

2.

## CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA E NUOVI SISTEMI DI CONTROLLO NELLA NEGOZIAZIONE

GAETANO ZILIO GRANDI

SOMMARIO: 1. Il sistema contrattuale nelle pubbliche amministrazioni quindici anni dopo. – 1.1. Dal decentramento controllato al mancato controllo delle dinamiche economiche. – 1.2. Crisi e proposte di soluzione tra pubblico e privato: se il contratto nazionale è ancora una variabile indipendente. – 2. Le norme della legge n. 133 del 2008: la riduzione delle risorse e il rapporto con la riforma del trattamento economico accessorio. – 3. Una (apparente) contraddizione: riduzione del finanziamento della contrattazione integrativa e incentivi alla produttività e premi al merito. – 4. Le nuove regole per la certificazione dell'ipotesi di accordo e il rinnovato ruolo della Corte dei Conti. – 4.1. Obblighi di informazione, comunicazione e pubblicazione a carico delle amministrazioni: sanzioni e controlli. – 5. Nota bibliografica.

**Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112,**  
convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

### Articolo 67

*(Norme in materia di contrattazione integrativa e di controllo dei contratti nazionali ed integrativi)*

- 1. Le risorse determinate, per l'anno 2007, ai sensi dell'articolo 12, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, e successive modificazioni, sono ridotte del 10% ed un importo pari a 20 milioni di euro è destinato al fondo di assistenza per i finanziari di cui alla legge 20 ottobre 1960, n. 1265.*
- 2. Per l'anno 2009, nelle more di un generale riordino della materia concernente la disciplina del trattamento economico accessorio, ai sensi dell'articolo 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, rivolta a definire una più stretta correlazione di tali trattamenti alle maggiori prestazioni lavorative e allo svolgimento di attività di rilevanza istituzionale che richiedono particolare impegno e responsabilità, tutte le disposizioni speciali, di cui all'allegato B, che prevedono risorse aggiuntive a favore dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle Amministrazioni statali, sono disapplicate.*

3. A decorrere dall'anno 2010 le risorse previste dalle disposizioni di cui all'allegato B, che vanno a confluire nei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle Amministrazioni statali, sono ridotte del 20% e sono utilizzate sulla base di nuovi criteri e modalità di cui al comma 2 che tengano conto dell'apporto individuale degli uffici e dell'effettiva applicazione ai processi di realizzazione degli obiettivi istituzionali indicati dalle predette disposizioni.

4. I commi 2 e 3, trovano applicazione nei confronti di ulteriori disposizioni speciali che prevedono risorse aggiuntive a favore dei Fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 189, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

5. Per le medesime finalità di cui al comma 1, va ridotta la consistenza dei Fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle Amministrazioni di cui al comma 189 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Conseguentemente il comma 189, dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005 n. 266 è così sostituito: «189. A decorrere dall'anno 2009, l'ammontare complessivo dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni dello Stato, delle agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, degli enti pubblici non economici, inclusi gli enti di ricerca e quelli pubblici indicati all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e delle università, determinato ai sensi delle rispettive normative contrattuali, non può eccedere quello previsto per l'anno 2004 come certificato dagli organi di controllo di cui all'articolo 48, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e, ove previsto, all'articolo 39, comma 3-ter, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni ridotto del 10 per cento».

6. Le somme provenienti dalle riduzioni di spesa di cui al presente articolo sono versate annualmente dagli Enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria entro il mese di ottobre all'entrata del bilancio dello Stato con imputazione al capo X, capitolo 2368.

7. All'articolo 47 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 6 è sostituito dal seguente:

«6. In caso di certificazione non positiva della Corte dei Conti le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo. Il Presidente dell'ARAN, sentito il Comitato di settore ed il Presidente del Consiglio dei Ministri, provvede alla riapertura delle trattative ed alla sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo adeguando i costi contrattuali ai fini della certificazione. In seguito alla sottoscrizione della nuova ipotesi si riapre la procedura di certificazione prevista dai commi precedenti. Nel caso in cui la certificazione non positiva sia limitata a singole clausole contrattuali l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate.»;

b) il comma 7 è sostituito dal seguente: «7. L'ipotesi di accordo è trasmessa dall'ARAN, corredata dalla prescritta relazione tecnica, al comitato di settore ed al Presidente del Consiglio dei Ministri entro 7 giorni dalla data di sottoscrizione. Il parere del Comitato di settore e del Consiglio dei Ministri si intende reso favorevolmente trascorsi quindici giorni dalla data di trasmissione della relazione tecnica da parte dell'ARAN. La procedura di certificazione dei contratti collettivi deve concludersi entro quaranta giorni dalla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo decorsi i quali i contratti sono efficaci, fermo restando che, ai fini dell'esame dell'ipotesi di accordo da parte del Consiglio dei Ministri, il predetto termine può essere sospeso una sola volta e per non più di quindici giorni, per motivate esigenze istruttorie dei comitati di settore o del Presidente del Consiglio dei Ministri. L'ARAN provvede a fornire i chiarimenti richiesti entro i successivi sette giorni. La deliberazione del Consiglio dei

Ministri deve comunque essere adottata entro otto giorni dalla ricezione dei chiarimenti richiesti, o dalla scadenza del termine assegnato all'ARAN, fatta salva l'autonomia negoziale delle parti in ordine ad un'eventuale modifica delle clausole contrattuali. In ogni caso i contratti per i quali non si sia conclusa la procedura di certificazione divengono efficaci trascorso il cinquantacinquesimo giorno dalla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo. Resta escluso comunque dall'applicazione del presente articolo ogni onere aggiuntivo a carico del bilancio dello Stato anche nell'ipotesi in cui i comitati di settore delle amministrazioni di cui all'articolo 41, comma 3, non si esprimano entro il termine di cui al comma 3 del presente articolo;

c) dopo il comma 7 è inserito il seguente comma: «7-bis. Tutti i termini indicati dal presente articolo si intendono riferiti a giornate lavorative».

8. In attuazione dei principi di responsabilizzazione e di efficienza della pubblica amministrazione, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, hanno l'obbligo di trasmettere alla Corte dei Conti, tramite il Ministero Economia e Finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro il 31 maggio di ogni anno, specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno.

9. A tal fine, d'intesa con la Corte dei Conti e la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della Funzione Pubblica, il Ministero Economia e Finanze-Dipartimento della ragioneria generale dello Stato integra le informazioni annualmente richieste con il modello di cui all'articolo 40-bis, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, predisponendo un'apposita scheda con le ulteriori informazioni di interesse della Corte dei Conti volte tra l'altro ad accertare, oltre il rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla vigente normativa in ordine alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa ed all'evoluzione della consistenza dei fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche.

10. La Corte dei Conti utilizza tali informazioni, unitamente a quelle trasmesse ai sensi del titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini del referto sul costo del lavoro e propone, in caso di esorbitanza delle spese dai limiti imposti dai vincoli di finanza pubblica e dagli indirizzi generali assunti in materia in sede di contrattazione collettiva nazionale, interventi correttivi a livello di comparto o di singolo ente. Fatte salve le ipotesi di responsabilità previste dalla normativa vigente, in caso di accertato superamento di tali vincoli le corrispondenti clausole contrattuali sono immediatamente sospese ed è fatto obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva.

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

12. In caso di mancato adempimento delle prescrizioni del presente articolo, oltre alle sanzioni previste dall'articolo 60, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è fatto divieto alle amministrazioni di procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa. Il collegio dei revisori di ciascuna amministrazione, o in sua assenza, l'organo di controllo interno equivalente vigila sulla corretta applicazione delle disposizioni del presente articolo.

## 1. Il sistema contrattuale nelle pubbliche amministrazioni quindici anni dopo.

La ampia riforma del lavoro pubblico che ha preso le mosse dalla "storica" legge delega n. 421 del 1992 ed è stata seguita da almeno tre stagioni di decretazione delegata e altri passaggi fondamentali (ad es. la stagione delle riforme c.d. Bassanini) ha portato con sé, tra le altre cose, una tendenziale omogeneizzazione delle regole negoziali tra lavoro pubblico e lavoro privato. A ben vedere, anzi, è stato il settore pubblico a sopravanzare l'altro, anche solo per il fatto di essersi dato delle norme legali relativamente al cruciale problema della rappresentatività in sede, appunto, negoziale.

Questo non ha impedito, tuttavia, al sistema delineato dagli articoli 40 ss. del decreto legislativo n. 165 del 2001 <sup>(1)</sup> da un lato di raggiungere un discreto livello di effettività, dall'altro di fallire soprattutto sul piano della corretta gestione delle compatibilità economiche, vera e propria "spada" sul piano della efficacia reale della riforma medesima.

Se è vero, infatti, che nel settore del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche la tenuta delle regole si è dimostrata particolarmente affidabile, sia sul piano dei soggetti contrattuali che su quello della ripartizione delle competenze tra livelli (confederale, di comparto e integrativi), diversa rimane la considerazione laddove si volga lo sguardo alle ricadute sul piano dei poteri stessi (*rectius* ambito di competenze) della negoziazione collettiva complessivamente considerata, anche nelle sue diverse fattispecie morfologiche (concertazione, informazione, esame congiunto, contrattazione), e soprattutto agli esiti micro e macro economici. Sul piano delle singole amministrazioni si è assistito ad un evidente aumento delle dinamiche retributive, in totale disgiunzione dalle pur previste compatibilità di bilancio, considerate spesso quale mero parametro minimo di obiettivo sindacale.

Le più recenti analisi, svolte finalmente anche dal Giudice dei conti, dimostrano infatti come il pre-requisito della copertura finanziaria si sia atteggiato in realtà a poco meno che un simulacro, altisonante ma privo di aggancio con la realtà.

Non a caso, nella presentazione dei recenti disegni di legge governativi da un lato è stato enfatizzato il ruolo della contrattazione collettiva, e in particolare integrativa, per il raggiungimento di nuovi obiettivi di produttività del lavoro pubblico, dall'altro essa è stata posta in un certo senso sul "banco degli imputati", sempre e soprattutto con riguardo al livello inferiore.

Come traspare dai dati pubblicati dal Ministro della pubblica amministrazione e dell'innovazione (3 luglio 2008, su dati Istat <sup>(2)</sup>), invero, la progressa e in buona misura ancora attuale struttura della contrattazione

<sup>(1)</sup> In **DL** voce *Pubblico impiego*.

<sup>(2)</sup> Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, *Andamenti recenti della contrattazione nel pubblico impiego (2000-2007)*, 3 luglio 2008, in **DL** voce *Pubblico impiego*.

collettiva nelle pubbliche amministrazioni ha avuto buon gioco nel favorire un aumento delle retribuzioni, ben più consistente di quello avutosi nello stesso periodo nel settore privato. Ciò ha riguardato sia gli importi tabellari sia quelli aggiuntivi, sui quali si deve fare un discorso a parte. È qui infatti che si situa l'anomalia, perché gli emolumenti aggiuntivi, pur redistribuiti, come detto, prevalentemente nel settore pubblico, non sembrano trovare piena risposta in oggettive ragioni legate alla produttività, qualità o redditività, come prescritto per il settore privato, ma in verità anche per quello *de quo*, nel Protocollo del 23 luglio 1993 e ancora più di recente nel Protocollo con stessa data ma del 2007 <sup>(3)</sup> e già nel *Memorandum* sul lavoro pubblico dello stesso anno <sup>(4)</sup>.

È evidente che tale differenziale, negato dalle organizzazioni sindacali, non trova la propria fonte nel solo sistema retributivo, ma altresì, come si cercherà di evidenziare, nel problematico e contraddittorio meccanismo di organizzazione del lavoro e nelle sue modifiche normative e applicative. Basti pensare all'utilizzo scriteriato dei passaggi di qualifica e soprattutto delle progressioni orizzontali, spesso prive di qualunque elemento di concorsualità sostanziale e piuttosto frutto di scelte unilaterali della singola amministrazione o peggio del singolo dirigente. Il tutto, è chiaro, condiviso e anzi favorito da buona parte delle organizzazioni sindacali, ancora legate al duplice schema per il quale il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni risulta ancora mal pagato in virtù dello scambio con una sua stabilità quasi assoluta e, per altro verso, gli aumenti debbono essere uguali per tutti sulla falsariga di un principio di (questo sì assoluto) egualitarismo.

### 1.1. Dal decentramento controllato al mancato controllo delle dinamiche economiche.

Quanto riferito è conseguito, tra l'altro, ed è ciò che ha reso e rende necessario un radicale intervento normativo, al totale squilibrio che è venuto a crearsi tra risorse destinate alla contrattazione integrativa, uso fattone e comportamenti non virtuosi tanto a livello macro, in sede di contrattazione nazionale di comparto, quanto a livello decentrato.

L'esito è stato un aumento delle retribuzioni di fatto nel settore pubblico, svincolato non solo dai fattori tipici ai quali le retribuzioni accessorie dovrebbero essere collegate, ma anche da quella che dobbiamo richiamare come *ability to pay* delle amministrazioni, ovvero la capacità di rispondere senza ulteriori aggravii di bilancio alle richieste sindacali in proposito.

Di chi la colpa di questo oramai accertato stato delle cose? Della politica che non controlla la dirigenza, o la controlla troppo? Dei dirigenti che non controllano e a volte neppure conoscono ciò che avviene nella propria amministrazione o settore? Delle organizzazioni sindacali che,

<sup>(3)</sup> In **DL** voce *Concertazione*.

<sup>(4)</sup> In **DL** voce *Pubblico impiego*.

corporativamente, difendono situazioni di privilegio o comunque “coprono” settori privi di alcun fenomeno di concorrenza?

Va da sé che la risposta non può essere univoca ed esaustiva, mentre si tratta di vedere quali spunti i diversi, citati, protagonisti provano a dare. Autorevole dottrina ravvisa, per altro verso, un indirizzo politico alternato di *deregulation* e *devolution*, ma in realtà attento fondamentalmente al controllo centralistico delle risorse e della stessa struttura contrattuale. Ciò nonostante, l'esito definitivo è stato quello dell'accennata mancata responsabilizzazione politica e burocratica nella gestione del personale e nel funzionamento delle amministrazioni.

### 1.2. Crisi e proposte di soluzione tra pubblico e privato: se il contratto nazionale è ancora una variabile indipendente.

In un contesto teso al decentramento, sia amministrativo sia normativo, nel quale si inserisce la riforma costituzionale del 2001, il sistema di contrattazione collettiva nel settore pubblico subisce, come evidente, almeno due spinte diverse e contrarie. Da un lato si insiste su un forte controllo centralizzato sul fronte delle risorse disponibili e redistribuite prevalentemente a livello di comparto; dall'altro la contrattazione nazionale si dimostra del tutto incapace di rispondere alla gestione flessibile di taluni istituti contrattuali e dunque alle nuove richieste di organizzazione delle amministrazioni.

Solo che ciò facendo ci si espone, come puntualmente avvenuto, agli strali (si è detto finalmente!) della Corte dei Conti, che tuttavia contrasta nella sua richiesta di maggior controllo centralistico e rigorosamente sanzionato (di cui vi è un esempio proprio nel decreto legge n. 112 del 2008) con le tendenze in atto, puntualmente colte da quella dottrina che auspica una revisione della struttura della contrattazione collettiva nel settore pubblico (e in verità, da parte di altri, anche in quello privato) nel senso dell'individuazione di un luogo istituzionale presso il quale esercitare correttamente il potere di indirizzo politico nei confronti degli agenti contrattuali. Tale luogo è individuato sistematicamente nei “nuovi” Comitati di settore, che hanno tuttavia sostanzialmente fallito, non potendo essi nel contempo vigilare sulla spesa pubblica e uniformare gli indirizzi alle contrattazioni integrative per definizione diverse e territorialmente non omogenee.

Di qui la proposta di lasciare al livello centralizzato, e in specie al Governo, solo taluni poteri di indirizzo unitario, mentre buona parte delle competenze dovrebbero traslare in capo all'istanza regionale, dotata a sua volta di un sistema di indirizzo unitario. D'altro canto, lo si è anticipato, è proprio quel livello che si pone oggi e sempre più come sede di governo della spesa pubblica e di funzionalizzazione in specie della contrattazione integrativa a obiettivi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, rispondendo così tanto ai principi di cui all'articolo 97 della Costituzione in

tema di buon “andamento” quanto a quelli di decentramento di recente (ri)affermati ed in via di affinazione legislativa.

### 2. Le norme della legge n. 133 del 2008: la riduzione delle risorse e il rapporto con la riforma del trattamento economico accessorio.

L'intervento più recente del legislatore, con il decreto legge n. 112 del 2008 convertito nella legge n. 133 del 2008, torna a sua volta sulla materia muovendosi in modo solo apparentemente contraddittorio. Da un lato viene confermata la linea – già emersa in precedenti atti legislativi (in particolare con la Legge Finanziaria per il 2006, n. 266 del 2005<sup>(5)</sup>) – di una tendenziale riduzione delle risorse disponibili per i fondi di incentivazione e di miglioramento dell'efficienza dei servizi, o comunque altrimenti denominati; dall'altro, e ciò avviene come subito vedremo anche con la parallela legge delega in corso di approvazione, si spinge per un maggiore sviluppo del trattamento economico (effettivamente) legato ad aumenti della produttività e della qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche. Questione questa sulla quale permane il grosso dilemma dei meccanismi utilizzabili per la misurazione della produttività medesima: ad es., come di recente suggerito, individuando i servizi esterni erogati e quindi valutando nel contempo l'efficienza della amministrazione, mediante l'utilizzo di tempi unitari medi di produzione del servizio, idonei ad una effettiva comparazione diacronica e altresì settoriale.

Come immediato corollario dell'adozione di un tale sistema si avrebbe, a tacer d'altro, l'immediata “neutralizzazione” di assunzioni e promozioni di massa, che si riverbererebbero negativamente sui citati tempi medi, necessariamente influenzati dal numero di dipendenti.

Ma a parte queste considerazioni che, ovviamente, potrebbero e dovrebbero trovare spazio in un prossimo futuro a livello legislativo ma soprattutto contrattuale e in verità anche applicativo, ciò che rileva maggiormente è che l'articolo 67, decreto legge n. 112 del 2008, appare nettamente corrispondere, nella propria struttura, al doppio binario cui si è accennato: i commi da 1 a 5 provvedono a ridurre, talora drasticamente, le risorse utili in materia di trattamenti economici legati a maggiori prestazioni lavorative e allo svolgimento di attività di rilevanza istituzionale di impegno e responsabilità, depotenziando dunque la contrattazione integrativa; i commi da 7 a 12 delineano un nuovo sistema di controllo da parte della Corte dei Conti: sull'ipotesi di accordo e introducono altresì alcuni specifici obblighi di comunicazione e informazione a carico delle amministrazioni in tema di contrattazione integrativa (si veda *infra*). Sul piano più prettamente giuridico, invece, rileva massimamente il comma 10 del citato articolo 67, letto insieme

<sup>(5)</sup> In *la* voce *Pubblico impiego*.

al “nuovo” comma 6, ultima parte, dello stesso, laddove essi sottopongono l’ipotesi di accordo alla duplice spada della *sospensione* delle clausole contrattuali che comportano il superamento dei «limiti imposti dai vincoli di finanza pubblica e dagli indirizzi generali assunti in materia in sede di contrattazione collettiva generale e» della «inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate» (corsivo dell’autore *n.d.a.*).

Come si può notare la risposta che l’ordinamento concede ai richiamati problemi in tema appare sempre la medesima: ancora centralizzazione e “blocco” delle risorse; con il che non si risolve l’altro, centrale, problema della incentivazione della produttività, di cui si è detto, anche con la leva economica e della conseguente “discriminazione” positiva del merito anche nel settore pubblico.

È come, cioè, se il legislatore si fermasse anche questa volta alla parte *destruens* della questione, rassegnandosi, forse nel dubbio che *ad impossibilia (id est ad una soluzione reale del problema) nemo tenetur*, a non insistere sul punto cruciale degli strumenti di valutazione della produttività, di misurazione e premio del merito individuale e collettivo, che invero trovano spazio solo nel disegno di legge delega in via di esame in Parlamento (il che, a dire il vero, è meglio di nulla).

Infine, l’ultimo comma dell’articolo 67 citato, il comma 12, introduce una sorta di clausola di chiusura dell’intera norma, sancendo, in caso di sua disapplicazione, il divieto per le amministrazioni responsabili di «procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa», mentre sarà il collegio dei revisori ovvero l’organo di controllo interno equivalente a “vigilare” sulla (e ci pare dunque anche a segnalare la) “corretta” applicazione delle disposizioni del presente articolo.

### 3. Una (apparente) contraddizione: riduzione del finanziamento della contrattazione integrativa e incentivi alla produttività e premi al merito.

Come accennato, la contraddittorietà, immediatamente rilevata soprattutto dalle organizzazioni sindacali, tra riduzione delle risorse e richiamo ai valori della produttività e del merito da parte del legislatore e dei Ministri proponenti le misure approvate viene a sciogliersi guardando non solo al decreto legge già in vigore ma pure ai provvedimenti in corso di approvazione.

In tal senso il disegno di legge delega cui si fa riferimento (AS 847) interviene su più fronti, vicini e comunque rilevanti per il tema qui affrontato.

Qualcuno ha subito detto che esso, nel ridefinire il rapporto tra legge e contrattazione collettiva nel lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, consentiva una “formidabile rilegificazione”, e una parallela “stretta” sul vigente sistema di contrattazione integrativa, tanto inefficace quanto costoso.

Ora, se è vero che il percorso delineato dal legislatore delegante appare in controtendenza rispetto a quanto avvenuto nel passato, con una sostanziale riduzione di spazio attribuito alla contrattazione collettiva, vi è anche da dire che molto di questo spazio era stato per così dire “abusivamente” occupato dalla stessa, con il beneplacito dei corrispondenti interlocutori politici e l’annichilimento dei poteri e del ruolo dei dirigenti. Non si tratta dunque – a nostro avviso – di un ritorno al passato, ma della presa d’atto che il sistema, di diritto e di fatto, non funzionava ed anzi appariva totalmente incongruo rispetto ai fini proposti. Vero è che nel disegno di legge delega sono presenti talune incertezze, che rischiano di trasformarsi in veri e propri *boomerang* in sede applicativa: la distribuzione delle competenze nel sistema di valutazione tra dirigenti e organismi esterni, l’enfaticizzazione di alcuni, non chiarissimi, aspetti della responsabilità dirigenziale, il nuovo sistema di incompatibilità con cariche sindacali. Così come, per altro verso, una certa concorsualizzazione delle progressioni economiche non potrebbe non scontrarsi con i noti problemi “esistenziali” della regola costituzionale del concorso pubblico.

Ma tutto ciò non può a nostro avviso porre in secondo piano la necessità di superare le *impasse* che risultano chiaramente riconoscibili anche dai primi critici del decreto legge n. 112 del 2008 e del disegno di legge delega: tanto per fare qualche esempio progressioni verticali a stregua di automatismi, certificati medici a dir poco “leggeri” e assenze invece pesanti, sfondamenti dei limiti del contratto nazionale da parte dei contratti integrativi, vera e propria “cogestione” con i sindacati, più che concertazione, di ogni anche infima decisione organizzativa e così via.

Non può dunque stupire o scandalizzare se il legislatore pare entrato a “gamba tesa” sul sistema del lavoro pubblico; ma neppure si può enfatizzare il significato di misure, talora ripetitive di precetti esistenti ma disapplicati, parlando di “effetti” o “climi” particolari: è la stessa pubblica amministrazione, ed i suoi dipendenti, che reclama una vera e propria *rifondazione*, pena il soffocamento del più ampio sistema-paese, già provato sul versante economico esterno.

### 4. Le nuove regole per la certificazione dell’ipotesi di accordo e il rinnovato ruolo della Corte dei Conti.

Volendo esaminare più da vicino le richiamate innovazioni poste al ruolo della Corte dei Conti in sede di controllo e certificazione delle ipotesi di accordo, e una volta chiarita la *ratio* delle norme, ovvero evitare – in modo forse provvisorio in attesa delle nuove regole poste sul binario del disegno di legge delega – la stipulazione di intese che sfornino i tetti fissati dal legislatore e dalla stessa contrattazione nazionale, può dirsi che il percorso del contratto collettivo nazionale risulta oggi a sua volta più accidentato e in ogni caso denso di ostacoli, ai quali il legislatore concede rimedi fundamentalmente

incentrati sulla possibilità, per la Corte dei Conti, di porre l'Aran, dopo aver sentito Governo e Comitato di settore, davanti ad una alternativa: riaprire le trattative accogliendo le indicazioni del giudice contabile, riavviando le procedure di verifica, ovvero proseguire nella firma definitiva del contratto, con la ovvia conseguenza della esclusione e dunque totale inefficacia (ribadita *ex lege*) delle clausole colpite dalla Corte.

#### 4.1. Obblighi di informazione, comunicazione e pubblicazione a carico delle amministrazioni: sanzioni e controlli.

Nel segno di una oramai affermata logica di trasparenza dei comportamenti delle amministrazioni pubbliche, sollecitata sia da una parte della dottrina lavoristica che dal mondo politico e dell'economia, l'articolo 67 del decreto legge n. 112 del 2008 attribuisce alle amministrazioni pubbliche e agli enti locali in particolare una serie di obblighi di carattere strumentale e contenuto informativo e comunicativo.

Trasmissione alla Corte dei Conti di specifiche informazioni sulla contrattazione collettiva integrativa, già certificate dall'organo di controllo interno; predisposizione, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, di una apposita scheda con ulteriori informazioni non solo e non più meramente economico-finanziarie, bensì estese alla (eventuale) «definizione e applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale [...] nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche».

L'insieme di tali ed altre informazioni, altresì pubblicate sul sito web di ciascuna amministrazione, viene, infine, utilizzato dalla Corte dei Conti per il referto sul costo del lavoro e per la proposta di interventi correttivi a livello di comparto o di singolo ente. Con il che, come appare chiaro, il Giudice contabile diviene il vero "controllore" del corretto e virtuoso – nel senso più volte detto di miglioramento della produttività, efficacia ed efficienza – delle amministrazioni e del lavoro pubblici. E non siamo certi che questa fosse la soluzione voluta da questo e dai passati legislatori.

#### 5. Nota bibliografica.

In generale sulla contrattazione collettiva nella riforma del pubblico impiego cfr. da ultimo M. MARAZZA, *Il contratto collettivo di lavoro all'indomani della privatizzazione del pubblico impiego*, Cedam, Padova, 2005; P. BARRERA, *La riforma del lavoro pubblico*, Relazione al Seminario organizzato dalla Sspal centrale, Roma, 24 luglio 2008, dattiloscritto. Sul sistema binario di contrattazione cfr. C. SPINELLI, *I rapporti tra i diversi livelli contrattuali*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet, Torino, 2004, 358; G.P. CELLA, *Quale*

*modello di contrattazione nel pubblico impiego?*, in M. NAPOLI (a cura di), *La riforma del pubblico impiego ed efficienza della pubblica amministrazione*, Giappichelli Torino, 1996, 23; T. TREU, *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego: ambiti e struttura*, in *DLRI*, 1994, 4.

In particolare, sulla contrattazione integrativa nel pubblico impiego si vedano G. FONTANA, *La contrattazione collettiva nel lavoro pubblico fra riforme e controriforme*, in *LPA*, 2007, I, 69 ss.; A. BIANCO, *Contrattazione decentrata sotto controllo*, in *Guida agli enti locali*, speciale de *Il Sole 24 Ore*, 12 luglio 2008, n. 28; L. ZOPPOLI, *La riforma della contrattazione collettiva vista dal versante del lavoro pubblico*, in *RIDL*, 2006, I, 315 ss.; L. BORDOGNA, *La contrattazione collettiva. Un nuovo equilibrio tra centralizzazione e decentramento?*, in C. DELL'ARINGA, G. DELLA ROCCA (a cura di), *Pubblici dipendenti: una nuova riforma?*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007; G. DELLA ROCCA, *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico all'inizio della nuova legislatura*, in *LPA*, 2006, 265; M. RICCIARDI, *La struttura dei Ccnl in relazione alla legge costituzionale n. 3 del 2001. Prospettive di cambiamento*, in *Boll. Adapt*, 2006, n. 3; L. ZOPPOLI, *La contrattazione integrativa*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 402; P. MATTEINI, *Il destino della contrattazione collettiva nel pubblico impiego: le pagine ancora aperte e il contributo di Massimo d'Antona*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Massimo d'Antona*, Giuffrè, Milano, 2004, parte III, vol. III, 2775; M. RICCIARDI, *La contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni. Luci, ombre pregiudizi*, in *LD*, 2004, 633; L. ZOPPOLI, *Il contratto collettivo nella riforma del lavoro pubblico*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Massimo d'Antona*, cit., 3015; L. BORDOGNA, *Decentramento contrattuale. Il decentramento nel settore pubblico*, in *DLRI*, 2003, n. 3; A. LASSANDARI, *Il contratto collettivo aziendale e decentrato*, Giuffrè, Milano, 2001. Sui controlli alla contrattazione integrativa cfr. M. DELFINO, L. ZOPPOLI, *I comitati di settore*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 451. Sulle sanzioni in caso di elusione dei vincoli posti alla contrattazione integrativa cfr. A. VISCOMI, *Contrattazione integrativa, nullità della clausola difforme e responsabilità diffusa*, in *LPA*, 2007, I, 859 ss.; F. LUNARDON, *La condotta antisindacale nel pubblico impiego. Profili sostanziali e procedurali*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 307; M. PALLINI, *Contratto collettivo di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni: natura, efficacia soggettiva, dissenso*, in *RGL*, 1998, I, 549.

Per un approfondimento sulle tendenze della contrattazione integrativa si vedano in generale gli studi A. TURSI, E. PERITI, *Lavoro, cambiamento organizzativo e contrattazione collettiva nelle università*, Il Mulino, Bologna, 2008; L. BELLARDI, U. CARABELLI, A. VISCOMI, *Contratti integrativi e flessibilità nel lavoro pubblico riformato*, Cacucci, Bari, 2007; A. SIMEOLI (a cura di), *La contrattazione integrativa nei comparti della P.A. Quadriennio 2001-2004*, Quaderni Foromez, Roma, 2006, n. 43; L. BORDOGNA (a cura di), *Contrattazione integrativa e gestione del personale delle pubbliche amministrazioni. Indagine sull'esperienza del quadriennio 1998-2001*, F. Angeli, Milano, Quaderno Aran, 2002, n. 12. Sul ruolo della contrattazione integrativa in tema di trattamento retributivo accessorio si veda in generale R. SANTUCCI, *La retribuzione*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 451; G. ZILIO GRANDI, *Il trattamento economico*, in F. CARINCI (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. I contratti collettivi di comparto. Commentario*, Giuffrè, Milano, 1997, 384-385. Sui recenti trend retributivi nel pubblico impiego cfr. L. TRONTI, *Pubblico e privato nelle retribuzioni*, in *Lavoce.info*, 14 dicembre 2006; C. DELL'ARINGA, C. VIGNOCCHI, *Relazioni industriali e salari fra istituzioni e mercato*, in C. DELL'ARINGA, S.

NEGRELLI (a cura di), *Le relazioni industriali dopo il 1993. Un decennio di studio e ricerche*, F. Angeli, Milano, 2005. Sugli strumenti di valutazione della produttività cfr. CNEL, *Rapporto. L'utilizzo del fondo per la retribuzione accessoria nei contratti integrativi delle amministrazioni pubbliche: quadriennio 1998-2001*, Roma, 2004, n. 35, 41, in [www.cnel.it](http://www.cnel.it); S. PISANI, *Misurare le produttività nel settore pubblico*, in *Lavoce.info*, 28 luglio 2008. Per un approfondimento sul ruolo della contrattazione integrativa in tema di progressioni orizzontali M. FERRETTI, *I limiti della contrattazione collettiva nell'ambito delle progressioni economiche orizzontali*, in *LPA*, 2004, 169 e in tema di progressioni economiche verticali V. TALAMO, *Le carriere collettive contrattate dei dipendenti pubblici: criticità e prospettive*, in *LPA*, 2004, 1051; G. CANANZI, *Turn-over e carriera in alcuni comparti della pubblica amministrazione: il periodo 1997-2000*, in L. BORDOGNA (a cura di), *Contrattazione integrativa e gestione del personale delle pubbliche amministrazioni*, cit.

E da ultimo in generale sul dibattito che interessa il sistema di contrattazione nel settore privato e pubblico cfr. AA.VV., *La struttura della contrattazione collettiva: quale riforma? Un dibattito tra giuslavoristi*, in *RIDL*, 2006, I, 259-327 e 417-477, e in particolare per il settore pubblico si veda L. MARIUCCI, *Il sistema contrattuale ricostruire più che riformare*, in *RIDL*, 2006, I, 281; C. DELL'ARINGA, *Due binari per la riforma della Pa*, in *Lavoce.info*, 8 febbraio 2007.