

- i ruoli e le dotazioni organiche nonché la loro consistenza complessiva;
- la garanzia della libertà di insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca;
- la disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l'impiego pubblico ed altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici.

Si tratta complessivamente di un novero di materie “esterne” al rapporto di lavoro in senso stretto, sulle quali anche nel pregresso regime doveva ritenersi inibita la contrattazione collettiva.

In definitiva il nuovo legislatore esplicita, specificandole caso per caso, le esclusioni della contrattazione collettiva delle materie organizzative, in ogni caso in modo più persuasivo rispetto al passato, in cui, spesso, la contrattazione aveva valicato i limiti di competenza dettati dalla legge.

In virtù della *natura imperativa* che è propria delle norme del d.lgs. 165/2001, e che è stata ribadita dal “nuovo” art. 2 del d.lgs. 165/2001 (come modificato dall’art. 33 del d.lgs. 150/2009), ogni contratto (sia collettivo che integrativo) che regolerà le fattispecie escluse dal contrattabile è radicalmente nullo per impossibilità giuridica dell’oggetto.

Inoltre, uno spazio negoziale per i contratti collettivi, nella materia delle sanzioni disciplinari, delle valutazioni delle prestazioni ai fini del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche è riconosciuto negli esclusivi limiti delle disposizioni di legge. Detto diversamente, in queste materie la cornice legale costituisce lo spazio necessario ed insuperabile per la contrattazione collettiva a pena di nullità delle relative disposizioni.

Nelle ipotesi di nullità dei contratti collettivi per violazione di norme imperative – e quindi di tutte le norme del d.lgs. 165/2001 - ed a maggior ragione nei casi di violazione della riserva di competenza della fonte unilaterale, peraltro, si verificherà l’applicazione degli artt. 1339 e 1419, comma 2, del codice civile. Tali disposizioni prevedono segnatamente, in caso di nullità del contratto per contrasto con norme imperative, la sostituzione automatica delle disposizioni illegittime con quelle legali derogate e la conservazione del contratto in caso di nullità parziale del contratto (nuovo comma 3-*bis* aggiunto all’ articolo 2, del d.lgs. 165/2001, dall’art. 33, comma 1, lettera c) del d.lgs. 150/2009).

*Comparti ed aree di contrattazione collettiva.*

Il secondo comma del nuovo art. 40 del d.lgs. 165/2001, ridefinisce il numero dei comparti e delle aree contrattuali che, a partire dalla tornata contrattuale successiva a quella in corso, saranno entrambi pari a quattro.

Il processo di “composizione” dei nuovi comparti e delle nuove aree (con riferimento, cioè, alle amministrazioni da includervi) rimane soggetto ad “appositi accordi” stipulati dall’ARAN e dalle confederazioni rappresentative (contratti collettivi quadro).

Nei nuovi comparti e nelle nuove aree sono ricomprese – per quanto previsto dall’art. 66, comma 3, del d.lgs. 150/2009 – anche le cosiddette amministrazioni “monocomparto”, individuate nominativamente dall’art. 70, comma 4, del d.lgs. 165/2001 che, ad oggi, hanno stipulato autonomi contratti collettivi, distintamente per il personale dipendente non dirigente e dirigenziale (si tratta, nello specifico, dell’Ente nazionale aviazione civile (ENAC), dell’Agenzia spaziale italiana (ASI), del Centro nazionale per l’informatica per la pubblica amministrazione (CNIPA- DigitPA), dell’UNIONCAMERE e del Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro (CNEL)).

Nell’ambito dei comparti e delle aree potranno essere previste sezioni per specifiche professionalità. Per legge è quindi esclusa la riproduzione dei preesistenti comparti/aree nell’ambito dei quattro previsti dalla legge. Potranno, invece, essere costituite, trasversalmente e secondo le determinazioni dell’autonomia collettiva, discipline peculiari per categorie di personale (come avverrà, in quanto direttamente disposto dalla legge, per la dirigenza del servizio sanitario nazionale, che costituirà “un’apposita sezione contrattuale di un’area dirigenziale”).

*Comitati di settore ed accordi quadro.*

L’art. 56 del d.lgs. 150/2009 riscrive il testo dell’art. 41 del d.lgs. 165/2001. Viene, innanzitutto, ribadito il ruolo dei comitati di settore i quali eserciteranno, come in passato, il potere di indirizzo nei confronti dell’ARAN e le altre competenze relative alle procedure di contrattazione collettiva nazionale ivi compresa l’espressione del parere sulle ipotesi di accordo collettivo stipulate dall’ARAN (primo comma).

