogni anno, una graduatoria di *performance* delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, che verranno di conseguenza raggruppate/i in tre livelli di merito ai fini della ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata. Il successivo comma 3-*quinques* disciplina i criteri e i limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa, prevedendo, entro determinati limiti e condizioni, che le Regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, e gli enti locali, possano destinare "risorse aggiuntive" alla contrattazione integrativa, ferme restando le citate limitazioni apportate dal d.l. 78/2010;
- l'obbligo di redazione, a fini di controllo-monitoraggio e pubblicità-trasparenza, di relazioni di accompagnamento nonché una serie di oneri di pubblicazione. L'articolo 40, comma 3-*sexies*, del d.lgs. 165/2001 prevede che le amministrazioni corredino le ipotesi di contratti integrativi con una relazione tecnico-finanziaria ed una relazione illustrativa. Il successivo art. 40-*bis*, comma 4, individua le informazioni che le amministrazioni sono tenute a pubblicare sul proprio sito internet, a partire dai contratti integrativi stipulati. Il comma 3 dell'art. 40-*bis*, a sua volta, prevede uno specifico e complesso onere informativo in materia di contrattazione integrativa, che implica la trasmissione di una serie di dati (quantificazione ed evoluzione della consistenza dei fondi e della relativa spesa; definizione ed applicazione di criteri di premialità e meritocrazia con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, anche con riferimento alla selettività delle progressioni economiche), che confluiscono, tramite la Ragioneria Generale dello Stato, alla Corte dei conti;
- l'implementazione dei controlli in materia di contrattazione integrativa. L'art. 40-*bis*, comma 1, del d.lgs. 165/2001 prevede l'estensione della certificazione positiva sul contratto integrativo, resa dagli organi di controllo interno comunque denominati, anche alla valutazione della compatibilità normativa (con riferimento specifico ai vincoli derivanti dall'applicazione delle norme di legge ed alle "*disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e la corresponsione dei trattamenti accessori*");
Le ipotesi di contratti integrativi sono quindi sottoposte a diverse forme di controllo, interne ed esterne: un primo controllo, come evidenziato, avviene ad opera degli organi di controllo interno previsti dai rispetti ordinamenti; possono, inoltre, essere

soggette al controllo esterno e congiunto, operato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e dal Dipartimento della funzione pubblica, che tuttavia non interessa tutte le amministrazioni pubbliche; sono soggette ai controlli (sempre esterni) dei nuclei ispettivi della Ragioneria Generale dello Stato (art. 60, comma 5, del d.lgs. 165/2001); subiscono gli ulteriori controlli da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, la quale, in ogni caso, tramite le sezioni riunite in sede di controllo, svolge una funzione referente e di monitoraggio sulla contrattazione integrativa, che confluisce nei referti annuali sul costo del lavoro. Nel contesto dei controlli delle sezioni regionali, invece, possono essere ravvisate le specifiche ipotesi di responsabilità amministrativa tipizzate dalla Corte dei conti (art. 40-*bis*, comma 3, terzo periodo, del d.lgs. 165/2001 e, in particolare, le delibere delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti del 15 dicembre 2008, n. 43 e del 17 dicembre 2009, n. 41).

5.4.2 Valutazione dei contratti integrativi in esito ai controlli esterni congiunti di cui all'art. 40-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165

Modalità di svolgimento del controllo congiunto

Una particolare forma di controllo esterno sui contratti integrativi viene esercitata dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato in forma congiunta (articolo 40-*bis*, comma 2, del d.lgs. 165/2001).

I termini e contenuti di tale forma di controllo sono stati ripresi dalle lettere circolari del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione n. 1 del 17 febbraio 2011 e n. 7 del 30 marzo 2011. La seconda, in particolare, chiarisce come rientrino nell'ambito di tale controllo: le amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo, gli enti pubblici non economici, le amministrazioni di cui all'articolo 70, comma 4, del d.lgs. 165/2001 e gli enti e le istituzioni di ricerca con organico superiore alle duecento unità. Restano, invece, esclusi dal suddetto controllo “*gli accordi di istituto scolastico, di sede o di amministrazione periferica comunque denominati, nonché gli accordi di tutti gli enti territoriali, delle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, delle amministrazione regionali, delle Università*”.

Tali amministrazioni sono tenute ad inviare ai citati organi di controllo le ipotesi di contratto integrativo, dopo averle sottoposte al vaglio degli organi di controllo interno, il cui controllo verte “*sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio*” e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare

referimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori” (articolo 40-bis, comma 1).

Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ed il Dipartimento della funzione pubblica, entro 30 giorni, concludono il loro controllo, con formazione del silenzio-assenso, salvo richiesta di chiarimenti istruttori che sospendono i termini.

Se l'esito di tale controllo è positivo, l'ipotesi di contratto può proseguire il suo *iter* procedimentale, fino alla definitiva sottoscrizione.

Il parere positivo può, a sua volta, essere:

- reso con raccomandazioni: qualora vengano rilasciate, contestualmente al parere favorevole all'ulteriore corso del contratto, raccomandazioni all'ente con riferimento alla fase applicativa dello stesso contratto;
- ovvero con condizioni: qualora il parere positivo venga condizionato dall'accoglimento di determinate previsioni e/o allo stralcio o rimodulazione di altre ovvero, ancora, dalla rideterminazione di alcuni importi. L'amministrazione sarà, in questi casi, tenuta a sottoscrivere definitivamente il contratto solo alle predette condizioni a pena di nullità del contratto medesimo (cui sono connesse l'ordinaria responsabilità, amministrativo-contabile e dirigenziale).

Ovviamente le condizioni e le raccomandazioni possono “concorrere”.

Il parere negativo determina l'impossibilità di procedere. L'amministrazione in questi casi è tenuta ad adeguare il contratto integrativo o a fornire assicurazioni e documentazioni in grado di supportare un diverso avviso degli organi di controllo (con sospensione contestuale dei termini di legge).

Esiti del controllo congiunto

Dal 1° maggio 2010 fino al 30 giugno 2011 sono stati certificati, congiuntamente con il Ministero dell'Economia e finanze, 87 contratti integrativi relativi ad amministrazioni statali (Ministeri, Scuola e Agenzie Fiscali) di cui 56 positivamente, 19 con raccomandazioni e 12 con condizioni.

Sono, altresì, stati certificati per il comparto Enti pubblici non economici, per gli Enti ed Istituzioni di ricerca e sperimentazione e per gli Enti ex art. 70, d.lgs. 165/2001, 44 contratti integrativi, di cui 23 positivamente, 13 con raccomandazioni e 8 con condizioni.

Si forniscono, di seguito, alcuni dati che scaturiscono dall'esame dei contratti integrativi sottoposti al controllo congiunto, sulla base delle risultanze emergenti dalla banca dati della