

2008 (articolo 3, comma 90) anche al personale che abbia conseguito i previsti requisiti di anzianità di servizio in virtù di contratti stipulati anteriormente al 28 settembre 2007.

La correlazione tra retribuzione accessoria e miglioramento della produttività delle amministrazioni, più volte enunciata all'interno di intese tra il Governo e le organizzazioni sindacali<sup>7</sup> e ripresa nelle direttive indirizzate all'ARAN dai comitati di settore, non ha mai trovato concreta attuazione negli accordi relativi ai diversi bienni economici, a fronte di rivendicazioni sindacali dirette ad un utilizzo di tutte le risorse disponibili, comprese quelle aggiuntive da destinare ad incentivo della produttività, per la tutela del potere di acquisto delle componenti fisse della retribuzione, in un contesto caratterizzato da notevoli ritardi nella sottoscrizione degli accordi e da un andamento dell'inflazione reale superiore agli obiettivi previsti in sede di programmazione.

La previsione di miglioramenti economici all'interno delle aree di appartenenza, che avrebbe dovuto teoricamente rappresentare un meccanismo premiale per incentivare le prestazioni individuali, si è, di fatto, tradotta nel generalizzato inquadramento in livelli più alti della pressoché totalità degli interessati, senza adeguati meccanismi valutativi improntati ad obiettivi criteri di selettività.

Ne è derivata una crescita delle retribuzioni di fatto ben superiore alle previsioni e una redistribuzione del personale nelle diverse qualifiche determinata dall'intento di assicurare incrementi economici ai dipendenti, più che da reali esigenze delle amministrazioni di disporre di più elevate professionalità per lo svolgimento delle competenze attribuite.

Il complessivo esito degli strumenti previsti dalla citata normativa in materia di personale, osservava la Corte<sup>8</sup>, vede un'amministrazione chiamata a svolgere compiti maggiormente impegnativi, con un numero di dipendenti ridotto, avente maggiore anzianità e concentrato nei livelli più alti dell'organico che ha beneficiato, soprattutto per effetto della contrattazione integrativa, di una dinamica retributiva complessivamente più favorevole rispetto a quella prevista in sede di programmazione.

---

derogatoria alle ordinarie procedure di reclutamento e, quindi, di stretta interpretazione.

<sup>7</sup> Significativo in tal senso il memorandum di intesa "Per una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche", sottoscritto dal Ministro per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione e le organizzazioni sindacali nel mese di gennaio 2007, i cui contenuti sono stati significativamente ripresi nel documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali per il quadriennio 2006-2009 e negli atti di indirizzo dei diversi comitati di settore. Nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2007, la Corte osservava come le impegnative proposizioni contenute nel citato memorandum siano rimaste, in larga misura, non realizzate. I contratti stipulati nel corso del 2007 e nei primi mesi del 2008 mostrano, infatti, un'attenzione men che modesta alle questioni della produttività del lavoro nel settore pubblico, per cui i previsti miglioramenti retributivi sono destinati ad aumentare, per la generalità dei dipendenti, i trattamenti fissi e continuativi. Inoltre, mancano in tutti i contratti, impegni concreti sull'introduzione di strumenti e tecniche per la valutazione indipendente delle prestazioni.

<sup>8</sup> Relazione sul costo del lavoro pubblico per gli anni 2003, 2004 e 2005, edito nel mese di maggio 2007.

## 1.2. Il decreto-legge n. 112 del 2008

Il d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha anticipato gli effetti della manovra per l'esercizio 2009, contiene un significativo mutamento degli strumenti per il perseguimento delle politiche pubbliche in materia di personale.

Come già evidenziato dalla Corte in sede di audizione parlamentare sul documento di programmazione economico-finanziaria per il 2009-2013<sup>9</sup>, le norme contenute nel d.l. n. 112 del 2008 intervengono in modo mirato su tutti gli aspetti problematici più volte segnalati dalla Corte.

In particolare, l'art. 66 rafforza le misure di contenimento della dinamica delle nuove assunzioni, abbattendo drasticamente il tasso di sostituzione dei dipendenti cessati dal servizio nel triennio di riferimento, subordinando, comunque, le nuove assunzioni ad una previa, reale, attuazione delle procedure di mobilità<sup>10</sup>.

In materia di revisione degli organici, l'art. 74 vincola le amministrazioni (pena il divieto di nuove assunzioni) non solo e non tanto ad effettuare tagli lineari alla consistenza dei dipendenti, ma ad un complesso procedimento di revisione degli assetti organizzativi finalizzato alla concreta individuazione di uffici da sopprimere attraverso una adeguata redistribuzione delle attività e l'adozione di strumenti per il coordinamento delle attività.

Al fine di contenere la spesa complessiva di personale, l'art. 64 prevede un processo di razionalizzazione dell'organizzazione scolastica attraverso l'aumento di un punto percentuale del rapporto tra alunni e docenti e il riordino degli organici del personale amministrativo tecnico ed ausiliario (ATA), che dovrebbe subire a regime una riduzione pari al 17%<sup>11</sup>.

Nel prendere atto delle difficoltà di utilizzare lo strumento contrattuale per correlare i trattamenti accessori alla produttività delle amministrazioni, è stabilita direttamente per legge la finalizzazione di alcune delle fonti di alimentazione dei fondi unici.

<sup>9</sup> Il testo dell'audizione è stato approvato con delibera delle sezioni riunite n. 27/Aud/08.

<sup>10</sup> Per le amministrazioni statali indicate nell'articolo 1, comma 523, della legge finanziaria 2007, il tasso di ricambio è ridotto per il 2009 ad una percentuale pari al 10% delle unità cessate da servizio nell'anno precedente, salva la possibilità per gli enti non interessati alle procedure di stabilizzazione dei precari di ulteriori assunzioni, nei limiti di consistenza di un apposito fondo stanziato nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Tale limite viene elevato al 20% per gli anni 2010 e 2011 e al 50% per il 2012.

<sup>11</sup> Le economie lorde derivanti dalla citata disposizione sono state quantificate in 456 milioni per l'anno 2009, con incrementi progressivi nei successivi esercizi fino ad attestarsi a regime nell'esercizio 2012 a 3,19 miliardi. Nella citata audizione, la Corte sollevava perplessità sulle modalità di stima del numero degli alunni e del personale docente, con il conseguente rischio di una sovrastima delle effettive capacità di razionalizzazione del sistema. L'elevato numero di docenti per studente, osservava la Corte, "è riconducibile a fattori non sempre imputabili ad una scelta diretta del legislatore. Influiscono in particolare su tale indicatore, oltre ai *curricula* scolastici, anche gli obblighi contrattuali dei docenti (inferiori alla media OCSE) e la dimensione delle classi (inferiore alla media OCSE) che si riconnette alla situazione della rete scolastica (di competenza regionale), ai vincoli derivanti dall'attuale situazione dell'edilizia scolastica ed alla dimensione demografica dei Comuni, cui compete la messa a disposizione delle strutture".

Sottolineava, infine, la Corte come il preannunciato taglio degli organici (32.105 unità nell'anno scolastico 2009/2010, 47.665 unità nell'anno scolastico 2010/2011 e 67.341 unità nell'anno scolastico 2011/2012), appariva di dimensioni impegnative anche alla luce dei risultati conseguiti dalle precedenti manovre di contenimento.

L'art. 67, comma 2, effettua preliminarmente una doverosa ricognizione, più volte sollecitata dalla Corte<sup>12</sup>, di tutte le leggi speciali che prevedono incentivi al personale quantificando il relativo gettito<sup>13</sup>.

L'efficacia delle predette norme è sospesa per l'esercizio 2009, con una parziale riassegnazione delle risorse nel 2010 (in misura pari all'80%), a condizione che le stesse vengano erogate secondo criteri di selettività e premialità non derogabili dalla contrattazione integrativa<sup>14</sup>.

Gli stessi fondi unici, in aggiunta al taglio sopra evidenziato, subiscono un'ulteriore riduzione del 10% rispetto alle regole di crescita poste nell'art. 1, comma 189, della legge finanziaria 2006, che aveva cristallizzato il loro ammontare a quello accertato al termine del 2004 (art. 67, comma 5).

La predetta disposizione, che pure rappresenta il primo tentativo di incidere su una delle variabili nevralgiche per il contenimento della spesa di personale, ha di fatto prodotto risultati minori delle attese a causa della possibilità prevista nei contratti successivamente sottoscritti, di destinare alla contrattazione integrativa ulteriori risorse aggiuntive e, inoltre, alla non facile applicazione delle regole che escludono determinate fonti di finanziamento dal previsto raffronto con l'ammontare accertato dei fondi per l'esercizio 2004<sup>15</sup>.

A fronte dei predetti tagli, destinati a tradursi per la prima volta in un effettivo decurtamento del trattamento economico complessivamente spettante a determinate categorie di personale, l'art. 61, comma 17, prevede la possibilità di una integrazione dei fondi da destinare alla contrattazione integrativa attraverso l'utilizzo di una quota parte dei risparmi di spesa connessi con le misure<sup>16</sup> introdotte nei precedenti commi del citato articolo<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Nella citata relazione sul costo del lavoro pubblico per gli anni 2003, 2004 e 2005 osservava la Corte, in merito ai rapporti tra contrattazione nazionale e integrativa, come "...risulta ormai consolidato un sistema a doppio binario che vede le risorse stanziare dalle diverse leggi finanziarie, utilizzate pressoché esclusivamente per attribuire agli interessati incrementi delle sole voci tabellari, con rinvio dell'intera disciplina dei trattamenti accessori, numerosi dei quali aventi carattere fisso e continuativo, e soprattutto delle materie relative alle progressioni di carriera e alla contrattazione decentrata, finanziata dalle disponibilità accertate, al termine di ciascun esercizio di riferimento, nei diversi fondi unici di amministrazione. Tali fondi risultano in concreto alimentati da una molteplicità di fonti, il cui gettito, legato ad una pluralità di norme legislative e collettive, spesso neppure esattamente e compiutamente censite, finora non è mai stato quantificato attraverso opportune serie storiche".

<sup>13</sup> Sulla base dei dati storici relativi al gettito delle disposizioni censite, l'importo complessivo delle economie di spesa viene quantificato in 470 milioni di euro. A regime la riduzione del 20% dovrebbe garantire risparmi pari a 106 milioni.

<sup>14</sup> Il comma 1 dell'articolo 67 prevede, altresì, una riduzione degli incentivi spettanti ai dipendenti del Ministero dell'economia e delle finanze in connessione con il raggiungimento di particolari obiettivi in materia di contrasto all'evasione fiscale; più che da reali esigenze di contenimento della spesa, la disposizione appare volta a contenere gli effetti di un beneficio legato a fattori che spesso prescindono dall'impegno individuale degli interessati.

<sup>15</sup> Le complesse regole per l'attuazione dell'articolo 1, comma 189, della legge finanziaria 2006 sono contenute nella Circolare RGS n. 28 del 14 giugno 2006.

<sup>16</sup> Il citato articolo 61 prevede una serie di tagli e riduzioni alle spese per consulenze, relazioni esterne, compensi per incarichi arbitrari, gettoni di presenza etc.

<sup>17</sup> I risparmi di spesa, accertati al termine di ciascun esercizio finanziario, sono versati annualmente ad un apposito capitolo di entrata del bilancio per essere riassegnati ad uno specifico fondo avente una dotazione iniziale pari a 200 milioni di euro annui. Oltre che all'incremento dei fondi unici, le predette economie sono destinate alla tutela della sicurezza pubblica ed al soccorso pubblico. Il riparto tra le diverse finalità è demandato ad un decreto del Ministro dell'economia di concerto con

La stessa norma sottopone la contrattazione integrativa, ritenuta causa principale di incontrollati incrementi della spesa di personale, a controlli più rigorosi, demandando, tra l'altro, alla Corte dei conti il compito di riferire al Parlamento sull'evoluzione della consistenza dei fondi unici nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, sulla concreta adozione di criteri improntati alla premialità ed al riconoscimento del merito per l'erogazione di trattamenti accessori, nonché sulla effettiva selettività dei percorsi di carriera del personale.

La stessa Corte viene, altresì, facoltizzata a proporre interventi correttivi a livello di comparto o di singolo ente mentre, quale norma di chiusura, viene ribadito l'obbligo di sospendere, in caso di accertata elusione dei limiti, le clausole contrattuali, con l'obbligo di recupero di quanto erogato, nella tornata negoziale successiva<sup>18</sup>.

Finalizzata a garantire non tanto risparmi di spesa, quanto una maggior efficienza e produttività delle amministrazioni, appare la nuova disciplina sulla decurtazione dei compensi in caso di malattia e sulla reperibilità dei dipendenti e quella relativa alla riduzione delle prerogative sindacali accompagnata a più rigorose modalità di controllo per la loro fruizione<sup>19</sup>.

Il quadro degli interventi in materia di personale è completato con la decisione di anticipare la quantificazione e la copertura delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008-2009, ad integrazione di quanto previsto dalla legge finanziaria 2008 che aveva limitato la definizione delle risorse, a quelle occorrenti per la corresponsione della indennità di vacanza contrattuale.

L'integrazione delle risorse in corso di esercizio ha consentito un più rapido avvio delle trattative con le organizzazioni sindacali prima della approvazione della legge finanziaria 2009, con conseguente recupero del ritardo nella sottoscrizione degli accordi, di fatto sottoscritti - almeno quelli del personale non dirigenziale - nei primi mesi del 2009.

La Corte ritiene condivisibile la soluzione adottata che consente di contemperare il rispetto delle regole di contabilità, secondo cui la quantificazione delle risorse necessarie ai rinnovi è riservata alla legge finanziaria, con l'esigenza di un avvio tempestivo delle trattative, sulla base di un preliminare vincolante impegno ancorché contenuto entro limiti compatibili con il quadro programmatico.

### 1.3. La legge finanziaria 2009

In attesa della conclusione del dibattito relativo al processo di revisione dell'assetto normativo del pubblico impiego, che prenderà corpo nella legge delega

---

quello dell'interno.

<sup>18</sup> La citata previsione risulta, peraltro, in parte modificata dall'articolo 55 del d.lgs. 17 ottobre 2009, n. 150 che, opportunamente, inserisce la previsione all'interno del nuovo testo del d.lgs. n. 165 del 2001. Sugli esiti della prima applicazione delle disposizioni in materia di controlli sulla contrattazione integrativa si rinvia al successivo capitolo terzo.

<sup>19</sup> In sede di certificazione dell'accordo quadro relativo alla ridefinizione delle prerogative sindacali (delibera n. 35/2008 delle sezioni riunite), la Corte osservava che la riduzione dell'entità delle prerogative sindacali non determina risparmi in senso proprio per le amministrazioni interessate, ma esclusivamente un recupero di produttività derivante dalla presenza di un maggior numero di interessati sul luogo di lavoro, difficilmente quantificabile in termini economici, se non nelle limitate ipotesi di sostituzione obbligatoria degli assenti con personale a tempo determinato. Per ulteriori approfondimenti, si rinvia al capitolo secondo della presente relazione.

4 marzo 2009, n. 15 e nel decreto legislativo di attuazione, la legge finanziaria per l'esercizio 2009<sup>20</sup> contiene alcune significative disposizioni in materia di personale.

Anticipando i contenuti del nuovo accordo sull'assetto delle relazioni sindacali sottoscritto nel mese di gennaio 2009, la citata legge finanziaria, con l'art. 2, comma 35, autorizza le amministrazioni statali a corrispondere immediatamente ai dipendenti incrementi retributivi pari all'entità delle risorse stanziare nella stessa legge, indipendentemente dalla sottoscrizione dei contratti collettivi<sup>21</sup>.

Viene, inoltre, ribadita l'obbligatorietà della corresponsione immediata agli interessati dell'indennità di vacanza contrattuale, la cui erogazione, nonostante la previsione di specifiche modalità di calcolo, fino all'emanazione della legge finanziaria 2008, era subordinata alla sottoscrizione di un vero e proprio accordo collettivo, soggetto alle regole procedurali previste nell'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001<sup>22</sup>.

Nel confermare l'ammontare delle risorse per i rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008-2009, già quantificate e coperte nella manovra estiva, l'art. 1, commi 32, 33 e 34, precisa ulteriormente le modalità e le fonti di finanziamento per la riassegnazione alla contrattazione integrativa di risorse pari all'ammontare dei tagli apportati dall'art. 67 del d.lgs. n. 112 del 2008<sup>23</sup>.

In aggiunta a quanto già previsto dall'art. 61 del medesimo d.l. n. 112 del 2008, vengono individuati due ulteriori canali di rifinanziamento: il trasferimento di risorse scaturenti da processi di razionalizzazione della spesa di personale (ulteriori rispetto a quanto preso in considerazione per determinare l'ammontare dei saldi di finanza pubblica) e i cosiddetti "risparmi organizzativi", cioè le economie connesse alla riduzione dei costi di funzionamento delle amministrazioni. A tutt'oggi, come più approfonditamente riferito nel capitolo secondo, sono ancora in corso le

<sup>20</sup> Legge 22 dicembre 2009, n. 208.

<sup>21</sup> Si tratta di una mera dichiarazione di intenti finalizzata a precostituire uno strumento di pressione nei confronti del sindacato, di fatto non applicata in quanto la contrattazione per il biennio 2008-2009 era già in fase di svolgimento. La materia è stata, successivamente, regolamentata dal citato accordo di aprile 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali.

<sup>22</sup> Di fatto, l'unico caso di corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale ha riguardato i dipendenti non dirigenti dell'ENEA. Il relativo contratto collettivo, sottoscritto il 15 luglio 2004, è stato certificato dalla Corte dei conti con delibera n. 30/2004. In quella sede, la Corte, riprendendo considerazioni già svolte nella relazione sul costo del lavoro pubblico negli anni 2001 e 2002 osservava, tra l'altro, che l'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi sembrava ipotizzare, anche per i comparti di contrattazione del personale pubblico, una automatica corresponsione del beneficio in questione a partire dall'inizio del quarto mese successivo alla data di scadenza degli accordi. Tale originaria previsione è stata, peraltro, successivamente integrata in tutti i contratti collettivi relativi al quadriennio 1998-2001 e ai due bienni economici, con una clausola che prevede, per la concreta erogazione della predetta indennità, la stipula di uno specifico accordo collettivo da concludere con la procedura di cui all'art. 48 del d.lgs. n. 165 del 2001. Proprio la complessità della predetta procedura e il modesto valore del compenso ha, di fatto, rappresentato un ostacolo alla concreta applicazione del predetto istituto. La specifica contrattazione sul punto, osservava la Corte, verrebbe, infatti, a soprapporsi a quella ordinaria. A causa dei tempi tecnici necessari alla conclusione di specifici accordi, si verificherebbe, comunque, la perdita di significatività di un istituto introdotto proprio per garantire un immediato, se pur parziale, adeguamento della retribuzione alla dinamica inflattiva.

<sup>23</sup> Le trattative erano state avviate sulla base di uno specifico protocollo di intesa tra il Governo e le Confederazioni sindacali, con il quale, a fronte dell'accettazione di incrementi pari al tasso di inflazione programmata decorrenti inoltre dal 1° gennaio 2009, veniva previsto il pieno recupero di tutti i tagli apportati ai fondi unici derivanti sia dalla riduzione del gettito delle leggi speciali, sia dal previsto inasprimento del limite di crescita.

procedure per la verifica delle economie realizzate e la loro successiva riassegnazione alle amministrazioni interessate.

#### **1.4. La “Riforma Brunetta”**

##### *1.4.1. Considerazioni generali*

Emanato in anticipo rispetto al termine previsto nella legge delega<sup>24</sup>, il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, chiude una stagione caratterizzata da ripetuti interventi settoriali in materia di pubblico impiego e dalla continua opera di rimaneggiamento, manutenzione e modifica del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il nuovo intervento delinea una riforma organica della materia con un approccio che dichiaratamente indica, quale momento fondante di una nuova politica del personale, una forte accentuazione del principio di selettività nella attribuzione di trattamenti accessori, da correlare all'esito di un diverso sistema di valutazione della performance delle amministrazioni e del merito individuale, regolamentato in via esclusiva dalla legge, con la conseguente riduzione degli spazi sinora occupati dalla contrattazione nazionale ed integrativa.

La Corte prende positivamente atto di una ritrovata celerità nello svolgimento della complessa attività procedurale propedeutica all'emanazione del citato decreto legislativo che ha, comunque, consentito di acquisire importanti contributi (tradottisi, in taluni casi, in modifiche al testo predisposto dal Governo) da parte della Conferenza unificata Stato-Regioni e delle competenti Commissioni parlamentari.

Significativa anche la decisione di accorpate in un unico testo normativo l'attuazione di tutte le deleghe contenute all'interno della citata legge n. 15 del 2009 concernenti: le modifiche alla disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (art. 2); le nuove regole per la contrattazione nazionale e integrativa (art. 3); le modalità e le tecniche per la valutazione della performance delle diverse strutture e della produttività del personale (art. 4); gli strumenti di valorizzazione del merito individuale (art. 5); il nuovo quadro di riferimento della dirigenza pubblica (art. 6); la revisione della normativa in materia di sanzioni disciplinari e di responsabilità dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (art. 7).

Tale decisione ha, infatti, consentito lo svolgimento di un dibattito su tutti gli aspetti relativi ad un complesso intervento legislativo, inteso, fin dall'origine, a raccordare tra loro la disciplina del rapporto di lavoro e l'organizzazione delle amministrazioni, e di predisporre, all'interno di un unico contesto normativo, gli strumenti necessari a garantire l'attuazione del disegno riformatore, rendendo credibile la definizione di una vincolante tempistica per i successivi adempimenti.

Da un punto di vista redazionale, i primi tre titoli contengono un'esauritiva ed autonoma disciplina di alcuni aspetti della complessiva riforma (principi generali, misurazione, valutazione e trasparenza della performance, merito individuale e premi), mentre il quarto, concernente le nuove norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, si sostanzia in una riscrittura del precedente testo unico sul pubblico impiego, effettuata utilizzando la

---

<sup>24</sup> Legge 4 marzo 2009, n. 15.

tecnica della evidenziazione delle specifiche modifiche apportate ai corrispondenti articoli del d.lgs. n. 165 del 2001.

Ferma restando l'unitarietà del disegno complessivo ed il rapporto di stretta strumentalità tra le norme contenute nei diversi articoli del d.lgs. n. 150 del 2009, la Corte ritiene utile in questa sede effettuare una sintetica analisi delle disposizioni concernenti le materie oggetto specifico della presente relazione, quali quelle riguardanti il nuovo rapporto tra legge e fonti negoziali per la disciplina del rapporto di lavoro, l'assetto delle relazioni sindacali e le procedure di contrattazione, i limiti e i controlli sulla contrattazione integrativa.

#### *1.4.2. Il nuovo riparto di competenze tra legge e contratto collettivo*

Il d.lgs. n. 150 del 2009 effettua preliminarmente una profonda riconsiderazione del confine (rivelatosi estremamente mobile e permeabile) tra fonti autoritative e negoziali in materia di disciplina del rapporto di lavoro del personale pubblico, delineando un quadro per molti versi simile al contenuto originario del d.lgs. n. 29 del 1993.

Il d.lgs. 3 marzo 1998, n. 80, con cui era stata avviata la cosiddetta seconda privatizzazione del pubblico impiego, aveva ampliato l'area di intervento della contrattazione anche agli aspetti concernenti la micro organizzazione degli uffici, attribuendo alla fonte negoziale una competenza generale ed esclusiva a disciplinare "tutte le materie relative rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali".

A fronte di tale competenza, già di per sé molto ampia, la contrattazione è successivamente intervenuta in materie oggetto di specifica riserva di legge, quali, ad esempio, quelle riguardanti le modalità per la stabilizzazione dei precari, le procedure di mobilità verticale del personale - cioè l'inquadramento in un'area superiore a quella di appartenenza (considerata dalla Corte costituzionale come assimilabile ad una nuova assunzione) - fino a prefigurare possibili impatti sul trattamento pensionistico di alcuni istituti retributivi.

Il nuovo testo dell'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001 limita la competenza dei contratti collettivi alla sola determinazione dei diritti e degli obblighi "direttamente pertinenti al rapporto di lavoro" ed elenca, poi, le materie interamente riservate alla legge e quelle ulteriori (sanzioni disciplinari, valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, mobilità e progressioni economiche), relativamente alle quali l'autonomia negoziale è consentita negli esclusivi limiti previsti dalla stessa normativa.

Particolarmente significativa del nuovo rapporto tra le fonti, è la modifica apportata all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001: la generale possibilità per i contratti collettivi di disapplicare disposizioni normative attributive di specifici trattamenti, viene limitata, ora, ai soli casi in cui la norma stessa si autoqualifichi, fin dall'origine, come derogabile in esito ad una sopravvenuta diversa disciplina negoziale.

Il rapporto tra la legge e la contrattazione collettiva viene, anzi, drasticamente invertito dalla norma (art. 2, comma 3-bis) che prevede la nullità delle disposizioni contrattuali contrarie a norme imperative e l'automatico inserimento di queste ultime all'interno dei contratti collettivi.

Al riguardo, osserva la Corte che la previsione, contenuta nel citato d.lgs. n. 80 del 1998, di una competenza esclusiva della contrattazione in materia di determinazione dei trattamenti economici, aveva come obiettivo l'individuazione di

un momento unitario di determinazione complessiva della dinamica retributiva e della politica dei redditi, tendenzialmente omogenea in tutti i comparti. Quanto sopra al fine di superare le distonie del precedente sistema, caratterizzato dalla possibilità di intervenire in materia di determinazione dei trattamenti economici, tramite leggi attributive di benefici in favore di determinate categorie di dipendenti, al di fuori dei parametri di crescita indicati negli strumenti di programmazione.

Il forte ridimensionamento dei contratti collettivi - ritenuti strumento non idoneo ad assicurare il contenimento della spesa di personale e, soprattutto, la correlazione tra trattamenti accessori e miglioramento della produttività delle amministrazioni - trova riscontro nella nuova norma di chiusura del sistema (art. 47-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001) secondo cui, decorso un termine estremamente breve (60 giorni) dalla entrata in vigore della legge finanziaria, le amministrazioni sono autorizzate ad erogare, comunque, incrementi retributivi parametrati alla quantificazione delle risorse per i rinnovi contrattuali. Analoga disposizione (art. 40, comma 3-*ter*), consente ai singoli enti di procedere unilateralmente a disciplinare le materie demandate alla contrattazione integrativa in caso di mancato accordo con le organizzazioni sindacali.

#### *1.4.3. Le relazioni sindacali e le modifiche al procedimento di contrattazione*

Nell'ambito di un generale riordino delle procedure di contrattazione e dell'assetto delle relazioni sindacali, il d.lgs. n. 150 del 2009 ridefinisce la composizione e le competenze dei comitati di settore, i rapporti tra questi ultimi e l'ARAN, i poteri di coordinamento del Governo sulla politica contrattuale relativamente al personale appartenente ad amministrazioni non statali.

Momento centrale della riforma è la ridefinizione delle modalità di aggregazione dei dipendenti all'interno delle aree e dei comparti di contrattazione.

Il nuovo testo dell'art. 40, comma 2, demanda l'operazione di riordino dei comparti ad uno specifico quadro propedeutico all'avvio della nuova stagione contrattuale e predetermina in quattro il limite massimo delle nuove aggregazioni del personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni cui dovrebbero corrispondere altrettante separate aree per la dirigenza. Dal combinato disposto del predetto articolo con il successivo art. 41, comma 2, si desume, inoltre, che due dei quattro comparti dovrebbero riguardare rispettivamente il personale delle Regioni e quello degli enti locali.

Il limite posto dalla legge ad una materia che rappresenta uno dei momenti importanti dell'autonomia negoziale, è destinato a produrre - al di là degli aspetti tecnici correlati alla esigenza, più volte sottolineata anche dalla Corte, di evitare una eccessiva frammentazione della sessione negoziale - un rilevante impatto sulla complessiva materia delle relazioni e dei diritti sindacali.

Nel testo originario le regole sulla rappresentatività contenute nell'art. 43 del d.lgs. n. 165 del 2001 (5% quale media tra il dato elettorale e quello associativo), per l'ammissione delle organizzazioni sindacali ai tavoli di contrattazione nazionale, avrebbero dovuto essere riferite ad aggregazioni del personale di dimensioni decisamente maggiori ed eterogenee dal punto di vista delle professionalità.

Ciò avrebbe potuto, in concreto, privare del potere di rappresentatività e, di conseguenza, anche delle prerogative e degli altri diritti previsti nello statuto dei lavoratori (obblighi di informativa, uso delle bacheche, convocazione di assemblee

sui luoghi di lavoro, etc.), organizzazioni sindacali dotate di una rappresentatività specifica nei singoli settori.

Osserva in proposito la Corte che, se da un lato la norma rispondeva all'interesse comune anche ai lavoratori di evitare un'eccessiva dispersione dell'azione di autotutela e di favorire una sintesi di interessi non circoscritta a logiche settoriali proprie di più o meno piccoli gruppi di pressione, tuttavia una drastica riduzione di rappresentatività presupponeva l'avvio di un difficile processo di riaggregazione delle organizzazioni sindacali, che avrebbe richiesto tempi più distesi rispetto a quelli previsti dalla riforma (decorrenza a far data dalla tornata contrattuale 2010-2013). Proprio la difficoltà nel dare attuazione alla specifica normativa sul punto ha, di fatto, già determinato, come si dirà nel successivo capitolo secondo, lo slittamento di almeno un anno nell'avvio delle trattative relative al triennio 2010-2012.

In relazione alle sopradescritte criticità e al fine di consentire un più rapido avvio dello specifico tavolo negoziale, l'art. 1, comma 20-*bis* del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, nel testo modificato in sede di conversione dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, prevede, in via transitoria per la tornata contrattuale 2010-2012, ai soli fini dell'ammissione alle trattative, la cristallizzazione delle percentuali di rappresentatività possedute dalle diverse sigle in base ai dati certificati per il biennio contrattuale 2008-2009 relativamente ai comparti di contrattazione all'epoca previsti.

Ai fini del *quorum* per la validità delle ipotesi di accordo il dato relativo alla rappresentatività andrà, invece, riferito alle nuove aggregazioni di personale.

Su tali basi l'Organismo di coordinamento dei comitati di settore ha trasmesso all'ARAN uno specifico atto di indirizzo per la contrattazione relativa alla ridefinizione dei comparti che riprende sostanzialmente il contenuto dell'art. 34, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

La riforma rende più incisivo, a fini di coordinamento della finanza pubblica, l'intervento del Governo sulle scelte contrattuali relativamente a tutto il personale pubblico.

Per tutte le amministrazioni non territoriali i poteri di indirizzo per la contrattazione vengono demandati, attraverso una operazione di riordino dei precedenti comitati di settore, al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (art. 41, comma 3), con obbligo di acquisire il solo avviso degli organi di vertice delle diverse amministrazioni interessate (Ministro dell'istruzione, direttori delle agenzie fiscali, conferenza dei rettori, etc.).

Al Governo viene, inoltre, affidato il compito di determinare le risorse per i rinnovi contrattuali anche con riferimento al personale delle Regioni e degli enti locali previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie.

Tale attività, nel precedente sistema, era affidata al competente comitato di settore che aveva l'obbligo di attenersi ai criteri, anche metodologici, previsti nell'atto di indirizzo per il comparto ministeri.

Un ulteriore rafforzamento dei poteri di coordinamento del Governo deriva dalla abrogazione della norma (art. 47) che, in caso di contrasto tra il comitato di settore e il Consiglio dei ministri in merito alla compatibilità economica degli oneri derivanti da specifiche ipotesi di accordo, consentiva, comunque, la possibilità di

una sottoscrizione in via definitiva del contratto collettivo, ferma restando l'esclusione di ogni onere a carico del bilancio dello Stato.

Nel precedente quadro normativo, in definitiva, con riferimento alle amministrazioni non statali, l'unico limite alla dinamica retributiva era dato dal rispetto dei vincoli di bilancio, cioè dalla sola compatibilità finanziaria, non essendo previsto, almeno fino all'introduzione di un'efficacia interdittiva delle pronunce della Corte dei conti, un effettivo strumento per impedire una dinamica retributiva che, pur trovando adeguata copertura in bilancio, di fatto poteva risultare superiore ai parametri di crescita della spesa di personale indicati nei documenti di programmazione.

Sempre con riferimento ai comparti non statali, il pre-vigente ordinamento non prevedeva adeguate forme di controllo sul rispetto dei limiti imposti alla contrattazione, aspetto, quest'ultimo, che la stessa pronuncia di certificazione della Corte - che pure rappresenta il momento di chiusura del sistema - non può prendere in considerazione, essendo la competenza circoscritta agli aspetti concernenti la quantificazione dei costi contrattuali e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione.

#### *1.4.4. La valutazione della produttività ed i vincoli alla contrattazione integrativa*

Le principali innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2009 alla precedente disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, riguardano le modalità per la determinazione delle risorse da utilizzare nella contrattazione integrativa e quelle per l'erogazione di trattamenti accessori ai dipendenti.

Il nuovo ciclo di valutazione della performance, destinato a svolgersi sotto la regia di un'autorità indipendente, prevede, a monte, un giudizio sui risultati gestionali conseguiti dalle singole strutture al quale correlare l'entità delle risorse da destinare alla contrattazione integrativa (art. 40, commi 3-*quater* e 3-*quinqües*, e art. 45, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 165 del 2001).

In sede di contrattazione collettiva nazionale per i singoli comparti, le disponibilità stanziata nella legge finanziaria dovrebbero, dunque, fin dall'origine, essere distribuite in modo ineguale, proporzionalmente alla collocazione dei singoli enti nelle previste tre fasce di merito.

Le amministrazioni giudicate maggiormente capaci e meritevoli dovrebbero, dunque, disporre di una quota maggiore di risorse, da distribuire sulla base di criteri selettivi al proprio personale.

Tale innovativo meccanismo dovrebbe consolidare il senso di appartenenza dei dipendenti ad una struttura in grado di rispondere alle esigenze di modernizzazione, stimolare positivi confronti emulativi, introdurre forme di autocontrollo sul complessivo impegno di tutti i dipendenti, nella convinzione che la performance della struttura si riflette sull'entità delle risorse da gestire in sede decentrata.

Un sistema che per la sua attuazione presuppone da parte di tutti i soggetti e, in primo luogo, delle organizzazioni rappresentative del personale, la piena accettazione della professionalità e dell'indipendenza di giudizio dell'autorità competente a valutare i miglioramenti organizzativi di ciascuna amministrazione ed una preliminare condivisione dei parametri da quest'ultima adottati.

A valle del nuovo meccanismo per la predeterminazione delle risorse, l'art. 40, comma 3-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 conferma un assetto delle relazioni sindacali articolato su due livelli, ribadendo che la contrattazione integrativa deve svolgersi nei limiti e con i vincoli stabiliti nei contratti nazionali. Tale generale previsione risulta, peraltro, fortemente limitata dall'obbligo di destinare una quota prevalente di tutte le risorse sinora utilizzate per l'erogazione di trattamenti accessori, comunque denominati, e di assicurare adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici. A tal fine, il d.lgs. n. 150 del 2009 individua una dettagliata procedura, non derogabile in sede negoziale, per la valutazione dei dipendenti e contiene una tassativa indicazione degli istituti premiali e della modalità per la loro erogazione.

In particolare, l'art. 19 prevede una distribuzione selettiva delle risorse per la produttività individuale, basata sulla preliminare collocazione di tutto il personale in tre distinte fasce di merito cui corrispondono trattamenti economici progressivamente minori fino ad arrivare a zero per l'ultima.

Gli ulteriori strumenti per premiare l'impegno dei dipendenti sono tipizzati nell'art. 20: bonus annuale delle eccellenze, premio annuale per l'innovazione, conferimento di incarichi di particolare responsabilità, progressioni economiche all'interno delle aree, previsione di percorsi di carriera, accesso a percorsi di alta formazione specialistica.

Tale articolo opportunamente ribadisce la netta distinzione, non sempre sinora rispettata dai contratti collettivi, tra mobilità orizzontale all'interno delle aree di appartenenza - da finanziare con le risorse destinate alla contrattazione integrativa - e progressioni di carriera, consistenti nell'inquadramento in un'area superiore<sup>25</sup>. Queste ultime sono considerate come instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro e possono, quindi, essere effettuate nei limiti degli organici e della programmazione dei fabbisogni, applicando le regole del pubblico concorso, sia pure con una riserva in favore di personale interno in possesso di particolari requisiti e utilizzando risorse provenienti dagli ordinari capitoli di bilancio degli enti.

Al di là di talune difficoltà di lettura e di coordinamento tra i diversi articoli, il d.lgs. n. 150 del 2009 pone inequivocabilmente un nesso diretto tra norme di legge ed erogazione di compensi accessori che lascia limitati ambiti di intervento alla contrattazione nazionale e a quella integrativa, chiamate sostanzialmente a ratificare ed integrare, per aspetti marginali, una finalizzazione dettagliata delle risorse già effettuata dal legislatore.

Significativo esempio di quanto sopra è la norma transitoria contenuta nel nuovo testo dell'art. 65 che prevede un obbligo di adeguamento diretto dei contratti integrativi alle nuove disposizioni in materia di erogazione dei trattamenti accessori, senza necessità di attendere la conclusione della contrattazione nazionale di comparto per il triennio 2010-2012.

Si tratta di uno degli aspetti più delicati della riforma, anche per la brevità del termine previsto per l'adeguamento, sanzionato con l'immediata automatica sostituzione delle clausole difformi.

---

<sup>25</sup> La previsione della mobilità orizzontale, intesa come attribuzione di un beneficio meramente economico agli interessati, legato al raggiungimento di una specifica professionalità nello svolgimento delle funzioni tipiche dell'area, appare contraddetta dal nuovo testo dell'art. 52, comma 1-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001 (introdotto dall'art. 62 del d.lgs. n. 150 del 2009) che prevede un accesso diretto dall'esterno alle posizioni apicali di ciascun'area.

La norma chiama le parti ad una, non facile, opera di rinegoziazione di una disciplina elaborata in un contesto normativo affatto diverso, che aveva comportato l'attribuzione di posizioni soggettive agli interessati.

Se interpretata letteralmente, inoltre, la norma contenuta nell'art. 65 rischia di provocare un blocco della contrattazione integrativa, in quanto non sembra prevedere un'alternativa tra la revisione dei precedenti contratti di secondo livello - che potrà, peraltro, essere attuata solo una volta entrato a regime il sistema di valutazione - e il mantenimento di quelli in essere alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009.

## CAPITOLO SECONDO

## LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NAZIONALE

2.1. Le principali criticità nell'attuazione dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi - 2.2. Il nuovo quadro di riferimento per la contrattazione e il difficile avvio della tornata contrattuale per il triennio 2010-2012 - 2.3. La quantificazione delle risorse per i rinnovi contrattuali nella legge finanziaria 2010 - 2.4. La contrattazione collettiva per il quadriennio 2006-2009 - 2.4.1. *L'assetto delle relazioni sindacali* - 2.4.2. *Le modifiche al procedimento di certificazione e il ruolo della Corte dei conti* - 2.4.3. *I ritardi nel completamento della tornata contrattuale* - 2.5. Sintesi delle osservazioni formulate in sede di certificazione delle ipotesi di accordo

**2.1. Le principali criticità nell'attuazione dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi**

Nel referto 2009 sul costo del lavoro pubblico, edito nel mese di maggio 2009, la Corte dei conti, al fine di fornire un contributo al processo di revisione dell'assetto delle relazioni sindacali, dedicava ampio spazio alla disamina delle criticità e delle problematiche incontrate nell'attuazione dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi e, più in generale, della disciplina relativa alla privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Il citato accordo si basava su due fondamentali presupposti, tra loro strettamente collegati: da un lato, la credibilità e la tendenziale condivisione del tasso di inflazione programmata, inteso quale obiettivo di politica economica da perseguire con coerenza attraverso la manovra finanziaria; dall'altro, il rigoroso rispetto della tempistica dei rinnovi contrattuali, indispensabile per garantire il funzionamento del delicato meccanismo di anticipazione e recuperi finalizzato ad assicurare una crescita retributiva in grado di contemperare, nel medio periodo, il mantenimento del potere di acquisto dei salari, con l'esigenza di evitare pericolose spinte inflazionistiche<sup>1</sup>.

Entrambe tali condizioni non si sono mai effettivamente realizzate nell'intero periodo oggetto di osservazione, comprendente tre tornate di contrattazione.

Il tasso di inflazione programmata (TIP), di fatto unilateralmente deciso dal Governo e indicato nei documenti di programmazione economico-finanziaria, è risultato - a consuntivo - largamente disatteso e, fin dall'inizio, improntato a criteri ritenuti eccessivamente ottimistici.

---

<sup>1</sup> L'accordo prevedeva la anticipata corresponsione di incrementi coerenti con il tasso di inflazione programmata, con recupero, nella sessione contrattuale successiva, dell'eventuale differenziale tra l'inflazione programmata e quella effettivamente intervenuta, da valutare anche alla luce delle variazioni delle ragioni di scambio del Paese.

La mancata condivisione del parametro di crescita delle retribuzioni ha innescato un meccanismo di rinvio della contrattazione e l'avvio di un non previsto, ma per taluni aspetti ineludibile, momento di confronto tra il Governo e le parti sociali per l'integrazione delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali all'interno della manovra finanziaria per gli esercizi successivi a quello di scadenza dei contratti<sup>2</sup>.

Una volta definito il quadro finanziario, la trattativa tra l'ARAN e i sindacati si incentrava sull'individuazione di ulteriori risorse da destinare alla contrattazione integrativa, di fatto utilizzate - a fronte di perduranti difficoltà nell'individuare criteri obiettivi per la valutazione dei miglioramenti di efficienza delle amministrazioni e per premiare l'impegno individuale - per assicurare ulteriori incrementi delle componenti fisse della retribuzione. Il tutto si svolgeva in un contesto macroeconomico che evidenziava una inflazione percepita in misura di gran lunga superiore a quella registrata dall'ISTAT, con conseguente concentrazione delle rivendicazioni sindacali sulla prioritaria esigenza di un effettivo adeguamento del potere di acquisto dei salari, da conseguirsi anche attraverso l'utilizzo di tutte le risorse disponibili, comprese quelle da destinare alla contrattazione integrativa.

Con il decorso del tempo, il concreto assetto del procedimento di contrattazione ha prodotto effetti ulteriormente distorsivi.

Il rinvio dei contratti ha determinato a cascata il ritardo nella sottoscrizione di quelli successivi, per le difficoltà di reperimento delle risorse per il periodo contrattuale di competenza a carico di bilanci già in tensione per l'aggravio di spesa in termini di competenza e cassa, aggravio derivante dalla necessità di coprire gli oneri inerenti alla precedente tornata contrattuale da tempo scaduta.

L'andamento della contrattazione integrativa - finanziata, specie per gli enti locali, da fonti di alimentazione ulteriori rispetto a quelle prese in considerazione nella manovra per gli anni di riferimento<sup>3</sup> -, ha determinato una crescita delle retribuzioni reali superiore a quella ipotizzata nei contratti collettivi nazionali, destinata a ripercuotersi sulla base di calcolo per la determinazione dei costi della successiva contrattazione.

Il risultato delle evidenziate distorsioni è stato, da un lato, il riconoscimento, sia pur a consuntivo del periodo di riferimento, di incrementi retributivi superiori non solo al tasso di inflazione programmata, ma anche all'inflazione reale e, dall'altro, l'abbandono al di là delle affermazioni di principio più volte reiterate, di ogni tentativo di correlare i trattamenti accessori ad effettivi e comprovati recuperi

---

<sup>2</sup> Relativamente al biennio di contrattazione 2007-2008, la definitiva quantificazione delle risorse per i rinnovi contrattuali è avvenuta a seguito di protocolli di intesa sottoscritti nel mese di aprile 2007 solo con la legge finanziaria 2008, con la conseguenza che la sottoscrizione dei contratti è stata avviata con due anni di ritardo rispetto alla scadenza dei precedenti.

<sup>3</sup> Nella relazione sul costo del lavoro pubblico per gli anni 2003, 2004 e 2005, la Corte, con riferimento alla quantificazione delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali, osservava come: "Risulta ormai consolidato un sistema a doppio binario che vede le risorse stanziare dalle diverse leggi finanziarie, utilizzate pressoché esclusivamente per attribuire agli interessati incrementi delle sole voci tabellari, con rinvio dell'intera disciplina dei trattamenti accessori, numerosi dei quali aventi carattere fisso e continuativo, e soprattutto delle materie relative alle progressioni di carriera alla contrattazione decentrata, finanziata da una molteplicità di fonti aggiuntive, previste da una pluralità di norme legislative e collettive, il cui gettito viene, di fatto, accertato al termine di ciascun esercizio di riferimento".

di efficienza delle amministrazioni, anche per le oggettive difficoltà di effettuare valutazioni sulla produttività del lavoro pubblico relativamente ad un arco temporale ormai trascorso.

La *tabella* di seguito riportata evidenzia per le ultime due tornate di contrattazione (2002-2005 e 2006-2009) i valori del tasso di inflazione programmata per gli anni di riferimento, le percentuali di incremento successivamente concordate tra il Governo e le organizzazioni sindacali e l'effettivo tasso di crescita delle retribuzioni previsto nei contratti sottoscritti dall'ARAN e certificati dalla Corte dei conti.

Tabella 1

*Raffronto fra l'inflazione programmata e gli effettivi incrementi contrattuali.  
Tornate contrattuali 2002-2005 e 2006-2009<sup>(1)</sup>*

|  | Bienni economici |                  |                  |                 |
|--|------------------|------------------|------------------|-----------------|
|  | 2002-2003        | 2004-2005        | 2006-2007        | 2008-2009       |
| TIP cumulato                                   | 3,1% (1,7%+1,4%) | 3,3% (1,7%+1,6%) | 3,7% (1,7%+2,0%) | 3,2% (1,7+1,5%) |
| % di crescita previste nelle leggi finanziarie | 5,66%            | 5,01%            | 4,85%            | 3,20%           |
| Incremento contrattuale effettivo              | 6,51%            | 5,61%            | 5,52%            | 3,52%           |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ARAN e ISTAT.

<sup>(1)</sup> I dati sono aggiornati ai contratti sottoscritti alla data del 1° aprile 2010.

Relativamente al biennio 2002-2003, a fronte di una definizione del tasso di inflazione programmata pari al 3,1% complessivo per l'intero periodo, la legge finanziaria 2002 (legge 28 dicembre 2001, n. 448) quantificava le risorse per i rinnovi contrattuali in misura del 4,57%, con il riconoscimento del pieno adeguamento dei salari all'andamento dell'inflazione reale (+0,52% rispetto al TIP) e di un ulteriore 1% di incremento da destinare alla contrattazione integrativa<sup>4</sup>. La successiva legge finanziaria 2003<sup>5</sup> eleva tale percentuale al 5,66%<sup>6</sup>.

L'effettivo incremento retributivo derivante dalla sottoscrizione dei contratti si è attestato al 6,51%<sup>7</sup> per effetto, soprattutto, delle maggiori disponibilità finanziarie per il personale della scuola, attraverso l'utilizzo delle economie derivanti dal processo di riordino dell'organizzazione scolastica<sup>8</sup>.

Analogo andamento ha avuto la contrattazione per il successivo biennio 2004-2005.

<sup>4</sup> Sommando i tassi di incremento elencati (1,7+1,4+0,52+1) si ottiene la percentuale del 4,62%: componendo, invece, i tassi di incremento annuali si ottiene la percentuale indicata nel testo.

<sup>5</sup> Legge 27 dicembre 2002, n. 289.

<sup>6</sup> Agli interessati veniva riconosciuta una ulteriore quota di risorse pari allo 0,99% da destinare al finanziamento di misure volte ad incrementare la produttività del lavoro, di fatto utilizzate in contrattazione per un ulteriore adeguamento delle componenti retributive fisse.

<sup>7</sup> Dato desunto dalle schede tecniche dell'ARAN e dai rapporti di certificazione delle diverse ipotesi di accordo.

<sup>8</sup> La previsione di risorse aggiuntive in favore del personale della scuola, derivanti dalle economie connesse con il riordino dell'organizzazione scolastica, è contenuta nella legge finanziaria 2002 (articolo 16, comma 3).

Per la definitiva quantificazione delle disponibilità è stato necessario attendere la terza legge finanziaria successiva al periodo di iniziale vigenza dei contratti<sup>9</sup>. La percentuale di crescita, stabilita con un accordo diretto tra il Governo e le organizzazioni sindacali, è stata determinata, nella manovra finanziaria per l'esercizio 2006, nella misura del 5,01% della massa salariale, a fronte di un tasso di inflazione programmata per il biennio pari al 3,3%<sup>10</sup>.

In esito alla tornata contrattuale, gli incrementi effettivamente concessi al personale dei vari comparti sono risultati pari, in media, al 5,61%<sup>11</sup>, per effetto della più sostenuta dinamica salariale dei comparti non statali (relativamente ai quali negli accordi collettivi nazionali è prevista la possibilità di destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa) e, in particolare, del personale della scuola.

Il quadro programmatico per la definizione delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali per il biennio 2006-2007 è stato completato solo dalla manovra per l'esercizio 2008<sup>12</sup>.

Per la prima volta, la dinamica salariale è risultata, anche formalmente, slegata dai parametri posti nell'accordo di luglio 1993 e da ogni riferimento all'andamento dell'inflazione. A seguito di un accordo tra il Governo e le parti sociali, infatti, gli incrementi retributivi sono stati definiti non in percentuale della massa salariale, ma in valori assoluti (101 euro mensili lordi medi per il personale del comparto ministeri e valori proporzionali per le altre categorie).

A conclusione della tornata, le retribuzioni contrattuali evidenziano una crescita del 5,52% superiore a quanto indicato nel citato accordo<sup>13</sup>.

In un diverso contesto sociale e macroeconomico, la contrattazione relativa al biennio 2008-2009 riconosce agli interessati incrementi sostanzialmente in linea con il tasso di inflazione programmata (3,2%), decorrenti, peraltro, dal secondo anno di vigenza dei contratti, con anticipata corresponsione per il 2009 della sola indennità di vacanza contrattuale.

Da un lato, infatti, la decisione di anticipare alla manovra estiva, relativa all'esercizio 2009<sup>14</sup>, la quantificazione delle risorse ha consentito un più sollecito avvio delle trattative; dall'altro, la trattativa si è incentrata sulle modalità di recupero dei tagli alle retribuzioni accessorie apportati dal decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008.

Nel periodo 2002-2009, la spesa per redditi da lavoro dipendente evidenzia, a consuntivo, l'andamento riportato nella *tabella 2*, costantemente superiore a quello

<sup>9</sup> Legge 23 dicembre 2005, n. 266 ( legge finanziaria 2006), art. 1, commi 176 e seguenti.

<sup>10</sup> La percentuale del 5,01% è la risultante del tasso di inflazione programmata per il biennio (definitivamente stabilito al 3,3%), del recupero dell'andamento dell'inflazione reale nel precedente biennio (+0,61%), di una quota di risorse da destinare alla contrattazione integrativa (0,4%) e di un ulteriore incremento retributivo risultante da un accordo diretto tra il Governo e le organizzazioni sindacali (0,7%).

<sup>11</sup> Cfr. nota 7.

<sup>12</sup> Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, comma 131.

<sup>13</sup> Rapportati alla massa salariale media 101 euro mensili rappresentano una percentuale pari 4,85%. Anche in tal caso la differenza è dovuta ad una più sostenuta dinamica del comparto scuola, del personale degli enti locali e del servizio sanitario nazionale.

<sup>14</sup> La manovra per l'esercizio 2009 è stata anticipata dal decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008.