In luogo dei precedenti sette comitati di settore ne vengono individuati tre:

- uno nell'ambito della Conferenza delle Regioni, che eserciterà, per uno dei comparti di contrattazione, le competenze per le Regioni, i relativi enti dipendenti, e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale. A tale comitato parteciperà (come in passato) un rappresentante del Governo, designato dal Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, ma esclusivamente per le competenze delle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale (secondo comma, primo periodo, del nuovo art. 41);
- uno nell'ambito dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), dell'Unione delle Province d'Italia (UPI) e dell'Unioncamere che eserciterà, per un altro dei comparti, le competenze per i dipendenti degli Enti locali, delle Camere di commercio e dei segretari comunali e provinciali (secondo comma, secondo periodo);
- un terzo comitato sarà costituito dal Presidente del Consiglio dei Ministri che opererà tramite il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e finanze. Per salvaguardare le specificità delle diverse amministrazioni e delle categorie di personale ivi comprese, quest'ultimo comitato di settore, in sede di predisposizione degli indirizzi per la contrattazione collettiva, "coinvolgerà" le istanze rappresentative prima espressione di autonomi comitati di settore attraverso apposite forme di interpello. Per cui, per il sistema scolastico verrà "sentito" il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca; per le Agenzie fiscali, i direttori delle Agenzie fiscali; per le università, la Conferenza dei rettori delle università italiane; per gli enti di ricerca e gli enti pubblici non economici, le istanze rappresentative rispettivamente promosse dai presidenti degli enti stessi; per il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro-CNEL il suo presidente (terzo comma).

I comitati di settore regoleranno autonomamente le proprie modalità di funzionamento e di deliberazione e potranno stipulare con l'ARAN specifici accordi per i reciproci rapporti in materia di contrattazione e per eventuali attività in comune.

I rappresentati designati dai Comitati di settore sono, inoltre, legittimati ad assistere l'ARAN nello svolgimento delle trattative negoziali.

Viene infine ribadita la collegialità dei comitati di settore ai fini delle attività negoziali che riguardano più comparti o aree di contrattazione collettiva (stipulazione degli accordi o

contratti “quadro”, che definiscono o modificano i comparti o le aree di contrattazione collettiva o che regolano istituti comuni a più comparti le funzioni di indirizzo) (comma 5).

*Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni.*

Il testo dell’art. 46 del d.lgs. 165/2001, che disciplina struttura, organizzazione, composizione e funzioni dell’ARAN - Agenzia negoziale per la rappresentanza delle pubbliche amministrazioni, subisce notevoli modificazioni ad opera dell’art. 57 del nuovo decreto.

Gli organi dell’ARAN sono identificati nel Presidente e nel Collegio di indirizzo e controllo, costituito da quattro membri (comma 5, art.46, d.lgs. 165/2001, nuovo testo).

La nomina del Presidente avviene tramite decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, previo parere della Conferenza unificata. Ai fini della nomina sono richieste competenze in materia di economia del lavoro, diritto del lavoro, politiche del personale e strategia aziendale.

Il Presidente può essere anche estraneo alla pubblica amministrazione, dura in carica per un quadriennio ed è rinnovabile per una sola volta. In particolare, si afferma l’incompatibilità di tale carica “con qualsiasi altra attività professionale a carattere continuativo” (comma 6).

Il Presidente rappresenta l’Agenzia e fa parte del Collegio di indirizzo e controllo che presiede.

Quest’ultimo è costituito da quattro componenti scelti tra esperti di riconosciuta competenza in materia di relazioni sindacali e di gestione del personale, anche estranei alla pubblica amministrazione, designati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Due componenti del Collegio sono individuati su proposta, rispettivamente, del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione e del Ministro dell’economia e delle finanze e altri due, rispettivamente, dall’ANCI e dall’UPI, e dalla Conferenza delle Regioni e delle province autonome.

Il collegio coordina la strategia negoziale dell’Aran e ne assicura l’omogeneità, assumendo la responsabilità per la contrattazione collettiva, verificando che le trattative si svolgano in coerenza con le direttive contenute negli atti di indirizzo. Esso delibera a maggioranza, su proposta del presidente.

Anche il collegio dura in carica quattro anni, con possibilità di riconferma dei suoi componenti per una sola volta (comma 7).

Il comma 7-bis del nuovo articolo 46 prevede un “sistema” di incompatibilità che coinvolge il Presidente ed i membri del Collegio di indirizzo e controllo.

