

anche un incisivo potere sanzionatorio. In particolare la Corte 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. Inoltre, 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 (art. 67, commi 8-10).

Va in ogni caso valorizzato il riferimento alle responsabilità previste dalla normativa vigente, che rammentano non solo le responsabilità più evidentemente connesse a comportamenti *contra legem* (ovvero a fattispecie di responsabilità dirigenziale, civile o disciplinare), ma altresì le ipotesi di “danno da contrattazione collettiva integrativa”, tipizzato dalla Corte dei conti quale autonoma fattispecie di danno erariale, cui sono esposti i soggetti coinvolti a qualunque titolo nelle procedure di contrattazione integrativa.

E' emerso, al riguardo, nell'indirizzo della giurisprudenza contabile (cfr., per tutte, Corte dei conti, sezione giurisdizionale Lombardia sent. n. 372 del 14 giugno 2006), la sussistenza di un preciso obbligo in capo all'amministrazione di non stipulare e comunque di non dare seguito (e quindi di non applicare), i contratti collettivi integrativi che contrastino con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali *ex art. 40, comma 3, d.lgs. n. 165 del 2001*. Il principio di gerarchia contrattuale, infatti, si pone quale norma imperativa di legge ed è quindi inderogabile (art. 1418 cod. civ.). Tale duplice obbligo prevale sul concorrente dovere da parte dell'amministrazione di necessaria conformazione agli obblighi assunti con i contratti collettivi nazionali o integrativi ai sensi dell'art. 40, comma 4, del menzionato d.lgs n. 165.

La predetta responsabilità, secondo il citato indirizzo interpretativo, coinvolge anche le organizzazioni sindacali in quanto “se da un atto negoziale derivi un danno, del relativo risarcimento debbano rispondere in modo paritetico tutte le parti contraenti” (Corte conti, *cit.*).

- Il terzo gruppo di disposizioni contiene l'obbligo di pubblicare in modo permanente sui siti web istituzionali, con modalità che garantiscano piena visibilità ed accessibilità delle informazioni ai cittadini, la documentazione trasmessa

annualmente all'organo di controllo in materia di contrattazione integrativa (art. 67, comma 11)

Infine, in via generale, nel caso di mancato adempimento di tale complesso di prescrizioni, si prevede una sanzione, aggiuntiva al divieto di trasferimento di risorse dallo Stato (disposta dall'art. 60, comma 2, del d.lgs n. 165 del 2001), che preclude alle amministrazioni la possibilità di procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa.

Viene a questo fine responsabilizzato il collegio dei revisori di ciascuna amministrazione (o in sua assenza, l'organo di controllo interno equivalente), preposto a vigilare sulla corretta applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 67 (comma 12).

Il **30 ottobre 2008**, successivamente all'emanazione del decreto-legge 112 del 2008, è stato sottoscritto, **un protocollo di intesa** fra Governo e Organizzazioni sindacali del pubblico impiego (CISL-UIL-CISAL-CONFSAL-UGL ed USAE)

- a) In tale accordo il Governo ha, innanzitutto, ottenuto il consenso ad una stagione di moderazione salariale, preannunciata dal riconoscimento di un incremento medio a regime per la contrattazione collettiva relativa al biennio 2008-2009 contenuto nei limiti dell'inflazione programmata, cifrata al 3,2% (1,7% per il primo anno e 1,5% per il secondo). Sulla base di tale condivisione si è potuta aprire la stagione contrattuale relativa al biennio contrattuale 2008-2009, tuttora in corso di completamento.
- b) In tema di contrattazione integrativa è stato concordato che le risorse derivanti dalle riduzioni di disponibilità per effetto della cristallizzazione dei fondi all'ammontare del 2004 ridotte di un ulteriore 10 per cento (art. 67, comma 5, del decreto-legge n. 112 del 2008), saranno recuperate con le modalità previste dall'art. 61, comma 17, dello stesso decreto-legge n. 112 del 2008, e restituite ai fondi unici per la contrattazione integrativa non oltre il 30 giugno 2009 (circa 190 milioni di euro).

La norma per ultima citata costituisce un fondo polifunzionale destinato *pro-quota* anche al finanziamento della contrattazione integrativa, la cui dotazione iniziale è stabilita (dall'anno 2009) in 200 milioni di euro, incrementabile con somme derivanti da riduzioni di spesa o maggiori entrate secondo le modalità previste dal medesimo articolo 61.

Inoltre il Governo si è analogamente impegnato anche a recuperare integralmente le risorse necessarie per “neutralizzare” la disapplicazione delle leggi speciali per l’anno 2009 che integrano a loro volta i fondi di amministrazione per la contrattazione integrativa (circa 530 milioni di euro) (art. 67, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008).

La “restituzione” delle risorse ai fondi di amministrazione avviene con il preciso vincolo della finalizzazione delle stesse all’incentivazione della produttività dei dipendenti mediante l’individuazione da parte dei CCNL di criteri rigorosamente selettivi, con particolare riferimento all’introduzione di meccanismi premiali dei profili quantitativi e qualitativi della prestazione lavorativa.

- c) Infine nel citato protocollo, Governo e parti sociali concordano l’obiettivo dell’estensione, anche al pubblico impiego ed a decorrere dall’anno 2010, dell’accordo – nel frattempo in corso di definizione per il settore privato – sulla riforma del modello contrattuale.

Anche la legge finanziaria per l’anno 2009 (**legge 22 dicembre 2008, n. 203**), come da prassi, è intervenuta sulle materie *de qua*.

Segnatamente per ciò che attiene alla contrattazione nazionale:

- a) ha disposto il finanziamento dei rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008-2009 per le amministrazioni statali, per le quali l’articolo 3, comma 143, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, finanziaria per l’anno precedente, aveva accantonato esclusivamente le risorse per la corresponsione dell’indennità di vacanza contrattuale (1.560 milioni di euro a decorrere dall’anno 2009) (art. 2, comma 27);
- b) ha chiarito che tale finanziamento costituisce, in termini percentuali, il limite massimo di incremento contrattuale consentibile per i rinnovi del personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall’amministrazione statale, fermo restando che tale onere grava secondo le regole vigenti (art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001) sui rispettivi bilanci (art. 2, comma 30);
- c) ha stabilito dei termini cogenti per l’apertura e chiusura delle trattative contrattuali, stabilendo che le stesse decorrono dalla data di presentazione del disegno di legge finanziaria e che, dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria le somme previste per i rinnovi contrattuali possono essere comunque erogate, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Tali somme potranno

comunque essere successivamente conguagliate all'atto della stipulazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro (art. 2, comma 35);

- d) ha reso obbligatoria l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale al verificarsi dei relativi presupposti (dal mese di aprile successivo alla scadenza, nei termini previsti dall'Accordo del 23 luglio del 1993 che introduce la predetta indennità), stabilendo anche la "retroattività" dell'erogazione in relazione al biennio economico in corso 2008-2009 (con riferimento all'anno 2009, ferma restando l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per l'anno 2008) (art. 2, comma 35).

In materia di contrattazione integrativa:

- a) ha stabilito una norma di finalizzazione "teleologica" della contrattazione integrativa a merito e premialità: per cui, a decorrere dall'anno 2009, il trattamento economico accessorio dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni sarà corrisposto in base alla qualità, produttività e capacità innovativa della prestazione lavorativa (comma 32);
- b) in attuazione del protocollo del 30 ottobre 2008 ha previsto modalità di finanziamento della contrattazione integrativa, in grado di neutralizzare l'impatto di "tagli" previsti dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 attraverso il recupero, a diverso titolo, di eventuali economie di gestione (commi 32-35).

In particolare, il comma 32 stabilisce che, a decorrere dall'anno 2009, il trattamento economico accessorio dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni viene finanziato *anche* attraverso le risorse finanziarie di cui all'art. 61, comma 17, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (*cosiddetto dividendo micro*), che saranno quindi in parte reindirizzate alla finalità incentivante.

In dettaglio, come peraltro in parte già anticipato, l'art. 61 del predetto decreto-legge n. 112 del 2008 dispone una serie di misure per conseguire riduzioni di spesa e maggiori entrate. I *risparmi di spesa e le maggiori entrate* saranno versate annualmente ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per confluire nell'apposito fondo previsto dal comma 17. Tale fondo, a sua volta, può essere in parte destinato, mediante decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dell'economia e delle finanze, al finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni indicate nell'art. 67, comma 5, del decreto-legge n. 112 del 2008 (che subiscono la cristallizzazione del fondo agli importi dell'anno

2004, ridotti del 10 %) ovvero delle amministrazioni interessate dall'applicazione dell'art. 67, comma 2 (che subiscono il "taglio" delle risorse per la contrattazione integrativa derivanti da disposizioni speciali).

Analogamente il comma 33 dell'art. 2 della legge finanziaria per il 2009 ha previsto una modalità di reimpiego per la stessa finalità di risparmi di spesa o economie aggiuntive che si verificano nell'amministrazione a seguito dei processi di riorganizzazione e razionalizzazione delle spese di personale.

A tale riguardo "la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento funzione pubblica e il Ministero dell'economia e delle finanze verificano periodicamente, con cadenza semestrale, il processo attuativo delle *misure di riorganizzazione e di razionalizzazione delle spese di personale* introdotte dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, allo scopo di riscontrare l'effettività della realizzazione dei relativi risparmi di spesa". Ove in sede di verifica venga riscontrato il conseguimento di economie aggiuntive rispetto a quelle già considerate ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica, analogamente con decreto del Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze vengono definiti i limiti percentuali e le modalità di destinazione delle predette risorse aggiuntive al finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni che subiscono i "tagli" nei rispettivi fondi di amministrazione o in forza della cristallizzazione dei fondi all'importo certificato del 2004 ridotto del 10 per cento ovvero interessate all'applicazione del comma 2, dell'articolo 67 del citato decreto-legge n. 112 del 2008 che, a sua volta, dispone la disapplicazione delle disposizioni speciali (contenute nell'apposito allegato B al decreto-legge) che prevedono risorse aggiuntive a favore dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa.

Quindi anche in questa ipotesi, le eventuali economie aggiuntive riscontrate concorrono al finanziamento della contrattazione integrativa, previa definizione dei limiti percentuali e delle modalità di destinazione di tali risorse aggiuntive.

Infine, il comma 34 del medesimo articolo 2 prevede che con le stesse modalità indicate nel comma 33 e nel quadro delle generali compatibilità economico-finanziarie, può essere devoluta, al finanziamento della contrattazione integrativa delle citate amministrazioni, una quota parte delle risorse eventualmente derivanti dai risparmi aggiuntivi rispetto a quelli già considerati ai fini del miglioramento di saldi di finanza pubblica o comunque destinati a tale scopo in forza di una specifica disposizione normativa, realizzati per effetto di processi

amministrativi di *razionalizzazione e riduzione dei costi di funzionamento dell'amministrazione*, attivati in applicazione del decreto-legge n.112 del 2008 (*cosiddetto dividendo dell'efficienza*).

Nel frattempo il **decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con la legge 28 gennaio 2009, n. 2, all'art. 33** aveva reso compiutamente esigibile e finanziato l'indennità di vacanza contrattuale, che, come si è visto, era stata resa obbligatoria per il lavoro pubblico con apposita norma della legge finanziaria (art. 2, comma 35, legge n. 233 del 2008).

Con la norma della legge finanziaria si era prevista l'erogazione, dal mese di aprile, dell'indennità di vacanza contrattuale relativamente ai rinnovi contrattuali del biennio economico 2008-2009 "ferma restando l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per l'anno 2008".

Con l'art. 33 del decreto-legge n. 185 del 2008, si sono chiariti i termini di tale corresponsione "retroattiva", disponendosi, con lo stipendio del mese di dicembre -in unica soluzione- la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale riferita al primo anno del biennio economico 2008-09 ove la stessa non fosse corrisposta durante l'anno 2008.

Si è inoltre prevista la copertura degli oneri corrispondenti (quantificati, per l'anno 2008, in 257 milioni di euro comprensivi degli oneri contributivi e dell'IRAP di cui al decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446), a valere sulle risorse di cui all'articolo 3, commi 143, 144 e 145, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

E' stato peraltro confermato che, per le amministrazioni non statali, i relativi oneri gravano sui rispettivi bilanci.

Riassuntivamente, ai sensi del combinato disposto delle due norme citate (art. 2, comma 35, legge n. 233 del 2008 e art. 33 del decreto-legge n. 185 del 2008), l'indennità di vacanza contrattuale è stata corrisposta, in unica soluzione, dal mese di dicembre 2008 con riferimento all'intero anno 2008, secondo termini e modalità previste dall'accordo del 23 luglio 1993 (30 per cento del valore del tasso di inflazione programmata per l'anno 2008, a far data da aprile 2008, 50 per cento del medesimo valore a far data da luglio).

Tali somme, ai sensi dello stesso Accordo del 23 luglio 1993 (e come ribadito dallo stesso art. 33 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185), costituiscono anticipazione dei benefici complessivi erogati con il CCNL 2008-2009.

Il **22 gennaio 2009** è stato sottoscritto dal Governo, da tutti i datori di lavoro del settore privato e da tutte le Organizzazioni sindacali rappresentative, ad esclusione della Cgil, l'**Accordo Quadro sulla riforma degli assetti contrattuali**.

L'accordo costituisce superamento del modello introdotto dall'accordo del 23 luglio 1993 sulla politica dei redditi e gli assetti contrattuali (cosiddetto accordo di Luglio), che ha permesso nel suo quindicennio di vigenza il mantenimento del potere di acquisto delle retribuzioni ed il contenimento dell'inflazione.

Le mutate condizioni del quadro economico, caratterizzate da un periodo di bassa crescita su cui si è innestata la crisi finanziaria internazionale, ha reso –tuttavia- non più procrastinabile l'aggiornamento del predetto modello contrattuale.

Dopo la condivisione nel settore privato, il 10 ottobre 2008, di apposite linee guida, è stato quindi raggiunto, il 22 gennaio 2009, un accordo, che coinvolge – in applicazione del protocollo del 30 ottobre 2008 – anche direttamente i comparti del settore pubblico.

L'accordo del 22 gennaio prevede, in via di dovuta sintesi, la conferma del modello contrattuale su due livelli (nazionale e decentrato, quest'ultimo aziendale o territoriale); la durata triennale dei contratti, tanto per la parte economica come per quella normativa; l'abbandono del tasso di inflazione programmata come parametro per la crescita delle retribuzioni di primo livello in favore di un indicatore basato sulla previsione dell'evoluzione nel triennio dell'indice armonizzato europeo (Ipca) per l'Italia, al netto del prezzo dei beni energetici importati; un elemento economico di garanzia, in alternativa ai premi di risultato fissati dalla contrattazione decentrata, per i lavoratori regolati soltanto dal contratto nazionale.

L'accordo ha assunto le caratteristiche di *accordo quadro*, in quanto dispone regole da applicarsi con apposite intese settoriali.

Per il **lavoro pubblico**, l'**intesa** settoriale è intervenuta il **30 aprile 2009**. Essa ha confermato il doppio livello contrattuale (contratto nazionale e decentrato di amministrazione o, in alternativa, territoriale), ha previsto il collegamento tra la crescita retributiva degli stipendi dei dipendenti pubblici e la previsione dell'indice Ipca al netto dei beni energetici importati; ha fissato una "sessione di concertazione" tra Governo e Sindacati nella quale valutare gli aumenti retributivi nel rispetto degli obiettivi e dei vincoli di finanza pubblica; ha ribadito il fondamentale ruolo della valutazione, della trasparenza e della premialità del merito di amministrazioni, dirigenti e dipendenti nella contrattazione integrativa.

La validità dell'Intesa decorre a partire dalla tornata contrattuale 2010-2012.

La legge 4 marzo 2009, n. 15 ha assoggettato il lavoro pubblico ad una generale riforma, per il tramite dell'ampia delega al Governo ivi contenuta *“finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”*.

Per ciò che attiene al finanziamento della contrattazione collettiva, la legge delega non fissa criteri cogenti, limitandosi a richiedere al decreto delegato di *“individuare criteri per la fissazione di vincoli alla contrattazione collettiva al fine di assicurare il rispetto dei vincoli di bilancio, anche mediante limiti massimi di spesa ovvero limiti minimi e massimi di spesa”* (art. 3, lett. e) e di *“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”* (art. 3, lett. f).

Altre disposizioni delegano il Governo ad individuare nuovi criteri per *“l'imputabilità della spesa per il personale rispetto ai servizi erogati”* nonché *“modalità di pubblicità degli atti riguardanti la spesa per il personale e dei contratti attraverso gli istituti e gli strumenti previsti dal codice dell'amministrazione digitale”* (art. 3, lett. m). Disposizioni, quest'ultime, che appaiono complementari a quelle del decreto-legge n. 112 del 2008, che richiedono alle amministrazioni 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”* (art. 67, comma 11).

Particolare rilevanza assume, inoltre, nella legge n. 15 del 2009, il sistema di controllo sui contratti collettivi integrativi, con la connessa responsabilizzazione degli attori, in particolare delegando il Governo a prevedere *“specifiche responsabilità della parte contraente pubblica e degli organismi deputati al controllo sulla compatibilità dei costi”* (comma 2, lett. h, n. 6).

Più in generale, nella materia delle relazioni collettive si richiede la ristrutturazione dell'ARAN ed il potenziamento dei comitati di settore (con specifico riferimento potere di rappresentanza di regioni ed enti locali) nonché il riordino e la semplificazione delle procedure di contrattazione collettiva, nazionale ed integrativa; viene poi prevista la riduzione del numero dei comparti e delle aree, prevedendo implicitamente la durata triennale dei contratti collettivi (lett. h).

Per il resto vengono confermate le attuali regole in materia di contrattazione integrativa (doverosità, autonomia nel rispetto dei vincoli di bilancio, dipendenza per competenza e valore dalle regole del contratto nazionale), sulla base del consueto modello bipolare (*lett. l*).

La legge inoltre impone il riposizionamento della linea “mobile” del rapporto fra legge e contratto, spostandola a favore della prima, attraverso la rilegificazione totale o parziale di alcuni ambiti prima devoluti alla fonte collettiva (*comma 2, lett. a) – d*)

Il processo di rilegificazione, esteso a materie per l’innanzi oggetto di contrattazione collettiva, tuttavia, non incide sulla configurazione privatistica del rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A. e sulla qualificazione delle situazioni soggettive (che non configurano nuove situazioni d’interesse legittimo).

La “*rilegificazione*” agisce, infatti, perlopiù attraverso il sistema della regolamentazione diretta che si estrinseca sul piano della diretta modifica al d.lgs. n. 165 del 2001, mentre si dispone di chiarire in via espressa le materie escluse dalla contrattazione collettiva, secondo il principio di delega contenuto all’art. 3, comma 2 lett. a), ai sensi del quale il legislatore delegato è tenuto a precisare << *gli ambiti della disciplina del rapporto di lavoro pubblico riservati rispettivamente alla contrattazione collettiva e alla legge, fermo restando che è riservata alla contrattazione collettiva la determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro*>>.

In ordine a tali aspetti occorre inoltre evidenziare che l’art. 1 della legge n. 15 del 2009 (che interviene a modifica dell’art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001), diversamente da quanto disposto nella prima e seconda fase della privatizzazione del pubblico impiego, prevede che i contratti collettivi possano disapplicare norme di legge in materia di rapporto di lavoro solo allorquando la stessa legge espressamente conferisce loro tale facoltà. E’, quindi, rovesciato il previgente criterio di relazione fra legge e contratto collettivo, in forza del quale il contratto collettivo era sempre abilitato alla disapplicazione delle norme di legge destinate a determinate categorie di dipendenti pubblici, salvo che la legge non inibisse in via espressa, ma volta per volta, la predetta facoltà.

Il decreto legislativo, attuativo della legge n. 15 del 2001, in corso di approvazione, interviene in modo particolarmente incisivo sul sistema di contrattazione collettiva ed integrativa, modificando in più parti il Titolo III del d. lgs. n. 165 del 2001.

Il decreto stabilisce la costituzione di *quattro* comparti di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono altrettante separate aree per la dirigenza. Ai sensi del riformulato art. 41, viene costituito “un comitato di settore nell’ambito della Conferenza dei presidenti delle regioni, dell’associazione nazionale dei comuni d’Italia – ANCI, dell’unione delle province d’Italia – UPI e dell’Unioncamere”, mentre “per tutte le altre amministrazioni opera come comitato di settore il Presidente del Consiglio dei ministri tramite il Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, di concerto con il Ministro dell’economia e finanze”.

La durata dei contratti collettivi viene fissata in modo tale da far coincidere parte normativa e parte economica.

In materia di contrattazione integrativa, attraverso la modifica dell’art. 40-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, viene stabilito l’obbligo, in capo alle amministrazioni, di pubblicare in modo permanente sul proprio sito istituzionale, con modalità che garantiscano la piena visibilità e accessibilità delle informazioni ai cittadini, i contratti integrativi stipulati con la relazione tecnico-finanziaria e quella illustrativa certificate dagli organi di controllo, nonché le informazioni trasmesse annualmente ai sensi del comma 3.

Si restaura, inoltre, un potere decisionale autonomo delle amministrazioni sulle materie di contrattazione collettiva. Si stabilisce all’uopo che i contratti collettivi nazionali definiscano il termine delle sessioni negoziali in sede decentrata e che alla scadenza di tale termine le parti riassumano le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione; tale potere decisionale restaura le prerogative unilaterali dell’amministrazione datore di lavoro, che può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo.

Vengono inoltre introdotte modalità di ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata a seconda dei diversi livelli di performance conseguiti dalle amministrazioni.

Viene nel complesso ribadito quanto disposto in tema di contrattazione collettiva dal complesso di leggi fin qui richiamato, in tema di anticipazione unilaterale degli incrementi retributivi fissati con le disposizioni della legge finanziaria, di obbligatorietà della corresponsione dell’indennità di vacanza contrattuale, in materia di controllo sulla contrattazione integrativa e di finalizzazione della stessa alla remunerazione della produttività misurata, in virtù di un cogente principio di corrispettività della retribuzione accessoria alla quantità e qualità del lavoro svolto.

Con riferimento alla ripartizione degli “ambiti della disciplina del rapporto di lavoro pubblico riservati rispettivamente alla contrattazione collettiva ed alla legge” (art. 3, comma 2, lett. a, legge n. 15 del 2009), si afferma, tra l’altro, che “nelle materie relative alle sanzioni

disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge”.

Più in dettaglio, in virtù della ribadita primazia della fonte unilaterale - di cui appare diretta conseguenza il nuovo art. 2, comma 2, del d.lgs n. 165 del 2001, come modificato dall'art. 1 della legge n. 15 del 2009 - il decreto ribadisce il carattere imperativo e quindi inderogabile dalle norme collettive contenute nel d.lgs. n. 165 del 2001. Viene inoltre prevista, in caso di violazione di tale principio, non solo la nullità delle norme dei contratti collettivi ma altresì l'applicazione delle disposizioni codicistiche degli artt. 1339 e 1419, comma 2, del cod. civ. che disciplinano la sostituzione automatica di clausole difformi con quelle imperative derogate, con conservazione del contratto in caso di nullità parziale.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 luglio 2009 ha, infine, disposto le modalità di erogazione di risorse aggiuntive a favore dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle Amministrazioni dello Stato, ridotti in forza delle citate disposizioni contenute nell'art. 67, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, su cui era intercorso l'impegno alla reintegrazione del Governo attraverso il protocollo del 30 ottobre 2008 prevedendosi al riguardo una serie di modalità attraverso la legge finanziaria 2009.

Più precisamente l'articolo 67, comma 2, del decreto-legge n. 112 aveva stabilito la disapplicazione, per l'anno 2009, di tutte le disposizioni speciali - previste nell'allegato B del citato decreto legge - che prevedono risorse aggiuntive a favore dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle Amministrazioni statali.

Ferma restando detta disapplicazione, il comma 15 dell'articolo 7-ter del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, aveva a sua volta previsto l'emanazione, entro il 30 giugno 2009, di un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Tale decreto era preposto ad individuare, per l'anno 2009, i criteri, i tempi e le modalità volti ad utilizzare per la contrattazione integrativa, in correlazione con l'impegno e le maggiori prestazioni lavorative, le risorse derivanti dal processo attuativo delle leggi elencate nel citato allegato B *eccedenti rispetto a quelle finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica*, valutando a tal fine anche la *possibilità di utilizzare le maggiori entrate*

proprie rispetto a quelle del triennio 2005-2007, conseguite per effetto dello svolgimento di attività aggiuntive rispetto a quelle istituzionali, *nonché le risorse disponibili il cui utilizzo sia neutrale sui saldi di finanza pubblica.*

Il 2 luglio 2009 è stato quindi adottato il previsto DPCM, al fine di accertare l'esistenza delle risorse citate e ad individuare le modalità di utilizzo delle stesse.

Il decreto stabilisce che l'accertamento delle risorse eccedenti rispetto a quelle finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica è effettuato da ciascuna amministrazione, la quale procederà a redigere apposita relazione tecnica, certificata dal collegio sindacale o dall'Ufficio centrale del bilancio.

Dalla relazione tecnica dovrà risultare la neutralità finanziaria delle risorse individuate con riferimento ad alcuni elementi, quali:

- “risultanze finanziarie conseguenti ad una simulazione applicativa delle disposizioni previste nell'allegato B di cui all'*art. 67, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 6 agosto 2008, n. 133*;
- eventuali maggiori entrate proprie rispetto a quelle verificatesi nel triennio 2005-2007 conseguite a seguito di attività aggiuntive a quelle previste istituzionalmente;
- eventuali altre risorse disponibili il cui utilizzo sia neutrale ai fini dei saldi di finanza pubblica”.

L'effettiva neutralità finanziaria ai fini dei saldi di finanza pubblica delle risorse così individuate saranno poi verificate dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Solo dopo tale verifica quest'ultimo comunicherà a ciascuna amministrazione ed ente interessato, nonché al Dipartimento della funzione pubblica, l'entità delle risorse attribuibili ai fini dell'utilizzazione per la contrattazione integrativa in correlazione con l'impegno e con le maggiori prestazioni lavorative, ed in ragione dei criteri di valutazione di apporto individuale e collettivo definiti in sede di contrattazione nazionale.

5.3.2 IL quadro contrattuale generale

Ai sensi dell'art. 40, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001, nella formulazione attualmente vigente, “la contrattazione collettiva si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali”. Il secondo comma del medesimo decreto stabilisce che “mediante appositi accordi tra l'ARAN e le confederazioni rappresentative ai sensi dell'articolo 43, comma 4, sono stabiliti i comparti della contrattazione collettiva nazionale riguardanti settori omogenei o affini. I dirigenti costituiscono un'area contrattuale autonoma relativamente a uno o più comparti. I professionisti degli enti pubblici, già appartenenti alla X qualifica funzionale, costituiscono, senza alcun onere aggiuntivo di spesa a carico delle amministrazioni interessate, unitamente alla dirigenza, in separata sezione, un'area contrattuale autonoma, nel rispetto della distinzione di ruolo e funzioni”⁽¹⁾.

Relativamente al personale non dirigenziale, i comparti di contrattazione per il quadriennio 2006-2009 sono stati definiti dal CCNQ dell'11 giugno 2007 che li ha individuati nei seguenti:

- a) Comparto del personale delle Agenzie fiscali⁽²⁾;
- b) Comparto del personale degli Enti pubblici non economici;
- c) Comparto del personale delle Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale;
- d) Comparto del personale delle Istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione;
- e) Comparto del personale dei Ministeri;
- f) Comparto del personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri⁽³⁾;
- g) Comparto del personale delle Regioni e delle Autonomie locali;
- h) Comparto del personale del Servizio sanitario nazionale;

¹ A seguito dell'entrata in vigore del decreto attuativo della legge n. 15 del 2009 tale articolo viene modificato non solo con riferimento alla competenza della contrattazione collettiva ma anche con riferimento al numero di comparti ed aree, il cui numero è fissato *ex lege* (rispettivamente a quattro comparti e quattro aree, la cui composizione è rimessa alla contrattazione collettiva) (*infra* I.6).

² Il CCNQ 2002-2005 (18 dicembre 2002) prevedeva anche il comparto “Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo”, che includeva il personale dell'*Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS)* e il personale del *Corpo nazionale dei vigili del fuoco*. Il nuovo CCNQ del 2006-2009 (11 giugno 2007) ha soppresso il suddetto comparto con riassorbimento del personale AAMS nel Comparto delle “Agenzie fiscali” (nel quale non è più ricompresa l'Agenzia del Demanio), mentre il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco costituisce, per espressa previsione di legge, un autonomo comparto sottoposto a procedimenti negoziali di tipo pubblicistico.

³ Il CCNQ 2006-2009 ha incluso nel Comparto “Presidenza del Consiglio dei Ministri” anche l'*Agenzia per la formazione dei dirigenti e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche – Scuola nazionale della pubblica amministrazione*.

- i) Comparto del personale della Scuola;
- j) Comparto del personale dell'Università.

Il rapporto di lavoro dei Segretari comunali e provinciali è regolato nell'ambito del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali (art. 9, comma 2, del CCNQ)

Le aree relative al personal dirigenziale sono invece definite dal CCNQ dell' 1° gennaio 2008, che le identifica nelle seguenti:

- *Area I: dirigenti del comparto dei Ministeri, ivi compresi i dirigenti delle professionalità sanitarie del Ministero della Salute di cui all'art. 2 della legge n. 120 del 2007.*
- *Area II: dirigenti del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali.*
- *Area III: dirigenti dei ruoli sanitario, professionale, tecnico, amministrativo del comparto del Servizio sanitario nazionale.*
- *Area IV: dirigenza medico-veterinaria, comprendente medici, veterinari ed odontoiatri del comparto del Servizio sanitario nazionale.*
- *Area V: dirigenti dei comparti Scuola e Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale.*
- *Area VI: dirigenti dei comparti Agenzie fiscali e Enti pubblici non economici, ivi compresi i professionisti del comparto Enti pubblici non economici, collocati in apposita separata sezione ai sensi dell'art. 40, comma 2, del d.lgs n. 165 del 2001.*
- *Area VII: dirigenti dei comparti Università e Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione.*
- *Area VIII: dirigenti del comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri.*

L'art. 40, comma 3, d.lgs. 165 del 2001, attualmente vigente, prevede che “la contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi, la struttura contrattuale e i rapporti tra diversi livelli. Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e

riguardare più amministrazioni. Le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate”.

Tale norma sarà modificata dall'art.52 del decreto attuativo della legge n. 15 del 2009, che tra l'altro, anche a seguito dell'accordo quadro sulla riforma del modello contrattuale del 22 gennaio 2009 e della successiva intesa applicativa per i comparti del pubblico impiego del 30 aprile 2009, ha previsto coincidenza fra la vigenza della disciplina giuridica (ad ora quadriennale) e di quella economica (attualmente biennale). Inoltre le norme del decreto legislativo attuativo della legge n. 15 del 2009, hanno finalizzato teleologicamente la contrattazione integrativa da ora in poi preposta per legge ad “incentivare l'impegno e la qualità della performance (...), attraverso l'attribuzione di trattamenti economici accessori, anche temporanei, legati al raggiungimento di risultati programmati ovvero allo svolgimento di attività che richiedono particolare impegno e responsabilità” ed hanno restaurato le prerogative decisionali dell'amministrazione in caso di mancato accordo sulla materie oggetto di contrattazione integrativa.

La tornata contrattuale 2006-2009 ed in particolare il biennio 2008-2009

Considerazioni generali

Nel corso del 2009 si è quasi completata la tornata contrattuale 2006-2009, ivi compresi i relativi bienni 2006-2007 e 2008-2009, relativamente al personale inquadrato nei comparti (tranne alcune eccezioni), mentre con riferimento alle aree dirigenziali risulta sottoscritto esclusivamente l'accordo relativo ai professionisti del servizio sanitario nazionale.

Il procedimento di contrattazione si è svolto nel quadro ordinamentale dettato dall'art. 47 del d.lgs n. 165 del 2001, modificato prima dalla legge n. 266 del 2005 (art. 1, comma 548), poi dall'art. 67, comma 7, lett. a) del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, con la legge n. 133 del 2008.

Tali modifiche hanno consentito un significativo snellimento dei tempi medi intercorrenti tra la sottoscrizione delle singole ipotesi di accordo e la certificazione della Corte dei conti.

Qualora tale certificazione non sia positiva, deriva, a seguito nelle modifiche introdotte dall'art. 67, del decreto-legge n. 112 del 2008, un impedimento alla stipula o l'inefficacia delle singole clausole valutate in modo non positivo.

Gli effetti di tali modifiche restano ancora da valutare, e deve tenersi conto che, non trattandosi di atti amministrativi, bensì di contratti collettivi, non è attivabile in materia la procedura relativa alla richiesta di "registrazione con riserva".

Da un'analisi dei contratti collettivi stipulati per il biennio 2006-2007 si evince una scarsa attenzione verso la tematica della produttività del lavoro, in quanto le risorse impiegate sono state finalizzate quasi esclusivamente all'elevazione dei trattamenti fissi e continuativi mentre le risorse dei fondi unici di amministrazione vengono destinate quasi interamente dagli stessi contratti nazionali a finanziare passaggi di livello economico o all'attribuzione di posizioni organizzative di elevata professionalità.

È evidente, anche da tale aspetto, la crisi del sistema delle relazioni sindacali delineato dall'accordo del 1993 e dello stesso d.lgs. n. 165 del 2001, sia alla luce sia del depotenziamento dell'ARAN, sia della perdita di importanza della contrattazione nazionale (caratterizzata da numerosi rinvii a successive code contrattuali o a successivi rinnovi), sia dalla previsione di una crescita retributiva a regime superiore sia al tasso di inflazione programmata che all'andamento reale del fenomeno registrato a consuntivo.

Ripartizione delle risorse (biennio 2008-2009).

Sul piano relativo alla ripartizione delle risorse i contratti relativi al biennio 2008-2009, sono stati finanziati nel limite complessivo del 3,2% (inflazione programmata del biennio) secondo quanto concordato con citato Protocollo di intesa del 30 ottobre 2008.

Gli incrementi retributivi sono stati consentiti dalla legge finanziaria per l'anno 2009 (art. 2, comma 27, legge 22 dicembre 2008, n. 203), che ha integrato le risorse già accantonate tramite la legge finanziaria per l'anno 2008 sufficienti a garantire solamente la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale (art. 3, comma 143, legge 24 dicembre 2007, n. 244).

I benefici di regime, nella citata misura complessiva del 3,2%, comprensivo degli incrementi delle componenti accessorie, decorrono dallo stesso anno 2009, con la seguente decorrenza: