

- l'obbligo, per le amministrazioni del settore statale, di rideterminare, entro il 31 dicembre 2008, la programmazione triennale del fabbisogno di personale;
- la previsione per ciascun anno del triennio 2009-2011 di un limite al *turnover* delle università (fuori dal blocco del 2005), pari al 20% delle cessazioni verificatesi l'anno precedente³³;
- la riduzione del 10% dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa (art. 67, commi 2, 3, 4 e 5);
- la corresponsione al personale delle amministrazioni pubbliche, nei primi 10 giorni di malattia, del solo trattamento economico fondamentale, con esclusione di tutti gli altri emolumenti aventi carattere fisso e continuativo ed accessorio, salve le particolari patologie (art. 71, commi 1 e 1-bis);
- la previsione, dal 2009 al 2011, della facoltà dei dipendenti delle amministrazioni e degli enti del settore statale, compresa la Presidenza del Consiglio dei ministri, e delle università di chiedere di essere esonerati dal servizio nei cinque anni che precedono la maturazione dell'anzianità contributiva massima di 40 anni, con il diritto ad un trattamento temporaneo pari al 50% di quello percepito in servizio (art. 72);
- la riduzione, per le amministrazioni e gli enti del settore statale, compresa la Presidenza del Consiglio (e con esclusione del comparto sicurezza, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco), degli uffici dirigenziali, del personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e di supporto, nonché delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale (art. 74);
- l'imposizione, agli enti locali ed alle camere di commercio di misure dirette alla riduzione e alla razionalizzazione della spesa di personale (art. 76).

Decisamente innovativa, rispetto all'approccio sinora seguito in materia di contenimento della spesa di personale, è la norma contenuta nell'art. 74, commi 1, 2 e 3, della legge n. 133. Per la prima volta, infatti l'obiettivo viene perseguito non già attraverso una indiscriminata e lineare previsione di tagli alle dotazioni organiche, ma mediante una revisione degli assetti organizzativi esistenti, con un processo che parte dalla individuazione del modo più razionale ed efficiente dello svolgimento dei compiti istituzionali per approdare, non tanto alla soppressione di posti di organico, quanto alla concreta individuazione di strutture ed uffici da sopprimere o ridimensionare attraverso opportuni accorpamenti e concentrazione delle attività.

Rinviando ai capitoli III e IV della presente relazione in merito alle modalità con le quali i principi posti nella normativa citata ed in quella precedente hanno trovato concreta attuazione, si ravvisa l'opportunità di formulare talune considerazioni di carattere generale, in ordine ai contenuti delle politiche per la gestione del personale ed alla congruità della relativa strumentazione utilizzata.

³³ Art. 66, comma 13, che rinvia al comma 7. La norma mantiene fermi i limiti di cui all'art. 1, comma 105, della legge finanziaria 2005, secondo cui, a decorrere dall'anno 2005, le università dovevano adottare programmi triennali del fabbisogno di personale (docente, ricercatore e tecnico a tempo determinato e indeterminato), tenuto conto delle risorse a tal fine stanziate nei rispettivi bilanci. Lo stesso comma 13 dispone che in detto limite debba essere compreso, per l'anno 2009, anche il personale oggetto di procedure di stabilizzazione e che nei confronti delle università per l'anno 2012 si applichino le disposizioni di cui al comma 9 (riduzione del *turnover* del 50%), con esclusione degli appartenenti alle categorie protette. A tali misure consegue la progressiva riduzione del Fondo per il finanziamento ordinario.

In ordine alla riduzione dei posti in organico, occorre rilevare che il bilancio a legislazione vigente quantifica gli stanziamenti sulla base delle unità di personale effettivamente in servizio, con la conseguenza che, in presenza di un elevato tasso di scopertura, la riduzione di posti, solo teorici, non produce necessariamente risparmi di spesa³⁴.

Anzi, la rideterminazione degli organici può rivelarsi addirittura controproducente, allorché l'obiettivo venga perseguito, come di fatto è avvenuto in passato, attraverso una forte contrazione dei posti di funzione relativi alle qualifiche più basse e il contestuale aumento, sia pure in termini numerici più ridotti, di quelli corrispondenti ai più alti livelli di inquadramento, operazione che legittima la successiva attivazione, in sede di contrattazione integrativa, di percorsi di riqualficazione professionale, con conseguenti ulteriori aggravii di spesa³⁵.

Quanto al divieto di assunzioni, esso continua ad incontrare un numero molto elevato di deroghe, eccezioni, esenzioni, limitazioni, priorità, proroghe. E' evidente come questo dispositivo, minuzioso e ipertrofico, richieda notevoli sforzi di governo, in ragione della sua complessità; rischi di vanificare gli obiettivi, a causa dell'ampio spettro di inapplicabilità; depauperi il patrimonio delle risorse umane, per il mancato ricambio del personale; ostacoli l'ordinato svolgimento del processo di programmazione dei fabbisogni del personale, a cagione dei numerosi limiti all'autonomia delle amministrazioni³⁶.

1.4. L'obiettivo della mobilità del personale

In uno scenario di politiche mirate al contenimento delle assunzioni, la mobilità costituisce una modalità importante di reclutamento.

L'art. 1, comma 96, della legge finanziaria 2005 prevedeva espressamente che le autorizzazioni in deroga al divieto di assunzione di cui al comma 95 dovessero essere subordinate al previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità³⁷. Prima dell'indizione del concorso o della procedura selettiva, l'amministrazione doveva quindi valutare la possibilità di acquisire personale in mobilità, sia mediante il ricorso alla procedura volontaria, sia mediante la procedura prescritta dall'art. 34-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001³⁸.

³⁴ Corte dei conti – Sezioni riunite, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2006*, vol. I, p. 415.

³⁵ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005*, maggio 2007.

³⁶ Corte dei conti – Sezioni riunite, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2005*, vol. I, p. 357.

³⁷ Cfr. pure art. 1, comma 103, legge finanziaria 2005; art. 3, comma 102, legge finanziaria 2008; art. 66, comma 2 e 7, legge n. 133 del 2008.

³⁸ Art. 34-*bis* "1. Le amministrazioni pubbliche, con esclusione delle strutture che utilizzano personale non contrattualizzato (art. 3, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001) ivi compreso il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, prima di avviare le procedure di assunzione di personale, sono tenute a comunicare ai soggetti di cui all'articolo 34, commi 2 e 3, l'area, il livello e la sede di destinazione per i quali si intende bandire il concorso nonché, se necessario, le funzioni e le eventuali specifiche idoneità richieste. 2. La Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e le strutture regionali e provinciali di cui all'articolo 34, comma 3, provvedono, entro quindici giorni dalla comunicazione, ad assegnare secondo l'anzianità di iscrizione nel relativo elenco il personale collocato in disponibilità ai sensi degli articoli 33 e 34. Le predette strutture regionali e provinciali, accertata l'assenza negli appositi elenchi di personale da assegnare alle amministrazioni che intendono bandire il concorso, comunicano tempestivamente alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della

In base alla stessa legge finanziaria, la mobilità poteva essere attuata tra amministrazioni soggette al regime di limitazione delle assunzioni senza necessità di chiedere l'autorizzazione governativa ad assumere³⁹.

Per favorire l'attuazione della mobilità era stato costituito, ai sensi dell'art. 1, commi 228 e 229, della legge finanziaria 2006, un fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, avente dotazione annuale pari a 20 milioni di euro a decorrere dal 2006.

Tali norme sono state però abrogate dall'art. 1, comma 539, della legge finanziaria 2007. Nell'anno successivo la politica di incentivazione della mobilità ha ripreso vigore con l'art. 73 della legge n. 133 del 2008 che destina a tal fine i risparmi derivanti dalla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale. Deve dirsi tuttavia che la mobilità stenta ancora a trovare concreta attuazione.

1.5. L'obiettivo della stabilizzazione del personale precario

Il tema della stabilizzazione del personale precario ha visto negli ultimi anni l'adozione di misure legislative di segno diverso, tendenti, in un primo tempo, alla stabilizzazione del personale e, successivamente, al contenimento della medesima. Ciò ha reso necessario un progressivo aggiustamento normativo tuttora in corso di definizione (disegno di legge n. 1167).

La legge finanziaria 2007 ha previsto, all'art. 1, comma 519, che per le amministrazioni ed enti del settore statale sottoposte al divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato (prescritto dall'art. 1, comma 95, della legge finanziaria 2005) una quota pari al 20% dell'ammontare del Fondo di

funzione pubblica le informazioni inviate dalle stesse amministrazioni. Entro quindici giorni dal ricevimento della predetta comunicazione, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, provvede ad assegnare alle amministrazioni che intendono bandire il concorso il personale inserito nell'elenco previsto dall'articolo 34, comma 2. A seguito dell'assegnazione, l'amministrazione destinataria iscrive il dipendente in disponibilità nel proprio ruolo e il rapporto di lavoro prosegue con l'amministrazione che ha comunicato l'intenzione di bandire il concorso. 3. Le amministrazioni possono provvedere a organizzare percorsi di qualificazione del personale assegnato ai sensi del comma 2. 4. Le amministrazioni, decorsi due mesi dalla ricezione della comunicazione di cui al comma 1 da parte del Dipartimento della funzione pubblica direttamente per le amministrazioni dello Stato e per gli enti pubblici non economici nazionali, comprese le università, e per conoscenza per le altre amministrazioni, possono procedere all'avvio della procedura concorsuale per le posizioni per le quali non sia intervenuta l'assegnazione di personale ai sensi del comma 2. 5. Le assunzioni effettuate in violazione del presente articolo sono nulle di diritto. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni. 5-bis. Ove se ne ravvisi l'esigenza per una più tempestiva ricollocazione del personale in disponibilità iscritto nell'elenco di cui all'articolo 34, comma 2, il Dipartimento della funzione pubblica effettua ricognizioni presso le amministrazioni pubbliche per verificare l'interesse all'acquisizione in mobilità dei medesimi dipendenti. Si applica l'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 12 maggio 1995, n. 163, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 luglio 1995, n. 273".

³⁹ Stabiliva infatti il comma 47 che, in vigenza di disposizioni che prevedevano un regime di limitazioni delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, erano consentiti trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte al regime di limitazione, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e, per gli enti locali, purché avessero rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente. Il principio era ribadito dal comma 95, che, dopo avere statuito il divieto di assunzioni per il triennio 2005-2007, precisava che "era consentito, in ogni caso, il ricorso alle procedure di mobilità, anche intercompartimentale".

cui all'art. 1, successivo comma 96⁴⁰, poteva essere destinata alla stabilizzazione del personale pubblico non dirigenziale in possesso di determinati requisiti⁴¹.

Ai sensi del comma 526, le stesse amministrazioni, ivi inclusi i Corpi di polizia e il Corpo dei vigili del fuoco, potevano procedere, per gli anni 2008 e 2009, nel limite di un contingente di personale non dirigenziale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 40% di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente, alla stabilizzazione del rapporto di lavoro del personale, in possesso dei requisiti di cui al citato comma 519. Nel limite del predetto contingente, era autorizzata, per avviare anche per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco la trasformazione in rapporti a tempo indeterminato delle forme di organizzazione precaria del lavoro, la stabilizzazione del personale volontario⁴².

Il comma 528 consentiva la trasformazione a tempo indeterminato dei rapporti di lavoro del personale in servizio con contratti di formazione e lavoro, più volte prorogati dalle recenti leggi finanziarie, ovvero dei rapporti in essere alla data del 30 settembre 2006, purché entro i limiti dei posti disponibili in organico. Nelle more della conclusione delle relative procedure, i rapporti stessi venivano prorogati al 31 dicembre 2007.

Oltre le misure di cui si è detto, il comma 417, al fine di concorrere alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, ha istituito un Fondo finalizzato alla realizzazione di piani straordinari per l'assunzione a tempo indeterminato di personale già assunto o utilizzato attraverso tipologie contrattuali non a tempo indeterminato.

Specifiche disposizioni per la stabilizzazione del personale precario sono state previste anche per le Regioni e gli enti locali, fermo restando il rispetto delle regole del patto di stabilità interno (comma 558)⁴³, per gli enti di ricerca (comma 520) e per il personale di taluni enti-parco (comma 940).

Altre norme della finanziaria hanno riguardato gli enti del Servizio sanitario nazionale e gli Istituti zooprofilattici sperimentali⁴⁴.

⁴⁰ Destinato alle assunzioni, previo esperimento delle procedure di mobilità, di un contingente complessivo di personale corrispondente ad una spesa annua lorda pari a 120 milioni di euro a regime.

⁴¹ Personale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi o che conseguisse tale requisito in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 29 settembre 2006 o che fosse in servizio per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore alla data di entrata in vigore della legge, che ne facesse istanza, purché fosse stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge. Nei limiti della norma, era consentita la stabilizzazione del personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco iscritto negli elenchi di cui all'articolo 6 del d.lgs. 8 marzo 2006, n. 139 ("Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229") da almeno tre anni che avesse effettuato non meno di centoventi giorni di servizio.

⁴² Di cui agli art. 6, 8 e 9 del citato d.lgs. n. 139 del 2006 che, alla data del 1° gennaio 2007, risultasse iscritto negli elenchi previsti dall'art. 6 del d.lgs. 139, da almeno tre anni ed avesse effettuato non meno di 120 giorni di servizio.

⁴³ Il comma 1156, lettera f), disciplinava la stabilizzazione del personale nei Comuni con meno di 5.000 abitanti.

⁴⁴ I primi erano tenuti ad adottare le misure necessarie a garantire che la spesa complessiva di personale – comprensiva di quella relativa al personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o che prestava servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni – non superasse, per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4%, al netto degli incrementi

Gli ambiti di applicabilità della disciplina sulla stabilizzazione, contenuta nei citati commi 526 e 558 della legge finanziaria per il 2007, sono stati estesi al personale a tempo determinato che avesse conseguito i requisiti di anzianità di servizio su indicati in virtù di contratti stipulati anteriormente al 28 settembre 2007, dall'art. 3, comma 90, della legge finanziaria 2008.

Il successivo comma 94 ha inoltre disposto l'obbligo, per le pubbliche amministrazioni, di predisporre entro il 30 aprile 2008, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale per gli anni 2008, 2009 e 2010, dei piani per la progressiva stabilizzazione di alcune categorie di personale non dirigenziale⁴⁵.

Si è anche stabilito (art. 3, comma 96) di individuare, entro marzo 2008, con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri i requisiti e le condizioni che permettessero l'assimilazione dei lavoratori precari con tipologie contrattuali di lavoro flessibile diverse da quelle prese in considerazione dal citato comma 94.

Infine, allo scopo di consentire l'effettuazione delle stabilizzazioni previste dalle norme su illustrate, è stato incrementato di 20 milioni di euro a decorrere dal 2008 il "Fondo per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro pubblici", istituito dal menzionato comma 417 della legge finanziaria 2007 (art. 3, comma 97)⁴⁶.

Il processo fin qui delineato trova una significativa inversione di tendenza per effetto della legge n. 133 del 2008 esaminata nel successivo paragrafo.

contrattuali intervenuti. In ordine agli strumenti da utilizzare per il conseguimento di detto obiettivo, vi era anche la predisposizione di un programma annuale di revisione delle consistenze di personale in essere al 31 dicembre 2006 (da riferirsi anche al predetto personale precario). In tale ambito e nel rispetto dell'obiettivo di riduzione della spesa dell'1,4%, gli enti potevano procedere alla stabilizzazione del personale precario sulla base degli indirizzi regionali e con riferimento ai principi previsti in materia dalla stessa legge finanziaria per le altre amministrazioni pubbliche (comma 565). I secondi erano autorizzati ad effettuare assunzioni a tempo indeterminato entro alcuni limiti. Nelle procedure di assunzione si doveva provvedere prioritariamente alla stabilizzazione del personale precario in possesso di determinati requisiti, riconducibili a quelli previsti per le amministrazioni degli altri comparti (comma 566).

⁴⁵ "Fatte comunque salve le intese stipulate, ai sensi dei commi 558 e 560 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prima della data di entrata in vigore della presente legge, entro il 30 aprile 2008, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, predispongono, sentite le organizzazioni sindacali, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni per gli anni 2008, 2009 e 2010, piani per la progressiva stabilizzazione del seguente personale non dirigenziale, tenuto conto dei differenti tempi di maturazione dei presenti requisiti: a) in servizio con contratto a tempo determinato, ai sensi dei commi 90 e 92, in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296; b) già utilizzato con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, e che alla stessa data abbia già espletato attività lavorativa per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio antecedente al 28 settembre 2007, presso la stessa amministrazione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, commi 529 e 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. E' comunque escluso dalle procedure di stabilizzazione di cui alla presente lettera il personale di diretta collaborazione degli organi politici presso le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché il personale a contratto che svolge compiti di insegnamento e di ricerca nelle università e negli enti di ricerca."

⁴⁶ In materia, v. disegno di legge n. C 1441.

1.6. L'obiettivo della riduzione del precariato: dall'esclusività rigorosa del tempo indeterminato al recupero delle forme flessibili del lavoro

Ai sensi dell'art. 1, comma 187, della legge finanziaria 2006, le amministrazioni e gli enti del settore statale e le università potevano avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa solo entro il limite del 60% della spesa sostenuta, per tali finalità, nell'anno 2003.

Il limite è stato ridotto al 40% dalla legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 538)⁴⁷, che ha inoltre autorizzato le amministrazioni menzionate all'attuazione delle procedure di conversione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato dei contratti di formazione e lavoro⁴⁸.

Per evitare il formarsi di ulteriore precariato, il comma 419 della stessa finanziaria 2007 ha disposto il divieto, per le amministrazioni destinatarie delle risorse, di ricorrere a nuovi rapporti di lavoro precario nei cinque anni successivi all'attribuzione delle stesse, stabilendo che l'inosservanza di tale divieto comporta responsabilità patrimoniale dell'autore della violazione.

Coerentemente con questa impostazione, l'art. 3, comma 79, della legge finanziaria 2008 ha modificato in senso restrittivo il contenuto dell'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, stabilendo i seguenti principi:

- le pubbliche amministrazioni effettuano assunzioni di personale utilizzando esclusivamente il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e non possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dalla disciplina privatistica se non per fronteggiare esigenze stagionali o per periodi non superiori a 3 mesi, fatte salve le sostituzioni per maternità attuate dalle autonomie territoriali (comma 1);

- non è ammesso in nessun caso il rinnovo del contratto o l'utilizzo dello stesso lavoratore con altra tipologia contrattuale (comma 2);

- per fronteggiare esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni ricorrono all'assegnazione temporanea di personale di altre amministrazioni per un periodo massimo di 6 mesi, non rinnovabili (comma 3);

- la disciplina contenuta nelle precedenti norme non è derogabile dalla contrattazione collettiva (comma 4);

- in ogni caso (comma 6), la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione⁴⁹.

Nello stesso senso è stata modificata la disciplina specifica sul contratto di lavoro a tempo determinato, contenuta nel d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368⁵⁰, che ha subito due nuove modifiche, ad opera dell'art. 1, commi 39 e 40, della legge 24

⁴⁷ E ulteriormente al 35% dall'art. 3, comma 80, della legge finanziaria 2008.

⁴⁸ Già prorogati dall'articolo 1, comma 243, della legge finanziaria 2006 o comunque in essere alla data del 30 settembre 2006, nel limite dei posti disponibili nei ruoli organici delle singole amministrazioni (comma 528).

⁴⁹ Deroghe ai principi enunciati sono previste nei commi da 7 a 11.

⁵⁰ Il d.lgs. n. 368, emanato in attuazione della delega di cui alla legge n. 422 del 2000 (legge comunitaria per il 2000), aveva recepito la direttiva 1999/70/CE, innovando la disciplina previgente, contenuta principalmente nella legge n. 230 del 1962.

dicembre 2007, n. 247. Il comma 39 ha introdotto il principio secondo cui il rapporto di lavoro subordinato deve essere di norma instaurato a tempo indeterminato; il comma 40 ha limitato la possibilità di prevedere continui rinnovi dei contratti a tempo determinato con lo stesso lavoratore, in modo da evitare un uso improprio dello strumento del lavoro a termine: se per effetto della successione di più contratti a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti il rapporto fra il datore di lavoro e il lavoratore supera complessivamente una certa durata, il rapporto di lavoro viene considerato a tempo indeterminato a decorrere dal momento in cui viene superata la medesima durata.

Analoga finalità ha il comma 1-*bis* (cosiddetta norma anti-precari)⁵¹ dell'art. 21 della legge n. 133 del 2008, secondo cui, nel caso di contenzioso, limitatamente ai soli giudizi in corso, e fatte salve le sentenze passate in giudicato - in caso di violazioni agli artt. 1 (apposizione del termine), 2 (disciplina del trasporto aereo e servizi aeroportuali) e 4 (proroga) del d. lgs. 368 - il datore di lavoro è tenuto unicamente a indennizzare il lavoratore con un importo compreso tra 2,5 e un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto (ma non a trasformare il rapporto di lavoro a tempo indeterminato)⁵².

In una logica diversa si muovono invece i commi 1 e 2 dell'art. 21 della legge n. 133 del 2008⁵³. La prima norma modifica l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 368 del 2001 il quale stabiliva che l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato era possibile soltanto per ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo. Con la modifica in esame, si precisa che l'apposizione del termine è ora consentita anche se tali ragioni giustificative sono riferibili alla ordinaria attività del datore di lavoro.

Il comma 2 cambia la disciplina del comma 4-*bis* dell'art. 5 del d.lgs. 368 del 2001⁵⁴, finalizzata a limitare la possibilità di prevedere continui rinnovi dei contratti a termine con lo stesso lavoratore. La nuova norma stabilisce, infatti, che essa non si applica nel caso in cui dispongano diversamente i contratti collettivi stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale⁵⁵.

L'art. 49 della stessa legge n. 133 del 2008 attenua infine la portata del divieto del ricorso alle forme contrattuali del lavoro flessibile, che l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, nel testo riformulato dall'art. 79 della legge finanziaria 2008, consentiva solo "per le esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi, fatte salve le sostituzioni per maternità relativamente alle autonomie territoriali". Il nuovo testo

⁵¹ Inserisce il comma 4-*bis* (definito disposizione transitoria) dopo l'art. 4 del d.lgs. n. 368 del 2001.

⁵² La sentenza della Corte costituzionale n. 89 del 27 marzo 2003 ha stabilito che, in caso di violazione di norme imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego dei lavoratori da parte delle amministrazioni pubbliche, non si applica la sanzione della conversione del rapporto in un rapporto a tempo indeterminato prevista per il lavoro privato.

⁵³ La norma modifica l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 368 del 2001.

⁵⁴ Introdotto dall'art. 1, comma 40, della legge n. 247 del 2007.

⁵⁵ Il comma 3, che novella il comma 4-*quater* dell'articolo 5 del d.lgs. n. 368, anch'esso introdotto dalla legge n. 247 del 2007, dispone che la disciplina relativa alla precedenza nelle assunzioni, prevista dal citato comma, può essere derogata dalle eventuali diverse previsioni dei contratti collettivi stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

estende invece l'utilizzo del lavoro flessibile a tutte "le esigenze temporanee ed eccezionali" delle amministrazioni.

1.7. Il rafforzamento dei poteri di indirizzo e di controllo della contrattazione collettiva integrativa

La strategia finalizzata al contenimento della spesa assegna un ruolo non secondario anche alla contrattazione integrativa, prevedendo limitazioni alla crescita dei relativi fondi.

Erano funzionali a tale obiettivo i commi da 189 a 196 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006, concernenti il finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni del settore statale e delle università.

Tra queste norme meritano qui segnalazione quelle concernenti gli organi di controllo interno. Il comma 189 stabiliva che l'importo dei fondi destinati alla contrattazione integrativa non poteva eccedere quello previsto per l'anno 2004, come certificato dagli organi di controllo interno; il comma 190 faceva divieto di costituire i fondi in assenza di certificazione, da parte degli organi di controllo interno, concernente la compatibilità economico-finanziaria dei fondi relativi al biennio precedente; il comma 196 imponeva agli organi in questione di vigilare sulla corretta applicazione della normativa di cui ai commi da 189 a 197, anche ai fini di quanto previsto dall'art. 40, comma 3, del d.lgs. 165 del 2001, in ordine alla nullità ed inapplicabilità delle clausole contrattuali difformi.

In una linea continuista si è collocata la legge finanziaria 2007 che ha segnalato l'esigenza che gli enti sottoposti al patto di stabilità interno facessero riferimento, tra l'altro, all'art. 1, commi 189, 191 e 194, della legge finanziaria 2006 per la determinazione dei fondi necessari per il finanziamento della contrattazione integrativa, al fine di rendere coerente la consistenza dei fondi stessi con l'obiettivo di riduzione della spesa complessiva di personale.

Il rinvio alle citate norme della finanziaria 2006 è stato reiterato con la cosiddetta finanziaria d'estate dell'anno successivo (art. 67, comma 5, legge n. 133 del 2008), che ha anche previsto la destinazione delle risorse derivanti dalla razionalizzazione e progressiva riduzione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali al finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni ed enti del settore statale e delle università (art. 46-*bis*).

La stessa legge n. 133 ha inoltre statuito la disapplicazione, per l'anno 2009, delle disposizioni che prevedevano risorse aggiuntive a favore della contrattazione integrativa delle amministrazioni statali e successivo ripristino delle medesime, dal 2010, con una riduzione del 20% (art. 67, commi 2, 3 e 4)⁵⁶.

La legge n. 133 ha infine dettato norme di particolare rilievo sul rafforzamento del controllo esterno della Corte dei conti sulla contrattazione integrativa, norme che vanno ad aggiungersi alle disposizioni della finanziaria 2006, prima esposte, relative al controllo interno.

Ai sensi dell'art. 67, commi 8 sg, il controllo della Corte sulla contrattazione integrativa si svolge attraverso le seguenti fasi:

- entro il 31 maggio, le amministrazioni pubbliche trasmettono alla Corte, tramite la Ragioneria generale dello Stato, specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno.

⁵⁶ Altra riduzione è prevista dal successivo comma 5.

• a tal fine, la Ragioneria, d'intesa con la Corte e il Dipartimento della funzione pubblica, integra le informazioni annualmente richieste con apposito modello⁵⁷ predisponendo un'apposita scheda con le ulteriori informazioni di interesse della Corte dei conti.

Dette informazioni sono volte ad accertare, oltre il rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla vigente normativa in ordine alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa ed all'evoluzione della consistenza dei fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche.

La Corte utilizza tali informazioni, unitamente a quelle trasmesse ai fini del referto sul costo del lavoro pubblico⁵⁸ e propone, in caso di esorbitanza delle spese dai limiti imposti dai vincoli di finanza pubblica e dagli indirizzi generali assunti in materia in sede di contrattazione collettiva nazionale, interventi correttivi a livello di comparto o di singolo ente.

Fatte salve le ipotesi di responsabilità previste dalla normativa vigente, in caso di accertato superamento di tali vincoli, le corrispondenti clausole contrattuali sono immediatamente sospese ed è fatto obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva.

Le amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicare in modo permanente sul proprio sito web, con modalità che garantiscano la piena visibilità e accessibilità delle informazioni ai cittadini, la documentazione trasmessa annualmente all'organo di controllo in materia di contrattazione integrativa.

In caso di mancato adempimento delle prescrizioni previste dalla norma, oltre alle sanzioni previste dall'art. 60, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001⁵⁹, è fatto divieto alle amministrazioni di procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa.

Il collegio dei revisori di ciascuna amministrazione, o in sua assenza, l'organo di controllo interno equivalente vigila sulla corretta applicazione delle disposizioni legislative.

Con delibera n. 43 del 2008 le Sezioni riunite della Corte nel definire le modalità di attuazione della nuova normativa hanno tra l'altro sottolineato come "l'ampliamento della gamma di informazioni disponibili, e la possibilità di adeguamento dei loro contenuti sulla base dei temi di indagine che la Corte intende sviluppare, conferiscono infatti ai referti al Parlamento sulla contrattazione integrativa potenzialità per l'innanzi sconosciuta, per quanto riguarda sia la conoscenza dei fenomeni indagati, sia l'oggetto delle indagini, che le evidenze informatiche consentono di estendere fino ad ambiti molto ristretti (con la possibilità di conferire alle proposte di correzione un carattere di particolare concretezza)".

⁵⁷ Art. 40-bis, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001.

⁵⁸ Art. 60 d.lgs. n. 165 del 2001.

⁵⁹ «Nessun versamento a carico del bilancio dello Stato può essere effettuato agli enti di cui all'art. 25 della presente legge ed alle Regioni se non risultano regolarmente adempiuti gli obblighi di cui ai precedenti commi» (art. 30, comma 11, della legge n. 468 del 1978, cui rinvia l'art. 60, comma 2).

La Corte ha inoltre deciso che non compete alle Sezioni riunite in sede di approvazione del referto sul costo del lavoro pubblico accertare la compatibilità economico-finanziaria di tutti o di alcuni accordi di secondo livello, né tantomeno assumere un'espressa pronuncia in merito al superamento da parte di specifici contratti integrativi dei limiti imposti dalla legge o dai contratti nazionali (con il conseguente effetto della immediata sospensione delle relative clausole.). Tale effetto potrà viceversa derivare dall'esito di specifiche indagini che le Sezioni regionali nella loro autonomia programmatica decideranno di attivare con possibilità, peraltro, di utilizzare in quella sede anche le ulteriori informazioni previste dalla normativa all'esame.

A conclusione dell'analisi, vanno richiamati, con riguardo al tema della contrattazione integrativa, i principi che la legge Brunetta detta per l'esercizio della delega legislativa in materia di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche (art. 3, comma 2, legge n. 15 del 2009):

- prevedere, ai fini dell'accertamento dei costi della contrattazione integrativa, uno schema standardizzato di relazione tecnica recante i contenuti minimi necessari per la valutazione degli organi di controllo sulla compatibilità economico-finanziaria, nonché adeguate forme di pubblicizzazione ai fini della valutazione, da parte dell'utenza, dell'impatto della contrattazione integrativa sul funzionamento evidenziando le richieste e le previsioni di interesse per la collettività (lettera f);

- riordinare le procedure di contrattazione collettiva nazionale, in coerenza con il settore privato e nella salvaguardia delle specificità sussistenti nel settore pubblico, nonché quelle della contrattazione integrativa e riformare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), con particolare riguardo alle competenze, alla struttura ed agli organi della medesima Agenzia (lettera h).

CAPITOLO SECONDO

LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

2.1. La contrattazione relativa al quadriennio normativo 2006-2009 ed al primo biennio economico. Stato di avanzamento e sintesi delle considerazioni formulate in sede di certificazione – 2.1.1 *Il quadro finanziario della contrattazione e gli accordi sottoscritti* – 2.1.2 *Osservazioni sulle modifiche intervenute al procedimento di certificazione* – 2.1.3 *Gli indirizzi per la contrattazione relativa al biennio 2006-2007 e la loro attuazione* – 2.1.4 *L'assetto delle relazioni sindacali* – 2.1.5 *Gli effetti della tornata contrattuale sulla spesa per redditi da lavoro dipendente* – 2.1.6 *Sintesi delle osservazioni formulate dalla Corte nella certificazione delle diverse ipotesi di accordo* – 2.2. Considerazioni sui contenuti della tornata contrattuale per il biennio economico 2008-2009 – 2.2.1 *L'evoluzione del quadro normativo di riferimento* – 2.2.2 *La programmazione delle risorse finanziarie* – 2.2.3 *Problematiche connesse con la verifica della rappresentatività dei sindacati aderenti ai contratti* – 2.2.4 *Il contenuto dei contratti stipulati: modalità per la riassegnazione ai fondi unici dei tagli di spesa* – 2.2.5 *Considerazioni sulla compatibilità economico-finanziaria del rinnovo dei contratti per il biennio 2008-2009* – 2.3. Analisi comparata degli oneri relativi ai contratti collettivi per i bienni 2004-2005, 2006-2007 e 2008-2009. Il divario tra competenza e cassa – 2.4. Prime considerazioni sulla contrattazione integrativa – 2.4.1 *Le criticità dell'attuale sistema di rilevazione dei dati* – 2.4.2 *Analisi aggregata della dinamica delle fonti di alimentazione dei fondi unici e dei diversi utilizzi delle risorse*

2.1. La contrattazione relativa al quadriennio normativo 2006-2009 ed al primo biennio economico. Stato di avanzamento e sintesi delle considerazioni formulate in sede di certificazione

2.1.1 Il quadro finanziario della contrattazione e gli accordi sottoscritti

Con il precedente referto sul costo del lavoro pubblico, edito nel mese di maggio 2007, la Corte evidenziava il rischio di difficoltà e ritardi nello svolgimento delle trattative per il rinnovo dei contratti relativi al quadriennio normativo 2006-2009 ed ai due bienni economici, in relazione alla decisione di appostare nella legge finanziaria per il 2006 (primo anno di vigenza teorica dei contratti da stipulare) risorse corrispondenti all'ammontare della sola indennità di vacanza contrattuale, rinviando alla manovra relativa ai successivi esercizi la loro integrazione in misura quantomeno corrispondente al tasso di inflazione programmata, secondo quanto previsto nell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi.

La rideterminazione delle risorse effettuata nella legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 546 e seguenti) in misura tale da prefigurare incrementi a regime pari al 4,46% della retribuzione (percentuale superiore al predetto tasso di inflazione programmata) non risultava sufficiente per l'avvio delle trattative in relazione anche alla mancata certezza circa l'immediata disponibilità degli stanziamenti e, quindi, alla decorrenza dei benefici.

L'avvio delle trattative tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali è stato, dunque, preceduto, come già avvenuto nel precedente biennio, da una serie di accordi diretti tra il Governo e le organizzazioni sindacali sottoscritti in data 6 aprile e 29 maggio 2007; l'ultimo di questi rinviava alla manovra per il successivo esercizio 2008 il reperimento di ulteriori risorse necessarie, da un lato, per garantire la retrodatazione dei benefici economici al 1 febbraio 2007 e, dall'altro, per assicurare un incremento retributivo medio a regime pari a 101 euro lordi mensili per il comparto ministeri e di valore corrispondente per gli altri settori di contrattazione.

Per la prima volta, dunque, è stata stabilita una decorrenza dei benefici non coincidente con il periodo iniziale di vigenza dei contratti, in quanto per tutto il 2006 è stata prevista la corresponsione agli interessati della sola indennità di vacanza contrattuale, mentre a regime, cioè al termine del periodo di riferimento dei contratti, l'incremento è stato determinato nella percentuale del 4,85.

Sulla base dei predetti accordi, nel corso dell'esercizio 2007, venivano sottoscritti, in sequenza, il contratto per il comparto ministeri, quello per il personale della scuola e quello relativo agli enti pubblici non economici in linea con il quadro programmatico fissato nel documento di programmazione economico-finanziaria predisposto a giugno del medesimo anno, che ipotizzava la sottoscrizione nell'esercizio e l'imputazione degli oneri alla relativa competenza economica dei principali contratti collettivi relativi al personale del settore statale.

Le ipotesi di accordo sottoscritte nel 2007 prevedevano esclusivamente il riparto delle risorse immediatamente disponibili, con rinvio, dunque, ad apposite "code contrattuali" per l'utilizzazione delle ulteriori risorse che il Governo si era impegnato a reperire nella manovra finanziaria per il successivo esercizio.

Peraltro, prima dell'approvazione della legge finanziaria per il citato esercizio 2009, il decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, provvedeva a rendere disponibili, con decorrenza immediata, le risorse necessarie a corrispondere parte dei benefici economici pattuiti negli accordi di maggio 2007 (retrodatazione al 1° febbraio 2006 degli adeguamenti stipendiali) relativamente ai contratti sottoscritti nello stesso anno. Ciò con il duplice obiettivo di destinare, da una parte, ad oneri connessi con il rinnovo dei contratti una quota del maggior gettito fiscale registrato nell'anno e di imputare, dall'altra, alla competenza economica dell'esercizio 2007, pressoché per intero l'ammontare dei costi contrattuali al fine di rendere meno gravoso l'onere da porre a carico del successivo esercizio finanziario¹.

Nel corso del 2008 risulta quasi completata la tornata contrattuale relativamente al personale inquadrato nei comparti (università, enti locali, agenzie

¹ Come osservato dalla Corte in sede di certificazione della coda contrattuale del comparto ministeri, le norme contenute nel citato decreto-legge n. 159 del 2007 hanno consentito la corresponsione anticipata dei benefici contrattuali derivanti dagli accordi di maggio 2007, ma non hanno fatto venir meno la necessità della stipula di specifiche code contrattuali necessarie per preconstituire il titolo giuridico per la loro corresponsione in linea con l'attuale riparto delle fonti in materia previsto dall'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, che riserva al contratto collettivo la determinazione del trattamento economico. Conseguentemente nel contratto relativo ai ministeri ed in quelli successivi è stata inserita un'apposita clausola volta a riconoscere la decorrenza anticipata degli incrementi stipendiali utilizzando le risorse anticipate dal decreto-legge n. 159.

fiscali, sanità)², mentre con riferimento alle aree dirigenziali risulta sottoscritto esclusivamente l'accordo relativo ai professionisti del servizio sanitario nazionale.

Come già avvenuto per il precedente biennio economico anche la tornata contrattuale 2006-2007 appare, dunque, destinata a concludersi oltre un anno dopo la scadenza del periodo di vigenza degli accordi e, quantomeno con riferimento alla dirigenza, il rinnovo è destinato a sovrapporsi alle trattative per il successivo biennio economico.

Tra la fine del 2007 e gli inizi del 2008 risulta concluso l'iter per l'emanazione dei d.P.R. approvativi delle intese relative al personale appartenente al cosiddetto "comparto sicurezza" (Forze armate, Forze di polizia ad ordinamento civile e militare, vigili del fuoco), nonché di quelli relativi al trattamento del personale diplomatico e degli appartenenti alla carriera prefettizia.

Solo di recente risultano, infine, avviate le trattative di competenza della SISAC (struttura interregionale sanitari convenzionati) per la sottoscrizione delle convenzioni con i medici di base, i pediatri e gli specialisti ambulatoriali.

2.1.2 Osservazioni sulle modifiche intervenute al procedimento di certificazione

Come evidenziato nell'introduzione, il procedimento di contrattazione, destinato a concludersi con la certificazione di compatibilità economico-finanziaria dei costi contrattuali da parte della Corte dei conti, si è svolto nella vigenza delle nuove regole introdotte dalla legge finanziaria per il 2006 (legge 26 dicembre 2005 n. 266, art. 1, comma 548, poi ulteriormente modificato dall'art. 67, comma 7, lett. a) del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 133 del medesimo anno).

Il nuovo quadro ordinamentale ha comportato una decisa riduzione dei tempi relativamente a tutte le fasi del procedimento di contrattazione successive alla sottoscrizione delle ipotesi di accordo. Nell'ambito dei complessivi 40 giorni (prorogabili a 55 in caso di motivate esigenze istruttorie della Presidenza del Consiglio dei ministri o del comitato di settore), è stata introdotta una vincolante tempistica intermedia, con previsione di ipotesi di silenzio-assenso, finalizzate a stimolare una maggiore responsabilizzazione di tutti gli attori del procedimento.

Le modalità applicative, basate sull'adozione di procedure di raccordo anche informali tra tutti i soggetti coinvolti, hanno consentito alla Corte di rispettare il termine di 15 giorni per le proprie pronunce anche nel caso di esame contemporaneo di più ipotesi di accordo, evitando il rischio della entrata in vigore di norme contrattuali non adeguatamente valutate sotto il profilo della compatibilità finanziaria ed economica dei costi relativi³.

La nuova disciplina appare particolarmente utile nelle ipotesi di contratti di interpretazione autentica, relativamente ai quali la certificazione di compatibilità e

² Non risultano a tutt'oggi sottoscritti i contratti relativi al personale dipendente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dagli istituti di alta formazione artistica e musicale (AFAM) e da numerosi enti cosiddetti monocomparto indicati nell'art. 70 del d.lgs. n. 165 del 2001.

³ Nel rapporto di certificazione relativo al comparto ministeri, il primo nel quale ha trovato attuazione la nuova disciplina, la Corte ha sottolineato come le modifiche al procedimento rappresentino il tentativo di contemperare l'esigenza di una compiuta valutazione delle conseguenze economico-finanziarie che discendono dalla sottoscrizione delle singole ipotesi di accordo con quelle di un'effettiva certezza circa i tempi di entrata in vigore dei contratti collettivi, una volta concluse le trattative tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali.

la conseguente stipula dell'accordo definitivo avvenivano, nel precedente sistema, a notevole distanza (spesso più di un anno) dalla conclusione delle trattative tra le parti; circostanza che comportava negative conseguenze sui sottostanti processi, sospesi in attesa della decisione delle parti, in contrasto con le finalità di un istituto introdotto allo scopo di rendere più rapida ed uniforme la definizione del contenzioso del lavoro pubblico.

A seguito delle modifiche recate al procedimento, i tempi medi intercorrenti tra la sottoscrizione delle singole ipotesi di accordo e la certificazione della Corte dei conti risultano pari a 41 giorni⁴, a fronte di una media relativa ai contratti esaminati nell'anno precedente di giorni 115.

Restano ancora pienamente da valutare gli effetti delle modifiche introdotte con l'art. 67 del decreto-legge n. 112 del 2008 riguardanti le conseguenze di un'eventuale certificazione non positiva della Corte, dalla quale deriva, ora, un impedimento alla stipula ovvero l'inefficacia delle singole clausole non positivamente valutate.

La norma ha trovato sinora applicazione in un unico caso concernente i contratti collettivi relativi all'Area III e IV della dirigenza sanitaria e medica, con riferimento ad alcune clausole che disponevano il consolidamento nei fondi unici di risorse variabili ed eventuali, in quanto correlate ad eventi incerti nella loro effettiva realizzazione.

A seguito di riapertura delle trattative la norma è risultata modificata nel senso indicato dalla Corte⁵.

Al di là del caso di specie, non può non osservarsi che la norma introduce un potere interdittivo al momento insuperabile affidato ad un organo esterno in una materia strettamente connessa con l'attuazione di decisioni programmatiche spesso derivanti da impegni già assunti dal Governo e volti a risolvere un conflitto sociale, modificando il delicato equilibrio del precedente sistema nel quale, ferme restando le valutazioni di competenza del Parlamento, il ruolo della Corte era in definitiva visto quale supporto tecnico ad una ponderata decisione finale del Governo o dei comitati di settore.

Si consideri in proposito che trattandosi nella specie di un giudizio non avente ad oggetto atti amministrativi, ma contratti collettivi di natura privatistica, non appare attivabile in materia neppure la procedura relativa alla richiesta di "registrazione con riserva".

⁴ Nel periodo considerato la Corte ha esaminato 35 ipotesi di accordo. Nel 40% dei casi il Governo si è avvalso della facoltà di formulare rilievi istruttori, tutti tempestivamente riscontrati nei tempi previsti dall'ARAN che in alcuni casi ha modificato le clausole oggetto di osservazione, con conseguente prolungamento dei tempi procedurali di ulteriori 15 giorni.

⁵ Quanto alla procedura successiva all'eventuale certificazione non positiva dell'intero contratto o di alcune norme contrattuali, è da rilevare che, a seguito della riapertura delle trattative e della modifica al testo precedentemente sottoscritto, la nuova ipotesi dovrebbe ripercorrere tutte le previste fasi procedurali. In tal senso la delibera delle Sezioni riunite n. 21 del 6 giugno 2008, contiene un'apposita raccomandazione all'ARAN. La stessa Corte peraltro ha prefigurato la possibilità di un'immediata sottoscrizione del nuovo testo per ragioni di correttezza qualora le modifiche siano esclusivamente finalizzate ad ottemperare a rilievi formulati in modo puntuale, ovvero risultino meramente soppressive di singole norme non positivamente valutate.

2.1.3 Gli indirizzi per la contrattazione relativa al biennio 2006-2007 e la loro attuazione

Per la parte precettiva il quadro di riferimento degli accordi da stipulare per il biennio economico 2006-2007 era costituito dai principi posti nel documento concordato dal Governo, dai rappresentanti datoriali dei settori di contrattazione non statale e dalle organizzazioni sindacali, “memorandum d’intesa sul lavoro pubblico e la riorganizzazione delle amministrazioni” pubbliche sottoscritto il 18 gennaio 2007, all’interno del quale la contrattazione nazionale ed integrativa venivano viste quali strumenti per contribuire alla definizione di una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche.

La realizzazione del menzionato obiettivo appare in sintesi incentrato su diverse linee d’intervento: la gestione delle pubbliche amministrazioni come “aziende di servizi”, talché questi debbono essere misurati in qualità e quantità con criteri oggettivi; la valorizzazione della dirigenza nei processi di innovazione; la diretta rispondenza della contrattazione collettiva nazionale e integrativa alla modernizzazione delle “aziende pubbliche”, con l’uso flessibile delle risorse umane; la valorizzazione delle professionalità degli operatori; la distribuzione del salario di produttività sulla base di parametri oggettivi; il ricorso alle esternalizzazioni solo per le attività non specificatamente riconducibili alle missioni istituzionali. Significativa, in particolare, è l’indicazione per cui la misurazione della quantità e qualità dei servizi deve diventare, da una parte, “la base dell’intero impianto di riorganizzazione della Pubblica amministrazione” e, per altro verso, il metodo con cui “valutare il conseguimento degli obiettivi delle azioni amministrative, fissati in termini sia di realizzazioni, sia di effetti sul benessere dei cittadini”.

E’ coerente con il citato documento la direttiva dell’organismo di coordinamento dei comitati di settore volta a definire le linee generali e le priorità dei rinnovi contrattuali per il quadriennio normativo.

La Corte già in altre occasioni ha sottolineato positivamente il complessivo quadro di riferimento della contrattazione, sia sotto il profilo metodologico di una condivisione forte dei contenuti con le parti sociali, sia con riferimento alla scelta di correlare le componenti accessorie della retribuzione ad obiettive valutazioni del merito individuale dei dipendenti, degli incrementi di produttività e della soddisfazione degli utenti dei pubblici servizi.

Esaminata nel suo complesso, la tornata contrattuale relativa al personale inquadrato nei comparti, al di là delle osservazioni sui singoli contratti riassunte nel successivo paragrafo, appare complessivamente deludente rispetto alle attese, fortemente condizionata dalla necessità di chiudere le trattative in tempi rapidi una volta definito il quadro economico di riferimento.

Come già osservato nella relazione relativa al Rendiconto generale dello Stato per l’esercizio 2007, i contratti stipulati mostrano un’attenzione decisamente modesta alle questioni della produttività del lavoro nel settore pubblico, in quanto le risorse disponibili risultano impiegate pressoché totalmente per elevare i trattamenti fissi e continuativi, mentre mancano in tutti i contratti sinora esaminati, vincolanti e reali impegni per l’introduzione di strumenti e tecniche di valutazione delle prestazioni individuali e della produttività del lavoro.

Le stesse risorse presenti nei fondi unici di amministrazione vengono destinate quasi per intero dagli stessi contratti nazionali a finanziare passaggi di livello economico o all’attribuzione di posizioni organizzative di elevata

professionalità, spesso da concordare nel numero e nella distribuzione con le organizzazioni sindacali, attraverso un procedimento che parte dalle disponibilità economiche e non dalle esigenze organizzative di ciascun ente. Aumenta in tal modo la rigidità dei fondi unici, con riduzioni delle entità delle risorse volte a supportare una politica del personale coerente con i principi posti negli accordi di gennaio 2007.

Sotto altro profilo, l'attenuazione del principio di selettività nell'attribuzione di posizioni economiche superiori rischia di trasformare la mobilità orizzontale in una sorta di salario di anzianità svincolato da qualunque valutazione meritocratica e da corrispondere, sia pur con diverse e non certe scadenze, prima o poi a tutti gli interessati.

2.1.4 L'assetto delle relazioni sindacali

L'analisi della tornata contrattuale, sia sotto il profilo metodologico che dei contenuti, evidenzia, inoltre, una preoccupante crisi del sistema delle relazioni sindacali, quale delineato dall'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi e dal quadro normativo sottostante la privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Prosegue il depotenziamento dell'ARAN⁶, chiamata ad intervenire una volta conclusa la preliminare diretta trattativa tra il Governo e le organizzazioni sindacali avente ad oggetto non solo l'entità delle risorse disponibili, ma anche la distribuzione delle stesse tra componenti fisse ed accessorie della retribuzione.

Si accentua, nonostante il carattere normativo della tornata contrattuale, la perdita di importanza della contrattazione nazionale, caratterizzata da numerosi rinvii a successive code contrattuali o addirittura ai successivi rinnovi, per quanto attiene alle modifiche ordinamentali ed alla disciplina di intere sottocategorie di personale; fenomeno, questo, reso possibile dalla convergenza su un'impostazione minimale dei contratti intesi quale strumento per assicurare esclusivamente la salvaguardia del potere di acquisto delle componenti fisse della retribuzione.

In tale contesto i contratti nazionali prefigurano in numerosi casi un ulteriore irrigidimento dei fondi unici di amministrazione, determinando insufficienti margini per la contrattazione integrativa di perseguire una coerente politica di correlazione tra salario accessorio ed incrementi di produttività.

Quanto sopra, a fronte della previsione di una crescita retributiva a regime ancora una volta superiore, sia pure con una più limitata componente di arretrati, non solo al tasso di inflazione programmata, ma anche all'andamento reale del fenomeno registrato a consuntivo.

Per ciò che attiene al profilo delle relazioni sindacali, merita segnalazione la vicenda relativa all'accordo quadro per l'individuazione e la ripartizione dei distacchi e dei permessi spettanti alle organizzazioni rappresentative. In sede di certificazione la Corte osservava che la soppressione del comparto aziende autonome - a seguito della fuoriuscita dei vigili del fuoco dal novero delle amministrazioni contrattualizzate - avrebbe dovuto comportare una proporzionale diminuzione del numero delle prerogative, il quale viceversa restava invariato con attribuzione dell'eccedenza alle esigenze delle confederazioni nazionali. Ciò

⁶ Di cui è prevista delega al Governo per il riordino (art. 3, comma 2 della legge 4 marzo 2009, n. 15).