Per tali figure, che costituiscono il vertice dell’Agenzia che negozia per tutte le pubbliche amministrazioni, viene stabilita un’incompatibilità assoluta con incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici che si estende ai precedenti cinque anni con riferimento a cariche ricoperte presso organizzazioni sindacali.

L’incompatibilità si intende estesa a qualsiasi rapporto di carattere professionale o di consulenza con le predette organizzazioni sindacali o politiche.

L’assenza delle predette cause di incompatibilità è presupposto necessario anche per l’affidamento degli incarichi dirigenziali nell’agenzia.

Si garantisce in questa maniera l’assoluta autonomia dell’ARAN rispetto alla propria controparte sindacale, ma anche il rispetto del principio di distinzione fra indirizzo politico ed attività gestionale.

Rimangono confermate le precedenti funzioni e competenze esercitate dall’ARAN, ma alcuni compiti vengono ridefiniti nell’oggetto e nella periodicità.

Ai sensi del nuovo comma 3, del medesimo articolo 46, l’ARAN predispone a cadenza semestrale (e non più trimestrale), ed invia al Governo, ai comitati di settore dei comparti regioni e autonomie locali e sanità e alle commissioni parlamentari competenti, un rapporto sull’evoluzione delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti, avvalendosi anche della collaborazione dell’ISTAT e del Ministero dell’economia e delle finanze.

Nell’ambito dell’attività di monitoraggio dell’attività contrattuale collettiva ed integrativa ed a periodicità annuale, si prevede inoltre la presentazione da parte dell’ARAN di un rapporto in cui viene verificata:

- a) l’effettività e la congruenza della ripartizione fra le materie regolate dalla legge e quelle di competenza della contrattazione nazionale;
- b) l’effettività e la congruenza della contrattazione integrativa, non solo con riferimento alla legge ma anche in relazione alle competenze delegate dalla contrattazione nazionale;
- c) le principali criticità emerse in sede di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa (comma 4).

Viene quindi modificata, la definizione della misura annua dei contributi posti a carico delle singole amministrazioni (e che sono parte delle risorse di cui si avvale l’ARAN per il proprio funzionamento): essa è stabilita non più dall’organismo di coordinamento dei comitati

di settore, ma con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione ed intesa con la Conferenza unificata ed è riferita a ciascun triennio contrattuale (comma 8, lett. a).

Le modalità di riscossione dei predetti contributi vengono analogamente modificate (comma 9, lett. a): in particolare, con riferimento alle amministrazioni statali si provvede “mediante l'assegnazione di risorse pari all'ammontare dei contributi che si prevedono dovuti nell'esercizio di riferimento” direttamente con la legge annuale di bilancio, con imputazione alla pertinente unità previsionale di base dello stato di previsione del ministero dell'economia e finanze.

Si è analogamente parzialmente modificata la modalità di controllo dei regolamenti dell'ARAN (comma 10). Al controllo (già previsto) operato dal Dipartimento della funzione pubblica si aggiunge quello del Ministero dell'economia e delle finanze. Questi controlli, da ora in poi, saranno effettuati anche “d'intesa con la Conferenza unificata”. Tale previsione appare, peraltro, in linea con la volontà espressa dalla legge 15/2009, all'art. 3, lett. h, punto 2, che invitava il legislatore delegato a potenziare, nell'ambito del riordino dell'ARAN, il potere di rappresentanza di regioni ed enti locali. D'ora in poi, quindi, qualora l'ARAN intenda modificare il proprio regolamento, dovrà inviarlo contestualmente ai tre soggetti individuati dalla norma, che, ognuno per le proprie competenze, esprimerà il suo assenso o i suoi rilievi.

Il termine per il suddetto controllo, precedentemente fissato in quindici giorni, è peraltro prolungato e portato a quarantacinque giorni.

È in base a tali regolamenti che, ai sensi del modificato comma 11, è definito il ruolo del personale dipendente dell'ARAN: viene meno dunque la previsione legislativa che fissava in cinquanta il numero di unità di cui poteva avvalersi l'Agenzia. Analogamente, si prevede che L'ARAN possa altresì avvalersi di un contingente di personale, anche di qualifica dirigenziale, proveniente dalle pubbliche amministrazioni rappresentate, in posizione di comando o fuori ruolo in base ai regolamenti adottati secondo le descritte procedure, essendosi eliminato il precedente limite fissato in venticinque unità (comma 12).

Sempre con modalità di rapporto stabilite con i propri regolamenti, l'ARAN potrà avvalersi di esperti e collaboratori esterni nel rispetto delle regole generali fissate per il conferimento di incarichi di collaborazione dall'articolo 7, commi 6 e seguenti.

L'ARAN viene quindi sottratta al rigido regime che prefissava in cifra fissa, direttamente con legge, l'organico del personale.

*Procedimento di contrattazione collettiva*

L'art. 59, comma 1, del nuovo d.lgs. 150/2009, riscrive le norme in tema di procedimento di contrattazione collettiva, sostituendo l'art. 47 del d.lgs. 165/2001.

L'atto propedeutico rimane l'emanazione degli atti di indirizzo per la contrattazione collettiva nazionale a cura dei rispettivi Comitati di settore (comma 1).

La procedura è diversa a seconda che il contratto interessi le amministrazioni per le quali svolge le funzioni di comitato di settore il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (di concerto con il Ministro dell'economia e finanze), ovvero riguardi Autonomie locali, Regioni ed enti del Servizio Sanitario Nazionale.

In queste ultime ipotesi, i rispettivi atti di indirizzo, prima di essere inviati all'ARAN, sono trasmessi al Governo che, nei successivi venti giorni, esprime le proprie valutazioni circa la compatibilità degli stessi con le linee di politica economica e finanziaria nazionale. Il mancato parere del Governo entro il predetto termine consente ai Comitati di settore di inviare all'ARAN gli atti in questione e quindi di procedere all'apertura dei negoziati (comma 2).

Si tratta, quindi, di un termine perentorio, inutilmente decorso il quale si forma il cosiddetto silenzio-assenso.

Non altrimenti nelle altre ipotesi (contratti relativi ad amministrazioni dello Stato, università, enti pubblici non economici e di ricerca), in cui le competenze del comitato di settore sono comunque esercitate tramite i Ministri per la pubblica amministrazione e dell'economia e finanze. In questi casi, l'atto, concertato dai Ministri competenti, sentite le istanze rappresentative delle amministrazioni cui lo stesso andrà applicato (vedi il nuovo art. 41, comma 3, del d.lgs. 165/2001), può direttamente essere inviato all'ARAN.

L'ARAN è tenuta ad informare costantemente i comitati di settore e il Governo sullo svolgimento delle trattative, ciò al fine di prevenire e/o risolvere eventuali problematiche insorte che potrebbero richiedere anche un aggiornamento o l'integrazione dell'atto di indirizzo (comma 3). In questa prospettiva si comprende anche il ruolo dell'"assistenza all'Aran nello svolgimento delle trattative" da parte di componenti dei rispettivi comitati di settore prevista dal comma 4 del "nuovo" art. 41 del d.lgs. 165/2001.

Successivamente la sottoscrizione dell'ipotesi di accordo, l'ARAN, entro 10 giorni, invia la stessa unitamente alla relativa relazione tecnica ai Comitati di settore ed al Governo (comma 4), per acquisire sugli stessi il parere.

La procedura si diversifica nuovamente.

Per i contratti di regioni, autonomie locali ed enti del Servizio Sanitario Nazionale, il parere del comitato di settore competente (sul testo contrattuale e sugli oneri finanziari diretti

e indiretti a carico dei bilanci delle amministrazioni interessate) si accompagna a quello espresso dal Consiglio dei Ministri, il quale può esprimere osservazioni entro 20 giorni dall'invio del contratto da parte dell'ARAN.

Viene peraltro ancora una volta posto un termine perentorio (venti giorni dall'invio del contratto da parte dell'ARAN), funzionale ad una valutazione del Governo. Tale valutazione sull'accordo di regioni, autonomie locali ed enti del Servizio Sanitario Nazionale, verrà peraltro effettuata "solo fino alla piena attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42", in materia di federalismo fiscale. I decreti delegati attuativi della predetta legge, infatti, completeranno il processo di "ricongiunzione" fra "responsabilità di entrata e di spesa" per regioni ed autonomie locali, rendendo sovrabbondante un controllo statale che attualmente ha ragione di esistere perché anche in questo caso appare ancora preponderante la finanza di "trasferimento".

Per le amministrazioni per le quali le competenze di comitato di settore sono esercitate dai Ministri competenti, il parere sull'ipotesi di contratto espresso dagli stessi è a sua volta propedeutico a quello collegiale del Governo (comma 4).

In caso di parere favorevole si apre, quindi, la fase del controllo ad opera della Corte dei Conti (commi 5-7).

In dettaglio, l'ARAN acquisisce sia il parere favorevole sull'ipotesi di accordo, espresso dal Comitato di settore (e/o dal Governo), sia, tramite il comitato di settore competente, la verifica sulla copertura degli oneri contrattuali da parte delle amministrazioni interessate e trasmette, il giorno successivo, alla Corte dei conti tale documentazione ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

La Corte dei conti certifica entro quindici giorni (termine perentorio assistito dal silenzio-assenso).

A questo punto possono verificarsi le seguenti ipotesi:

- la certificazione della Corte dei Conti è positiva (ipotesi cui è assimilato l'inutile decorso del termine di quindici giorni): in questo caso si chiude favorevolmente la procedura di controllo e l'ARAN viene abilitata alla sottoscrizione definitiva;
- la certificazione della Corte dei Conti non è positiva: in questa ipotesi le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo, si riaprono le trattative e riprende l'*iter* precedentemente descritto (eventuale predisposizione di atti di indirizzo; connessi controlli su tali atti;

trattative presso l'ARAN; pareri sulle ipotesi di accordo; trasmissione della nuova ipotesi di contratto alla Corte dei conti; nuova certificazione...).

Nel caso in cui i rilievi sulla compatibilità economico-finanziaria della Corte dei conti coinvolgano solo singole clausole contrattuali, l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente, ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate. Resta ovviamente nella facoltà delle parti, in questa ultima ipotesi, la scelta di riavviare la procedura contrattuale anche per le singole clausole non ammesse a certificazione, al fine di addivenire ad un nuovo accordo sulle stesse.

E' confermata la possibilità per Corte dei Conti di acquisire elementi istruttori e valutazioni sul contratto collettivo da parte di tre esperti in materia di relazioni sindacali e costo del lavoro, ma sono semplificate le modalità di designazione degli stessi (comma 6).

Viene, infine, ribadita la forma di pubblicità-notizia dei contratti collettivi sottoscritti definitivamente attraverso la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, cui si aggiunge quella sul sito web dell'ARAN e delle amministrazioni interessate (comma 8).

#### *Tutela retributiva dei dipendenti pubblici*

L'art. 59, comma 2, del d.lgs. 150/2009, introduce un nuovo articolo, il 47-bis, rubricato "Tutela retributiva dei dipendenti pubblici", che disciplina istituti volti a far fronte al ritardo con cui spesso avvengono i rinnovi contrattuali o, comunque, a garantire ai dipendenti pubblici, pregiudicati dal mancato rinnovo, un parziale ristoro del depauperato potere di acquisto del salario, procurando condizioni di tutela analoghe a quelle sussistenti nel settore privato.

Le disposizioni erano già contenute nella legge 203/2008 (art. 2, comma 35). Con la suddetta norma ne viene confermata la vigenza a "regime".

Nello specifico, si dispone la possibilità di erogare anche in assenza di contratto collettivo gli incrementi per il trattamento stipendiale stanziati dalla legge finanziaria per il periodo di riferimento, decorsi sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa.

L'erogazione avviene previa deliberazione dei rispettivi comitati di settore, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative ed assume carattere "provvisorio", essendo possibile, successivamente, concordare con le organizzazioni sindacali un "conguaglio" (rispetto a quanto già corrisposto in via unilaterale) all'atto della stipulazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro (comma 1).

Si rende, inoltre, obbligatoria la corresponsione, a decorrere dal mese di aprile dell'anno successivo alla scadenza del contratto collettivo nazionale di lavoro, di una voce retributiva - prevista dall'accordo quadro Governo-Sindacati sul modello contrattuale raggiunto il 22 gennaio 2009 - che tiene il luogo dell'indennità di vacanza contrattuale, istituito retributivo contemplato dall'Accordo del 23 luglio 1993, ma che nel pubblico impiego non ha pressoché avuto diffusione (per la necessità di addivenire, volta per volta, ad un apposito accordo).

Nello specifico, qualora il CCNL non sia ancora stato rinnovato entro il mese di marzo, e non sia stata disposta l'erogazione unilaterale delle risorse stanziata dalla legge finanziaria, è riconosciuta in ogni caso, dal mese di aprile, ai dipendenti dei rispettivi comparti di contrattazione, nella misura e con le modalità stabilite dai contratti nazionali (e comunque entro i limiti previsti dalla legge finanziaria in sede di definizione delle risorse contrattuali), una copertura economica che costituisce un'anticipazione dei benefici complessivi che saranno attribuiti all'atto del rinnovo contrattuale.

*Disponibilità destinate alla contrattazione collettiva nelle amministrazioni pubbliche e verifica*

L'art. 60 del d.lgs. 150/2009 apporta alcune modifiche all'art. 48 del d.lgs. 165/2001.

Il testo previgente affermava che per tutte le pubbliche amministrazioni gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale erano determinati a carico dei rispettivi bilanci in coerenza con i medesimi parametri utilizzati per la quantificazione delle risorse per le amministrazioni dello Stato.

Il nuovo testo integra questa previsione stabilendo che le risorse per gli incrementi retributivi per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali delle amministrazioni regionali, locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali, sono definite dal Governo nel rispetto dei vincoli di bilancio, del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa.

*Struttura della contrattazione collettiva e rapporti fra livelli di contrattazione collettiva*

Il terzo comma del "nuovo" art. 40 ripropone la disposizione, già prevista dal testo previgente, in base alla quale "la contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi

nazionali e integrativi”, ma sancisce, in linea con quanto affermato nell’accordo quadro raggiunto il 22 gennaio del 2009 di riforma del modello contrattuale, la novità dell’eguale durata della vigenza della parte normativa e di quella economica.

Sulla base del predetto accordo quadro, che ha avuto un’apposita applicazione al lavoro pubblico con la successiva intesa del 30 aprile 2009, i contratti collettivi, nazionali ed integrativi, avranno durata triennale (ferma la coincidenza tra periodo economico e normativo prevista in via diretta già dalla legge delega 15/2009).

#### *Interpretazione autentica dei contratti collettivi*

Anche le disposizioni relative ai contratti di interpretazione autentica subiscono delle modifiche.

L’art. 61 del d.lgs. 150/2009, sostituendo integralmente il previgente art. 49 del d.lgs. 165/2001, stabilisce che qualora l’accordo di interpretazione autentica non comporti oneri aggiuntivi e non vi sia divergenza sulla valutazione degli stessi, il parere del Presidente del Consiglio dei Ministri è espresso tramite il Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze.

Si evita quindi in questa particolare ipotesi, in armonia con un principio di semplificazione procedimentale e di accelerazione, la necessità della defatigante procedura di valutazione in capo al Consiglio dei Ministri.

#### *Disciplina delle progressioni professionali. Ricadute contrattuali*

Le norme sulle mansioni e sulle progressioni professionali modificano il testo dell’art. 52 del d.lgs. 165/2001, per chiarire alcuni aspetti della previgente disciplina e garantire reale selettività e meritocrazia, superando i sostanziali automatismi del passato (art. 62 del d.lgs. 150/2009) e chiariscono il ruolo della contrattazione collettiva in materia.

Le disposizioni vanno peraltro lette anche in relazione con quanto stabilito dagli articoli 23 e 24 dello stesso d.lgs 150/ 2009.

In particolare:

- a) viene stabilito che i dipendenti sono obbligatoriamente collocati in almeno tre aree o categorie di inquadramento.

Sarebbe quindi nullo un sistema di classificazione professionale che prevedesse un numero inferiore di aree/categorie.

Sono in ogni caso esclusi dall'applicazione della norma i dirigenti, il personale docente della scuola, delle accademie, conservatori e istituti assimilati;

- b) viene chiarito che le progressioni all'interno dell'area/categoria (progressioni economiche) danno titolo all'acquisizione di fasce di merito ed hanno obbligatoriamente carattere selettivo.

La selettività è garantita anche attraverso l'attribuzione della progressione ad una quota limitata di dipendenti. In particolare, ai fini delle selezioni preordinate alle progressioni è richiesta la ponderazione di qualità culturali e professionali, la valutazione dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, ciò anche in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione (art. 23 del d.lgs. 150/2009). E' quindi radicalmente vietata la previsione di passaggi di fascia retributiva sulla base di elementi automatici (come l'anzianità di servizio).

Inoltre, la collocazione nella fascia di merito alta ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera a), del d.lgs. 150/2009, per tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non consecutive, costituisce titolo prioritario ai fini dell'attribuzione delle progressioni economiche. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni costituisce, a tali fini, invece, un titolo meramente rilevante (art. 52, comma 2, d.lgs. 165/2001).

- c) viene affermato, sulla scorta dell'ampia giurisprudenza in materia (della Corte di Cassazione ma anche Costituzionale), che è necessario indire un concorso pubblico per consentire le progressioni verticali (tra le aree) “ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50% di quelli messi a concorso”.

L'accesso dall'interno alle categorie o aree superiori, quindi, avviene solo nell'ambito dell'unica procedura concorsuale che può prevedere posti riservati nel limite massimo del 50%. Nessuna competenza della contrattazione collettiva residua in materia di progressioni fra aree comportando la stessa un concorso pubblico: per cui un eventuale contratto in materia configurerebbe una nullità per impossibilità giuridica dell'oggetto.

### **6.3 La legge finanziaria per l'anno 2010. Corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale (IVC)**

*Natura dell'istituto, decorrenze e importi*

L'IVC è stata prevista dal Protocollo del 23 Luglio 1993 (Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo). Sulla base delle previsioni ivi contenute, è stato ad oggi corrisposto ai lavoratori (del settore privato, vedi *infra*) un elemento provvisorio ed anticipatorio della retribuzione contrattuale nelle more del rinnovo del contratto collettivo scaduto: tale erogazione, quindi, assume anche un carattere compensatorio del minore potere di acquisto del salario, eroso dalla crescita dei prezzi al consumo.

Per questi motivi l'IVC viene legata al tasso di inflazione programmato e rientra nella strategia complessiva costitutiva della “politica salariale di anticipo”, avallata dall'accordo di luglio, che abbandona l'indicizzazione della “scala mobile”.

In particolare, secondo l'accordo del 1993:

- l'IVC viene corrisposta ai lavoratori dopo un periodo di vacanza contrattuale pari a tre mesi dalla data di scadenza del CCNL, a partire dal mese successivo, nella misura del 30% del tasso di inflazione programmato, applicato ai minimi retributivi vigenti, inclusa l'ex indennità di contingenza;
- tale importo, diviene pari al 50% dell'inflazione programmata dopo sei mesi di vacanza contrattuale;
- dalla decorrenza dell'accordo di rinnovo del contratto l'indennità di vacanza contrattuale cessa di essere erogata.

Oltre ad essere strumento a presidio del potere d'acquisto dei salari, l'IVC è stata concepita anche come strumento di incentivo per le parti sociali al rispetto dei tempi della contrattazione collettiva, previsti dallo stesso protocollo, considerato che si prevede che le OO.SS. presentino le piattaforme contrattuali per il rinnovo del CCNL in tempo utile per consentire l'apertura delle trattative, tre mesi prima della scadenza dei contratti. Durante tale periodo, e per il mese successivo alla scadenza, le parti non possono assumere iniziative unilaterali, né procedere ad azioni dirette (ad es. azioni di sciopero). La violazione di questo

“periodo di raffreddamento” è sanzionata con l’anticipazione o lo slittamento di tre mesi della corresponsione dell’IVC, a seconda che la violazione sia stata posta in essere dalla parte datoriale ovvero da quella sindacale.

Inoltre, dato il carattere dell’IVC quale elemento “provvisorio” della retribuzione, la stessa viene riassorbita negli incrementi retributivi dei rinnovi contrattuali successivi (nonostante alcune sentenze di merito – es. Tribunale di Livorno, sezione lavoro, n. 504/2005- abbiano sostenuto la cumulabilità con i successivi incrementi retributivi, tale possibilità è stata esclusa per il pubblico impiego dall’art. 2, comma 35, della legge 203/2008).

#### *Applicazione dell’istituto nel lavoro pubblico*

Nel pubblico impiego l’istituto in discorso non ha avuto applicazione generalizzata ed automatica al verificarsi dei presupposti definiti dall’accordo di luglio, nonostante la corresponsione dell’IVC fosse prevista da apposite disposizioni contenute in tutti i CCNL. Si tratta della conseguenza di un parere reso dal Consiglio di Stato, che ha condizionato la corresponsione dell’IVC alla stipulazione di un apposito ed autonomo contratto collettivo (*Cons. Stato parere n. 2585 del 2002*).

Tramite accordo collettivo si era d’altra parte agito nella prima applicazione concreta dell’istituto nel settore pubblico (accordo quadro del 28 aprile 1994). Analogamente, tramite apposito CCNL, a seguito dell’emanazione del predetto parere del Consiglio di Stato, l’IVC è stata corrisposta al personale dell’ENEA (CCNL del 15/7/2004).

Una novità contenuta nelle ultime disposizioni normative è quella di aver disposto l’erogazione dell’IVC, in prima applicazione, tramite decreto legge (art. 33 del d.l. 185/2008, convertito con la legge 2/2009), superando i richiami alle procedure di cui agli art. 47 e 48, comma 1, del d.lgs. 165/2001, contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro, rendendo inoltre strutturale la sua corresponsione nella previsione dell’art. 2, comma 35, della legge finanziaria per il 2009.

#### *Previsioni nella legge finanziaria 2010*

Per la tornata contrattuale 2010-2012 la legge finanziaria per l’anno 2010 (art.2, comma 13, legge 23 dicembre 2009, n.191), nelle more della definizione del nuovo assetto contrattuale ed in attesa che siano reperite ulteriori risorse da destinare allo stesso scopo, ha

previsto per tutto il pubblico impiego risorse annue corrispondenti al solo costo dell'indennità di vacanza contrattuale (IVC).

In proposito, considerata la complessità dell'*iter* procedurale previsto dal d.lgs. 150/2009 – che, come si è evidenziato, presuppone tra l'altro la definizione dei nuovi comparti di contrattazione - si prospetta il ritardo nell'avvio delle trattative con la conseguente necessità di dare applicazione alle disposizioni che prevedono meccanismi di tutela retributiva nei confronti del personale pubblico.

Più in dettaglio il comma 13 dell'articolo 2 della legge 191/2009 stabilisce che: “Nelle more della definizione del nuovo assetto contrattuale delle amministrazioni pubbliche [...] ai fini dei rinnovi contrattuali del triennio 2010-2012, gli oneri posti a carico del bilancio statale per la contrattazione collettiva nazionale sono quantificati complessivamente in 215 milioni di euro per l'anno 2010, 370 milioni di euro per l'anno 2011 e 585 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012”.

Le amministrazioni diverse dallo Stato provvedono secondo percentuali di incremento analoghe.

La relazione illustrativa sottolinea che gli appostamenti di cui al comma in esame si correlano alla situazione contingente e, in particolare, al rispetto alla definizione del nuovo assetto contrattuale delle amministrazioni pubbliche, tenuto anche conto sia della discontinuità ed incertezza dell'attuale fase della congiuntura economica italiana ed internazionale, che consiglia un attento monitoraggio degli equilibri di finanza pubblica, sia delle ultime evidenze disponibili in termini di dinamiche inflattive.

Il comma 14 quantifica, invece, gli oneri nel triennio 2010-2012 per il personale non contrattualizzato:

- per l'anno 2010, 135 milioni di euro;
- per l'anno 2011, 201 milioni di euro,
- a decorrere dall'anno 2012, 307 milioni di euro.

Nella seguente tabella si espongono gli oneri (annui lordi) a carico delle amministrazioni statali derivanti dall'attribuzione dei benefici economici previsti dai commi 9-11 (fonte: relazione tecnica).

**Tabella 14** – Oneri a carico delle amministrazioni statali derivanti dall'attribuzione dei benefici economici previsti dai commi 9-11

ANNI	PERSONALE STATALE CONTRATTUALIZZATO (comma 9)	PERSONALE STATALE NON CONTRATTUALIZZATO (comma 10)	TOTALE PERSONALE STATALE (commi 9 e 10)
2010	215	135	350
2011	370	201	571
2012	585	307	892

Fonte: relazione tecnica

Si veda, infine, la tabella sottostante riepilogativa degli oneri previsti per l'intero pubblico impiego.

**Tabella 15** – Oneri previsti per l'intero pubblico impiego. Triennio contrattuale 2010-2012.

<b>LEGGE FINANZIARIA 2010</b>			
Oneri complessivi annui al lordo dei contributi e dell'IRAP			
COMPARTI/SETTORI	2010 (mln di euro)	2011 (mln di euro)	2012 (mln di euro)
Stato (ARAN)	215	370	585
Stato non contrattualizzati di cui: Corpi e Forze	135 (79)	201 (135)	307 (214)
<b>Totale Stato</b>	<b>350</b>	<b>571</b>	<b>892</b>
<b>Totale settore non statale</b>	<b>343</b>	<b>516</b>	<b>788</b>
<b>Totale pubblico impiego</b>	<b>693</b>	<b>1.087</b>	<b>1.680</b>

In attuazione delle predette disposizioni dal 24 marzo 2010 sono state rese disponibili sul sito della Ragioneria Generale dello Stato (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-1/index.asp>), le misure dell'indennità di vacanza contrattuale dell'anno 2010, riferite al triennio contrattuale 2010-2012, per il personale dipendente dalle Amministrazioni pubbliche non statali, chiarendo in particolare: