

## Gli interventi sul costo del lavoro nelle dinamiche della contrattazione collettiva nazionale ed integrativa

VALERIO TALAMO

1. Premessa; - 2. Uno sguardo al passato: gli intenti e gli effetti inattesi nella stagione della privatizzazione; - 2.1. *Continua: i nodi gordiani ed il filo d'Arianna della riforma del 1993. Una crisi di sistema?*; 3. L'incidenza delle retribuzioni di fatto e le "asimmetrie" della contrattazione di secondo livello nel settore pubblico. - 3.1. *segue: Un'analisi empirica sui contratti nazionali*; - 4. Alle origini della nuova riforma: il decreto-legge n. 112 del 2008; - 5. La legislazione "stellare" di riforma. La legge finanziaria per l'anno 2009; - 6. Le reazioni di "sistema". Evoluzione del sistema dei controlli sulla contrattazione integrativa; - 7. Le soluzioni ipotizzate con riferimento alla contrattazione nazionale. L'accordo sul modello contrattuale; - 7.1. *Meccanismi di tutela retributiva in assenza di accordo sull'IPCA*; - 8. L'ultimo atto: legge delega e decreto delegato; - 9. Conclusioni: ricentralizzazione e rilegificazione. Una controriforma?

### 1. Premessa.

Durante i dieci anni che datano dal profondo intervento di ristrutturazione operato attraverso i decreti relativi alla cosiddetta "seconda privatizzazione" del lavoro pubblico <sup>(1)</sup>, certamente il legislatore non può dirsi incorso nel vizio capitale dell'accidia.

A volte per approssimazione, a volte (raramente) nell'ambito di un disegno più complessivo e strutturale, non di rado assistito più da "voci di dentro" che da urgenze metodologiche, è stato invece costantemente impegnato in un'alacre benché rapsodica opera di aggiustamenti e integrazioni, a volte con qualche correzione di rotta, di quello che, per accumulazione più che per consolidamento, è divenuto un vero testo unico del pubblico impiego <sup>(2)</sup>.

Di questa continua opera di rimaneggiamento si potrebbero fornire diverse spiegazioni.

Alcune (le più nobili) paiono riassorbibili nella presunta esistenza di una continua tensione fra l'ineliminabile presupposto "amministrativistico" del lavoro pubblico e l'opposta tendenza all'omologazione con le regole del diritto comune che appare "ontologicamente" problematica.

Non appare casuale, sul piano del diritto positivo, che la regola che sancisce icasticamente l'assimilazione del rapporto di lavoro pubblico al corredo normativo privatistico (salvo le deroghe fissate una volta dallo stesso decreto n. 165) <sup>(3)</sup>, sia stata assistita da eccezioni sempre più cospicue. Come ammoniva in tempi non sospetti Sabino Cassese, siamo in presenza di un diritto privato modificato, non molto diverso dal vecchio

---

<sup>1</sup> D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "leggi Bassanini"*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1998, 1, 35.

<sup>2</sup> Oltre la legge n. 145 del 2002 (*apertis verbis* dedicata alla riforma del d.lgs. n. 165 del 2001, con particolare, ma non esclusivo, riferimento alle norme in materia di dirigenza pubblica), si tratta di disposizioni sparse nelle pieghe di provvedimenti *omnibus* (collegati "ordinamentali", mille-proroghe, pro-competitività, anti-crisi ecc..) e spesso di decreti legge, ma soprattutto delle leggi finanziarie a partire dall'anno 2001.

<sup>3</sup> Art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, che fa salve "le diverse disposizioni" contenute nello stesso d.lgs. n. 165 del 2001.

“diritto speciale”, in cui la regola civilistica è tuttora tenuta a superare la prova di resistenza rispetto alla norma speciale abilitata a derogarvi (4).

Naturalmente si tratta di una spiegazione tanto nobile quanto parziale, perché il pubblico impiego è da sempre zona ad “alta tensione” ed a rischio clientelare, in cui si incrociano e scontrano pulsioni ed interessi e perciò sommamente instabile. Di conseguenza, gli interventi di riforma si sono rivelati spesso più episodici e congiunturali che non rispondenti ad un apprezzabile disegno complessivo. Rimane in ogni caso confermata la sensazione che sia stato costituito un terreno mobile ed impervio, in grado di rendere sempre attualizzabile e (o) perplessa l’interpretazione.

Questa prospettiva viene oggi in parte smentita dal pacchetto di norme che il Governo ha predisposto nel primo scorcio della XVI legislatura e che costituiscono molto più che una manutenzione ed un aggiornamento dell’esistente.

L’intervento normativo in discorso è anzi destinato a modificare in maniera profonda il complesso di diritto positivo riunito e coordinato intorno al testo unico del 2001. Esso si propone obiettivi analoghi a quelli della grande riforma iniziata con la legge n. 421 del 1992, per il cui perseguimento, però, adotta strumenti spesso diversi (se non antitetici) in quanto appare ispirato da un giudizio negativo sull’esperienza pregressa: conserva, in ogni caso, l’ambizione di un intervento strategico e strutturale.

La nuova riforma si compone di diversi provvedimenti che si articolano secondo i modi di una legislazione “stellare” e confluiscono nel decreto legislativo attuativo della legge n. 15 del 2009 (5).

Tali provvedimenti anticipano in parte l’esercizio della delega e comunque la orientano, riempionone di contenuti i criteri a volte vaghi al limite dell’indeterminatezza. A loro volta, questi stessi interventi anticipatori possono essere interpretati nella prospettiva finale del decreto legislativo di riforma del d.lgs. n. 165 del 2001, altrimenti risultando a loro volta alluvionali e quasi frammentari.

D’altra parte, a margine del decreto attuativo della legge n. 15 del 2009 si situano vari accordi di concertazione, che si inseriscono nel *puzzle* della riforma in quanto - come avvertito - ne orientano l’attuazione.

Pare d’obbligo verificare i presupposti di questo complesso contesto normativo, analizzandone in questo scritto contenuti e stato di attuazione. Nella parte conclusiva si esprimerà, invece, qualche giudizio di sintesi sulla rotta intrapresa e sulla *ratio* che la orienta. Ciò verrà fatto assumendo quale *focus* principale (ma non esclusivo) quello relativo alle politiche economiche e salariali del lavoro pubblico derivanti dalle dinamiche della contrattazione collettiva nazionale e integrativa, in cui, anche sulla base di talune evidenze empiriche, si palesano una serie di fattori problematici che hanno preluso all’adozione di un nuovo modello di regolazione salariale comune al settore privato (ma con alcuni importanti distinguo).

## **2. Uno sguardo al passato: gli intenti e gli effetti inattesi nella stagione della privatizzazione.**

---

<sup>4</sup> S. CASSESE, *Le ambiguità della privatizzazione*, in S. CASSESE e S. BATTINI (a cura di), *Dall’impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 1997, 80.

<sup>5</sup> La legge 4 marzo 2009, n. 15, che delega il Governo “*all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all’efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*”, è stata attuata con il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (in G.U. n. 214 del 31 ottobre 2009, s.o.).

Quali sono i presupposti, ovvero le ragioni culturali, economiche e politiche, che hanno motivato il nuovo intervento, multiforme (ed incisivo), su di una normativa che pure poteva apparire nei principi portanti e nell'interpretazione tendenzialmente consolidata <sup>(6)</sup> ?

La riforma in atto a ben vedere mette principalmente in discussione una delle architravi della privatizzazione, costituita dal primato della contrattazione collettiva quale fonte sostanzialmente esaustiva della regolazione dei trattamenti retributivi e del rapporto di lavoro pubblico.

Per comprendere il senso di questa scelta non pare possibile limitarsi alla mera esegesi delle norme (che pure verrà in seguito effettuata), ma occorre spingersi oltre. Occorre partire dalla valutazione complessiva che il legislatore opera nei confronti dello strumento contrattuale, in relazione all'utilizzo che ne è stato fatto, e della fiducia nella propria capacità di intervenire direttamente, per salvaguardare un sistema che giudica compromesso e comunque non gestibile tramite il metodo negoziale e concertato.

La constatazione negativa di partenza riguarda la crescita della spesa per redditi da lavoro determinata dalla contrattazione collettiva. Questa è apparsa non solo incoerente rispetto all'andamento delle altre variabili economiche, ma anche di gran lunga superiore sia all'andamento reale dell'inflazione che all'evoluzione del prodotto interno lordo. Tale constatazione, che in epoca passata era stata solo oggetto di studi ed analisi senza riverberare particolari effetti pratici, oggi in un contesto di crisi economica globale avverte circa la necessità di interventi mirati e strutturali.

Soprattutto, è apparso insostenibile l'andamento della contrattazione integrativa.

In un contesto di accertata diminuita produttività del lavoro privato, che determina la stasi della contrattazione aziendale, fa riscontro l'universalità e la "ricchezza" della contrattazione di secondo livello del settore pubblico, considerata ancora più ingiustificata per l'evidente sconnessione fra erogazioni retributive ed effettivi recuperi di efficienza (*infra* 3) <sup>(7)</sup>.

Le concrete dinamiche della contrattazione nel settore pubblico, da tale versante, sono almeno in parte l'effetto di alcune carenze originarie del modello normativo di riferimento, che ha causato alcuni effetti inattesi o imprevisti.

La stagione della privatizzazione ha conosciuto due principali fasi che, sulla base di due diversi titoli di delega, hanno prodotto due "grappoli" di decreti legislativi <sup>(8)</sup>. Dopo la lunga stagione del diritto amministrativo, già con il d.lgs. n. 29 del 1993 il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni venne affidato ad un "equilibrato dosaggio di fonti regolatrici", metà pubblicistiche e metà privatistiche. Tale prospettiva comportava l'abbandono del tradizionale statuto di lavoro pubblicistico a favore della regola del rapporto

---

<sup>6</sup> Cfr. la ricostruzione di F. CARINCI, *Le fonti della disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, in *ADL*, 2000, 1, spec. 76.

<sup>7</sup> Cfr. Corte dei conti, *Relazione 2009 sul costo del lavoro pubblico*, 195.

<sup>8</sup> Come noto, sulla base della delega contenuta nell'art. 2, comma 1, della legge n.421 del 1992, fu varato il d.lgs. n. 29 del 1993, a sua volta corretto principalmente dai dd.lgs. nn. 470 e 546 del 1993. La delega per la "seconda privatizzazione", contenuta nella legge n. 59 del 1997 (art. 11, comma 4), con un'originaria tecnica normativa faceva rinvio, "riaprendone" i termini, alla prima delega. I principi della legge n. 421 del 1992 venivano, quindi, appositamente integrati e corretti per completare il percorso della privatizzazione secondo un'ideale linea di continuità. Su tale base sono scaturiti i dd.lgs. n. 396 del 1997, e nn. 80 e 387 del 1998. Tale sequela di decreti, innestati nell'originario corpo del d.lgs. n. 29 del 1993 secondo la tecnica normativa della "novella", sono stati infine riassunti - in forza di un ulteriore titolo di delega (art.1, comma 8, legge n. 340 del 2000) - nel d.lgs. n. 165 del 2001, cosiddetto testo unico del pubblico impiego.

di lavoro privato, peraltro temperata dalle eccezioni necessarie per contemperare dinamicamente le esigenze di buon andamento, meglio garantibili dalla flessibilità privatistica, con quelle di imparzialità<sup>9)</sup>.

Pare importante riscontrare il contesto in cui maturò la privatizzazione per porlo a confronto con le condizioni in cui va perfezionandosi l'attuale intervento di riforma.

Nel momento in cui si metteva mano al sistema delle fonti del lavoro pubblico, per ricomporre la tradizionale "spaccatura" con il mondo del lavoro privato, non si assecondava solamente un processo dottrinario e culturale molto avvertito nella scienza giuridica soprattutto (ma non esclusivamente) giuslavoristica, ma si intendeva rispondere ad una vera crisi di sistema. Questa era al contempo "amministrativa", finanziaria e, in senso lato, politica.

Sotto il primo aspetto era palese l'esistenza di un'amministrazione introflessa e autoreferenziale, che "sotto l'alibi di una legalità formale celava un'improduttività ed antieconomicità di base"<sup>10)</sup> fino alla quasi indifferenza ai risultati dell'agire amministrativo. A sua volta, la crisi economico-finanziaria, caratterizzata da recessione ed alti tassi di inflazione e deficit, rischiava – a tacer d'altro - di impedire l'ingresso dell'Italia nell'Unione monetaria dalla "parte" dei fondatori.

A fronte di questa doppia crisi, la classe politica dell'epoca appariva prevalentemente delegittimata. Le vicende di "tangentopoli" favorivano, in effetti, la percezione dell'inopportunità di affidare alla stessa classe politica, che aveva provocato deficit e praticato corruzione, la gestione diretta dell'amministrazione attiva. La terza crisi era quindi di ordine "politico".

Fu in questo clima politico-istituzionale che si svilupparono due elementi di contesto, la cui saldatura agì sicuramente a favore delle ragioni della privatizzazione.

Il primo pare costituito dalla legittimazione "forte" del sindacato confederale, l'altro grande soggetto collettivo (accanto ai partiti politici di cui era in discussione la legittimazione rappresentativa)<sup>11)</sup>. Il sindacato venne coinvolto direttamente nella riforma nei modi della concertazione, in una posizione che finì per assumere anche un ruolo di supplenza della classe politica, tanto più in una situazione in cui occorreva cogestire politiche impopolari (solo sul piano del pubblico impiego la contrattazione collettiva subì la moratoria di un intero ciclo contrattuale).

Il secondo, sul piano degli strumenti, consistette nella stipula di un grande "patto" sulla politica dei redditi (l'accordo interconfederale del 23 luglio 1993) che garantì ampi spazi di autonomia al secondo livello contrattuale, sia pure nel quadro di un decentramento controllato<sup>12)</sup>.

Per il pubblico impiego il protocollo triangolare sottoscritto il 23 luglio 1993 venne accompagnato dal varo del decreto sulla privatizzazione del rapporto di lavoro, il d.lgs. n. 29 del 1993. In cambio di una corresponsabilizzazione forte sul piano del contenimento delle politiche salariali (l'accordo di luglio abolì ogni automatismo retributivo, a partire dalla "scala mobile", che garantiva l'indicizzazione dei salari ai prezzi crescenti, causando tuttavia inflazione), il sindacato otteneva un coinvolgimento in tutte le scelte fondamentali in materia

---

<sup>9)</sup> Corte cost. , 8-25 luglio 1996, n. 313 (commentata, fra gli altri, da GRAGNOLI, *Imparzialità del dipendente pubblico e privatizzazione del rapporto*, in RIDL, 1997, II, 36).

<sup>10)</sup> F. CARINCI, *Una riforma "conclusa" fra norma scritta e prassi applicativa*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3-4, 2004, 329.

<sup>11)</sup> Cfr. S. CASSESE, *cit.*, 78.

<sup>12)</sup> TREU, *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego: ambiti e struttura*, in DLRI, 1994, 1.

di pubblico impiego, anche a scapito delle prerogative di governo e parlamento. Ne è derivato, fra l'altro, il "primato" della contrattazione collettiva fra le fonti di regolazione del rapporto di lavoro pubblico, vale a dire l'affermazione dell'inedita forza della contrattazione collettiva, capace fra l'altro di imporsi – a determinate condizioni - sulla legge sopravvenuta, sovvertendo il principio gerarchico sulla base di un principio di specializzazione. Tale potere della contrattazione era configurato a "regime" e solo disattivabile, volta per volta ed in modo espresso, dalla legge (13). Si intendeva così salvaguardare dalle invasioni del Parlamento la sfera privatizzata del rapporto di lavoro, evitando il ripeterarsi della giungla dei trattamenti retributivi determinata dalla "nuvola" di leggi e leggine micro settoriali e corporative prodotte da un Parlamento a vantaggio di alcuni, che il precedente regime di diritto pubblico aveva garantito, la Commissione parlamentare "Coppo" aveva svelato e successivamente Massimo Severo Giannini con il suo famoso Rapporto del 1979 aveva denunciato (14). Un intervento legislativo nell'area contrattuale avrebbe vanificato gli obiettivi di parificazione perseguiti, provocando un effetto di rilegificazione stabile e irreversibile, per cui questa norma appariva in definitiva posta a presidio della stessa privatizzazione.

Sotto lo specifico aspetto contrattuale e retributivo, il legislatore del 1993 ha, poi, tentato di contenere gli straripamenti della politica nella sfera dell'amministrazione attiva, confinandone il ruolo all'individuazione delle finalità della contrattazione ed alla predeterminazione delle risorse impiegabili. Di converso, la responsabilità della negoziazione è stata fatta ricadere su un soggetto tecnico, l'Aran, teoricamente in grado di costituire una "distanza di sicurezza" fra Palazzo e tavoli di contrattazione, impedendo l'evoluzione di quest'ultima in una sorta di scambio con il sindacato fra risorse e consenso politico-elettorale. Da questo punto di vista l'Aran, creatura della prima privatizzazione, avrebbe dovuto impedire i più evidenti effetti distorsivi sperimentati nella vigenza della legge quadro del 1983. Tuttavia, pur in tale funzione, l'ARAN non era né voleva essere costituita come una *turris eburnea*, impermeabile alle sollecitazioni politiche, come nel coevo modello delle autorità amministrative indipendenti (all'epoca in forte espansione). Costituisce una considerazione abituale e quasi "abusata" quella per cui nel pubblico impiego i dipendenti sono anche elettori ed il loro datore di lavoro presenta caratteristiche "anfibe": è per metà costituito dalla dirigenza amministrativa, per l'altra dalla politica. Quest'ultima può ben avere interesse a conquistare il *favor* dei dipendenti-elettori e non appare né possibile, né credibile escluderla totalmente dalla contrattazione giacché troppo forti appaiono le motivazioni che verso di essa la attraggono (15).

---

<sup>13</sup> Su tale meccanismo normativo, cfr. SPEZIALE, *L'abrogazione della legge da parte del contratto collettivo*, in F. CARINCI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*. Commentario, Giuffrè, Milano, 1995, 123 e F. CORSO, *Leggi a "termine" e contratti collettivi protetti*, in LD, 1996, 3, 439 e, poi, FIORILLO, *Le fonti del lavoro pubblico nell'elaborazione di dottrina e giurisprudenza*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3-4, 2004, 600, ss. e TALAMO, *Legge e contratto collettivo nel lavoro pubblico dopo il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2004, 3 e ss.

<sup>14</sup> La *Relazione della Commissione Coppo*, che rivelò la "giungla" dei trattamenti normo-retributivi del pubblico impiego ed aprì le porte alla riforma della legge quadro del 1983, è pubblicata, fra l'altro, nella rivista *Contrattazione*, 1977; il *Rapporto sui principali problemi dello Stato*, di M.S. GIANNINI, è pubblicato, fra l'altro, in RTDP, 1982, 722.

<sup>15</sup> Cfr., per quest'ordine di argomentazioni, fra gli altri, DELL'ARINGA, *La politica dei "due passi"*, 198 e CARRIERI, *Il decentramento ridisegnato*, 35 ss., entrambi in CARRIERI e NASTASI (a cura di), *Spazio e ruolo delle autonomie nella riforma della contrattazione pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2009, ma anche RICCIARDI, *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico all'inizio della nuova legislatura*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2, 2006, 265.

La presenza dell'ARAN doveva piuttosto costituire un antidoto ai tanti guasti elettoralistico-clientelari sperimentati nel pregresso regime, in cui i Ministri-politici contrattavano direttamente, ma non poteva né intendeva rimuovere il ruolo della politica. Tale relazione, anzi, sarebbe dovuta essere gestita continuamente, nella consapevolezza dell'evanescenza della linea di confine che sussiste complessivamente nei rapporti fra politica ed amministrazione attiva. Questo rapporto non presupponeva separatezza ma l'esistenza di adeguati contrappesi, nella certezza che su questo equilibrio si sarebbero giocati buona parte degli esiti della riforma (16).

A valle della procedura negoziale, poi, si sarebbe dovuto frapporre un ulteriore argine alla possibile collusione tra partiti e sindacati, riconoscendosi un ruolo decisivo ai controlli della Corte dei conti, sia pure (fino alle attuali riforme) in funzione collaborativa.

Una rinnovata contrattazione (non più decentrata ma) integrativa, preposta ad erogare selettivamente premi ed incentivi, avrebbe dovuto rappresentare un effettivo valore della riforma, considerata la correlazione di quest'ultima a "risultati conseguiti nella realizzazione di programmi concordati fra le parti aventi come obiettivo l'incremento di produttività, competitività ed altri elementi di competitività" (17).

### 2.1. *Continua: i nodi gordiani ed il filo d'Arianna della riforma del 1993. Una crisi di sistema ?*

Non tutto ha funzionato come il legislatore si attendeva.

Una serie di ineffettività del modello normo-comportamentale delineato dal legislatore delegato sono legate proprio alla persistente politicizzazione della contrattazione collettiva.

Fra gli effetti imprevisti, invece i principali riguardano la dinamica salariale, molto più accelerata nel lavoro pubblico rispetto a quello privato, soprattutto per l'incidenza della retribuzione cd. di fatto (cd. *slittamento*) (18). Lo "slittamento" retributivo, a sua volta, pare testimonianza dell'acritica esportazione (ovvero senza correttivi *ad hoc*) del modello dell'Accordo del 23 luglio al pubblico impiego. Tale modello, calato in una realtà in cui il "mercato" opera diversamente (o non opera affatto) ed in cui rimane preponderante il ruolo della politica, viene sostanzialmente deformato.

Si tratta di ben più di accidenti, ma di vere e proprie falsificazioni degli elementi di sistema che sovrintendono al rapporto fra politica ed amministrazione, al ruolo dell'ARAN ed al governo delle dinamiche salariali.

In questo contesto risalta il ruolo del soggetto sindacale operante nel settore pubblico, che acuisce le difformità genetiche del modello di riferimento.

---

<sup>16</sup> Nelle intenzione dei "secondi" riformatori (cfr. il d.lgs. n. 396 del 1997), Aran e comitati di settore -fra cui il Governo- dovrebbero interfacciarsi virtuosamente, essendo il comitato di settore titolare del medesimo interesse (organizzativo) di cui l'Aran assume la rappresentanza (negoziale). Conseguentemente il parere espresso sui CCNL dovrebbe considerarsi "espressione di un *concerto* tra l'ente esponenziale di interessi collettivi che ha impartito gli indirizzi per la contrattazione e l'agenzia tecnica che ha condotto le trattative sulla base di quelli", D'ANTONA, *cit.*, 50-51.

<sup>17</sup> Punto 2.3 dell'Accordo interconfederale del 23 luglio 1993.

<sup>18</sup> Mentre le retribuzioni "*contrattuali*" comprendono per definizione solo le competenze determinate dai contratti nazionali di lavoro, in quelle "*di fatto*" confluisce ogni voce retributiva corrisposta a diverso titolo (accessoria od occasionale, in denaro o natura, inclusi gli arretrati) come produttività o progressioni economiche, quale effetto della contrattazione integrativa. In modo volutamente semplificato, quindi, le retribuzioni di fatto derivano dal rapporto fra spesa per retribuzioni della pubblica amministrazione ed unità di personale.

All'atto pratico, anche a fronte di un'istituzionale posizione di debolezza della dirigenza pubblica <sup>(19)</sup>, buon gioco ha avuto la controparte sindacale ad assumere un ruolo ben più invasivo rispetto a quello assunto nel gemello settore privato, sfruttando l'interesse della politica all'acquisizione di un consenso "concentrato" come quello sindacale (rappresentativo di oltre tre milioni e mezzo di dipendenti pubblici-elettori), rispetto a quello "diffuso" al buon funzionamento della macchina amministrativa <sup>(20)</sup>. La dirigenza amministrativa, in funzione più "auto conservativa" che responsabile, è stata rapidamente "catturata" dalla controparte <sup>(21)</sup>. Ma anche l'ARAN, non certo impermeabile alle sollecitazioni della politica, in una certa fase non è sembrata "al di sopra di ogni sospetto", generando una confusione di ruoli in cui è andato fatalmente annacquandosi il conflitto di interesse privatistico senza il quale ogni fenomeno contrattuale si trasforma presto o tardi in una mistificazione <sup>(22)</sup>.

Gli elementi di criticità ricordati – tutti collegati fra loro (politicizzazione della contrattazione collettiva, slittamento salariale, ineffettività del modello di riferimento) – possono essere riscontrati negli sviluppi concreti del sistema di finanziamento della contrattazione collettiva.

Questo si sarebbe dovuto articolare sulle cadenze e nelle misure – comuni al settore privato – previste dall'accordo di luglio 1993.

Tale accordo, come noto, ipotizza incrementi per ogni biennio pari all'inflazione programmata integrati da una parte (una quota) dello scarto fra inflazione programmata e verificata, maturato nel periodo di vigenza biennale del precedente contratto <sup>(23)</sup>. A queste risorse si sarebbero dovute aggiungere ulteriori quote per la contrattazione di secondo livello per gli aumenti legati alla produttività.

Nel pubblico impiego per le amministrazioni dello Stato gli oneri contrattuali vengono allocati nella legge finanziaria e sono comprensivi delle risorse per la contrattazione integrativa <sup>(24)</sup>.

---

<sup>19</sup> Sull'ipotizzata "precarizzazione" della dirigenza pubblica, esito degli interventi normativi che si sono succeduti a partire dal 1998, fra i tanti: S. CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, in *GDA*, 2002, 12, 1341; TALAMO, *Per una dirigenza pubblica rinnovata (contro lo spoils system all'italiana)*, in DELL'ARINGA E DELLA ROCCA (a cura di), *Pubblici Dipendenti Una nuova riforma?*, Rubbettino, Catanzaro, 2007; S. BATTINI, *Il personale*, in *GDA*, 7, 2004 785.

<sup>20</sup> ZUCARO, *Nuova direzione*, Spaggiari, Parma, 2006, 88.

<sup>21</sup> Si sono quindi rideterminati i presupposti, sia pure un'ambientazione normativa profondamente diversa, per quello "scambio fra sicurezza e potere" teorizzato da Sabino Cassese già ai tempi della prima costituzione della dirigenza pubblica (cfr. S. CASSESE, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia in Italia*, in *PD*, 1981, 220). In cambio di garanzie di *status* e carriera, il dirigente effettua una sorta ritirata "strategica", rinunciando ad esercitare le proprie prerogative e sottomettendosi all'organo politico, che per tal via riprende sia pure indirettamente le redini della gestione attiva dalla quale dovrebbe essere teoricamente escluso. D'altra parte il dirigente ha molto da guadagnare in questo scambio. Quiescenti gli apparati della valutazione, egli è pienamente consapevole di non essere esposto alle ricadute positive o negative dei propri comportamenti gestionali, per cui le sue fortune professionali derivano, in via esclusiva, dal gradimento della politica cui spetta confermarlo o promuoverlo.

<sup>22</sup> H.A. CLEGG, *Sindacato e contrattazione collettiva*, Franco Angeli, Milano, 1980.

<sup>23</sup> La "comparazione tra l'inflazione programmata e quella effettiva intervenuta nel precedente biennio", doveva essere valutata anche "alla luce delle eventuali variazioni delle ragioni di scambio del Paese, nonché dall'andamento delle retribuzioni" (paragrafo 2, "Aspetti contrattuali" dell'Accordo triangolare del 23 luglio).

<sup>24</sup> Art. 48, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001. La percentuale di incremento, i criteri ed i parametri di spesa previsti per lo Stato, costituiscono a loro volta una sorta di "tetto-limite" ed un vincolo per le altre amministrazioni del settore pubblico, tenute a finanziare il contratto con risorse a carico dei propri bilanci. Vedi l'art. 48, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001, i cui contenuti sono ribaditi e richiamati da tutte le leggi

Pertanto già nella fase dell'allocazione delle risorse si verifica un' "asimmetria" rispetto al settore privato.

La parte pubblica dichiara anticipatamente le risorse che è disposta a mettere sul tavolo: risorse che vengono poi cedute senza sostanziali contropartite. Infatti quanto stanziato non costituisce un effetto di spesa derivante da accordi sui determinati contenuti contrattuali, ma il mero riflesso di una preventiva e pubblica decisione di governo <sup>(25)</sup>. Né basta. Prima della contrattazione viene determinato ed è preconosciuto anche "il volume complessivo di risorse che andranno a premiare una produttività ancora da realizzare", in modo contrario a ciò che avviene nel settore privato, in cui le risorse da redistribuire a livello aziendale derivano in modo più o meno diretto dagli andamenti di mercato <sup>(26)</sup>.

Nonostante questa distonia di fondo, è stato correttamente evidenziato che il sistema avrebbe comunque potuto funzionare allorché si fossero realizzate due condizioni, l'una delle quali è la misura dell'altra: la *credibilità* del tasso di inflazione programmata (d'ora in poi TIP), e la *tempestività* del rinnovo contrattuale <sup>(27)</sup>. Mentre il TIP doveva costituire un indice credibile dell'andamento dei prezzi del successivo biennio, la tempestività dei rinnovi doveva sostanziare il gioco di sincronie, formato da anticipazioni e recuperi, ipotizzato dall'Accordo di luglio.

Entrambe le condizioni non si sono verificate e tale circostanza ha contribuito, come si chiarirà di seguito, allo sganciamento di fatto dal modello ed all'avvio di fasi di contrattazione "libera", al di fuori dei parametri previsti dall'Accordo di luglio.

Inoltre, secondo uno dei presupposti dell'Accordo del 1993 mai il TIP sarebbe dovuto scaturire da un automatismo. Non costituendo più la restituzione automatica e progressiva dell'inflazione in corso di maturazione, l'indice veniva rivolto al futuro <sup>(28)</sup>. Non si sarebbe dovuto trattare, tuttavia, di una "stima" ma di una decisione di politica economica. Il TIP doveva costituire una sorta di "variabile-obiettivo" e precisamente un "obiettivo comune" scaturente da una condivisione degli attori del sistema economico (imprese, governo, sindacati), da anticipare biennialmente sulla base di una valutazione *ex ante* di diversi parametri, in grado di scongiurare il pericolo della ricostituzione di una scala mobile automatica capace di innescare una spirale inflattiva <sup>(29)</sup>. Il TIP, quale "variabile-obiettivo", credibile e condiviso, sarebbe quindi dovuto scaturire dall'esito di una duplice sessione di confronto <sup>(30)</sup>. La decisione è stata invece assunta dal Governo in modo sostanzialmente

---

finanziarie che stanziavano risorse per i rinnovi contrattuali (anche per disporre l'utilizzo in fase di predisposizione degli atti di indirizzo, dei dati del conto annuale più aggiornati). Da ultimo ha disposto l'art. 2, comma 30, della legge n. 203 del 2008, finanziaria 2009.

<sup>25</sup> Cfr. D'AURIA, *Il personale pubblico. La legge finanziaria per il 2009*, in *GDA*, 4, 2009 360. Negli stessi termini vedi (già) ZUCARO, *L'attuazione della riforma del pubblico impiego*, *Quaderni GDA*, IPSOA, 2000, 34 ss.

<sup>26</sup> DELL'ARINGA, *op. cit.*, 193.

<sup>27</sup> GOLINO, MINICUCCI, TRONTI, *Le retribuzioni dei dipendenti pubblici. Tendenze e confronti con il settore privato*, in *EL*, 2, XLIII, 2008, 183.

<sup>28</sup> Questa "politica salariale di anticipo", secondo l'insegnamento di Ezio Tarantelli, assumendo quale misura del rinnovo contrattuale un indice credibile (ma manipolato e corretto) dell'inflazione futura, aveva il compito sganciare la dinamica salariale dall'inflazione passata, con l'auspicato effetto di "raffreddare" l'inflazione (v., soprattutto, TARANTELLI, *Salario e crisi economica*, Roma, Savelli 1976).

<sup>29</sup> L'Accordo di luglio, pur assumendo la dinamica degli effetti economici del contratto nell'ambito dei tassi di inflazione programmata, inserisce tale risultato nel contesto dell' "obiettivo mirato alla salvaguardia del potere d'acquisto delle retribuzioni, delle tendenze generali dell'economia e del mercato del lavoro e del raffronto competitivo e degli andamenti specifici del settore" (paragrafo 2).

<sup>30</sup> Nella *sessione di primavera* (e prima della presentazione del DPEF), si sarebbero dovuti definire gli "obiettivi comuni sui tassi d'inflazione programmati, sulla crescita del PIL e sull'occupazione". Nella *sessione di autunno* (a



unilaterale, *inaudita altera parte*. L'inflazione programmata, inoltre, soprattutto, negli ultimi dieci anni è stata cifrata su valori significativamente più bassi rispetto all'inflazione attesa <sup>(31)</sup>. Il referente, quindi, non solo non è stato condiviso ma ha (gradualmente) perso di credibilità.

Ciò ha determinato tre conseguenze.

In primo luogo, la progressiva perdita di aderenza del TIP all'inflazione reale (d'ora in poi TIR), come si può facilmente evincere dalla successiva tabella 1, riferita al periodo in cui si è pienamente verificato questo effetto <sup>(32)</sup>.

Tabella 1. SCOSTAMENTO FRA INFLAZIONE REALE E PROGRAMMATA

*Confronto tra TIP e TIR*

Anno	TIP	TIR <sup>(1)</sup>	Scarto
2000	1,2%	2,5%	-1,3%
2001	1,7%	2,7%	-1,0%
2002	1,7%	2,5%	-0,8%
2003	1,4%	2,7%	-1,3%
2004	1,7%	2,2%	-0,5%
2005	1,6%	1,9%	-0,3%
2006	1,7%	2,1%	-0,4%
2007	2,0%	1,8%	+0,2%
2008	1,7%	3,3%	-1,6%

<sup>(1)</sup> NIC compresi tabacchi.

Tale circostanza ha ovviamente inficiato il buon esito del successivo negoziato, non essendo il sindacato disponibile a negoziare in perdita un bene della vita come il potere di acquisto del salario.

In secondo luogo ha determinato la particolare complessità della quantificazione del recupero biennale da riconoscere a consuntivo. Infatti, più si tiene "basso" il valore nominale

---

settembre e prima della legge finanziaria), sarebbero dovute essere definite "le misure applicative degli strumenti di attuazione della politica dei redditi, individuando le coerenze dei comportamenti delle parti nell'ambito dell'autonomo esercizio delle rispettive responsabilità".

<sup>31</sup> Circostanza che, entro certi limiti, era comunque scontata. Si trattava, infatti, di un effetto strettamente connesso all'obiettivo del raffreddamento dell'inflazione: si dava per scontato che l'inflazione da corrispondere anticipatamente fosse inferiore a quella effettiva, o attesa, così da agire in prevenzione. F. CARINCI, *Una dichiarazione d'intenti: l'Accordo quadro 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 86/2009, 6.

<sup>32</sup> L'obiettivo del contenimento della spesa per stipendi, perseguito dal Governo attraverso la sottostima del TIP, tuttavia, non poteva che produrre vantaggi solo apparenti. Il protocollo di luglio prevedeva in ogni caso il recupero dello scostamento fra inflazione reale e programmata nel biennio successivo, per cui la spesa era solo rinviata con le conseguenze denunciate in questo scritto (principalmente i ritardi patologici nei rinnovi contrattuali, la difficoltà di reperimento delle maggiori risorse ed infine la crisi dello stesso accordo di luglio, che ipotizzata una sessione dei redditi condivisa con a sua misura elettiva l'inflazione programmata). Cfr. le considerazioni in tema di TRONTI, *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego: i risultati e una questione di principio*, in *Aran Newsletter*, 3, 2008, 10.

del TIP, più alto diviene il “lascito” di inflazione da colmare con il successivo recupero biennale all’esito della verifica dell’inflazione reale <sup>(33)</sup>. La quantificazione del recupero – anch’essa decisa unilateralmente dal Governo - ha peraltro causato ulteriore conflittualità fra le parti, anche perché lo stesso recupero dovrebbe essere sterilizzato sulla base di una serie di criteri abbastanza vaghi e tali da non rendere mai automatica la valutazione <sup>(34)</sup>.

Infine, proprio la diffidenza sindacale verso una determinazione unilaterale di un indicatore non ritenuto credibile, ha “piegato” la contrattazione di secondo livello ad obiettivi di tutela salariale, con una sorta di effetto “sostitutivo” del contratto nazionale ritenuto insufficiente a tale scopo. Per tale finalità le componenti accessorie della retribuzione sono state per buona parte trasformate in componenti stipendiali, fisse e continuative.

Anche in questo caso si è verificata una deviazione rispetto a quanto previsto dall’accordo del 1993, che finalizzava la contrattazione di secondo livello alla remunerazione della produttività e al conseguimento di livelli di efficienza, secondo criteri meritocratici e selettivi e perciò incentivanti.

Naturalmente il tasso di inflazione programmato costituiva una variabile comune al settore pubblico ed a quello privato. Sennonché solo nel primo, per fattori specifici del settore ed istituzionali (in senso lato politici), le parti sociali, deluse dalle quantificazioni governative e dall’unilateralità delle scelte, sono periodicamente riuscite ad ottenere la ricontrattazione del *quantum debeatur* con un periodico aggiustamento al rialzo (cfr. tabella 2) <sup>(35)</sup>.

---

<sup>33</sup> GOLINO, MINICUCCI E TRONTI, *op. cit.*.

<sup>34</sup> Lo scarto biennale del recupero secondo il protocollo del 23 luglio 1993 viene condizionato dalla valutazione di una serie di elementi, la cui quantificazione è per definizione perplessa, a partire dalle cosiddette “ragioni di scambio”, derivanti dal rapporto fra il deflatore delle esportazioni e delle importazioni con l'estero (cosiddetta *inflazione importata*) (v. nota n. 23). Diversa questione è quella relativa delle poste da porre a confronto ai fini del recupero biennale: si trattava del “pieno recupero”, derivante dalla differenza fra inflazione reale e programmata (anticipata), ovvero della differenza fra inflazione reale e retribuzioni corrisposte? Sulla base delle regole dell’accordo di luglio sembrerebbe più corretta la seconda soluzione interpretativa, considerato l’inequivoco riferimento effettuato alla “comparazione tra l’inflazione programmata e quella effettiva intervenuta nel precedente biennio”.

<sup>35</sup> Per il biennio 2002-2003 si veda l’Accordo tra Governo e Parti sociali del 4 febbraio 2002 (che ha consentito il riconoscimento di un ulteriore 0,99%, che ha comportato un incremento percentuale complessivo del 5,66% sul monte salari al 31-12-2001); per il biennio 2004-2005 si veda l’Accordo del 27 maggio 2005 (che ha consentito la corresponsione di un ulteriore 0,7%, per un totale cifrabile al 5,01% sul monte salari al 31-12-2003); per il biennio 2006-2007 sono stati raggiunti due Accordi, il 6 aprile 2007 ed il 29 maggio 2007 (che hanno riconosciuto un incremento dello 0,39%, per un totale del 4,85% sulla retribuzione 2006, con riconoscimento di benefici economici medi pari a 101 euro mensili per il personale del comparto Ministeri e incrementi corrispondenti, sulla base delle retribuzioni medie di riferimento, per gli altri comparti di contrattazione). La decorrenza dei benefici a regime, tuttavia, in questa ultima ipotesi non ha coinciso con il periodo iniziale di vigenza dei contratti, ma è stata riconosciuta dal 1° febbraio 2007, con la conseguenza che, dal 1° gennaio 2006 e fino a tale data, i dipendenti pubblici hanno fruito della sola indennità di vacanza contrattuale prevista dalla legge finanziaria 2006.

**TABELLA 2. Costo dei contratti (categorie contrattualizzate) e nuovi stanziamenti**  
(<sup>36</sup>).

\*Percentuale del rifinanziamento rispetto agli stanziamenti originari.

	CCNL 2002 - 2005						CCNL 2006 - 2009		
	Primo biennio			Secondo biennio			Primo biennio		
	2002	2003	TOTALE	2004	2005	TOTALE	2006	2007	TOTALE
Stanziamenti originari biennio di riferimento	L.F. 02 2.195	L.F. 02 4.133,5	<b>6.328,5</b>	L.F. 04 2.372	L.F. 04 3.417	<b>5.789</b>	L.F. 06** 1.308	L.F. 06** 1.483	<b>2.791</b>
Rifinanziamenti per accordi successivi o ridefinizione dei tassi di inflazione		L.F. 03 892	<b>892</b> (+14%)*		L.F. 05 411	<b>411</b> (+7%)*		L.F. 07 1.166	<b>1.166</b> (+41%)*
<b>TOT COMPLESSIVO</b>	<b>2.195</b>	<b>5.025,5</b>	<b>7.220,5</b>	<b>2.372</b>	<b>3.828</b>	<b>6.200</b>	<b>1.308</b>	<b>2.649</b>	<b>3.957</b>

La presenza di tali sedi - formalmente concertative ma sostanzialmente contrattuali - ha determinato la *ripolitizzazione* “a tutto tondo” della contrattazione collettiva ad onta del programma della privatizzazione che legittimava a tale fine l’ARAN.

Il diaframma fra Palazzo e tavoli di contrattazione (uno degli obiettivi della riforma del 1993) già di per sé precario, ha ceduto di schianto ad ogni rinnovo contrattuale, determinando uno “slittamento dei tavoli decisionali” sulla scorta di una evidente ricentralizzazione politica, che ha permesso la ricomparsa dei Ministri politici nella veste di decisori fondamentali, tutti tesi al “rattoppo delle decisioni da inserire in legge finanziaria” (<sup>37</sup>).

Le conseguenze di una ripolitizzazione senza argini sono facilmente intuibili.

La prima è quella di un allentamento della tensione al contenimento della spesa per stipendi. Solo gli accordi per i due bienni 2002-03 e 2004-05 per l’integrazione delle risorse per i rinnovi contrattuali, hanno determinato un esborso aggiuntivo di un miliardo di euro rispetto al totale quantificato in prima battuta nelle leggi finanziarie dell’anno di riferimento (<sup>38</sup>).

In secondo luogo, come si è avvertito, se a monte del processo negoziale Governo e confederazioni sindacali decidono in modo sostanzialmente contrattato il monte salari da redistribuire, a valle l’ARAN conserverà un ruolo dimidiato e sostanzialmente limitato alla ripartizione delle risorse predeterminate fra i vari istituti e la stessa funzione dei comitati di settore per gli indirizzi contrattuali risulterà almeno in questa fase del tutto pleonastica. In questo gioco, infatti, guadagnano sindacato e governi non anche l’ARAN. Guadagna il sindacato perché la pluralità delle sedi rende il gioco incrementale, ma anche perché la pressione sindacale sortisce più effetti sulla politica che non su di un agente contrattuale limitato a monte da atti vincolanti; guadagnano i Ministri-politici per l’interesse ad ingerirsi in

<sup>36</sup> Dati rielaborati dalla *Relazione al Parlamento della Corte dei conti sul Costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005*, p. 23.

<sup>37</sup> CARRIERI, *op. cit.*, 36.

<sup>38</sup> Cfr. la tabella 2. Ai 892 milioni di euro previsti dalla legge finanziaria 2003, vanno aggiunti gli ulteriori 411 milioni di euro disposti con la legge finanziaria 2005.

una materia che pesa direttamente in termini di consenso politico-sociale e indirettamente elettorale.

L'ingerenza della politica nella contrattazione, come si è cercato di mettere in evidenza, è per certi versi inevitabile; tuttavia in assenza di regole formalizzate e di un quadro di regole progressivamente destrutturato ed ai limiti dell'anomia, tale presenza si è determinata secondo modi non trasparenti, senza regole formalizzate, in modo quasi collusivo.

In terzo luogo, la rideterminazione in aumento delle risorse concordata fra Governo e sindacati ha determinato un intollerabile sfalsamento sui tempi di negoziazione, mai in sintonia con la periodicità biennale ipotizzata dall'accordo di luglio (39).

L'intempestività dei rinnovi contrattuali costituisce anch'esso un effetto diretto dei negoziati "paralleli". Essendo la legge finanziaria l'unico strumento deputato a stanziare gli incrementi retributivi (40), gli accordi successivi alla stessa legge possono garantire politicamente il rinnovo (*rectius* l'incremento percentuale rispetto al TIP), ma non anche finanziarlo.

Nell'attesa della legge finanziaria competente per gli stanziamenti aggiuntivi, si consuma un diseallineamento temporale fra biennio contrattuale di riferimento ed effettiva stipulazione dell'accordo. Questo è andato rapidamente cronicizzandosi. Se, infatti, i CCNL vengono sottoscritti a biennio scaduto, il ritardo si trasferisce automaticamente al biennio successivo. A tacer d'altro, in questa maniera pare ardua un'adeguata programmazione e ripartizione delle risorse.

Quindi il TIP "governativo", non è stato né condiviso, né cifrato in modo credibile, né ha dato luogo a rinnovi tempestivi.

Si comprende allora anche come la stessa quantificazione "finale" degli oneri contrattuali appaia comunque svincolata dai parametri dell'accordo di luglio. Essa deriva dal libero gioco negoziale e sembra premiare con un indennizzo aggiuntivo *ad hoc* i dipendenti pubblici dei ritardi subiti (41).

In questo quadro di ritardi patologici sui tempi di negoziazione la mancata erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale ha chiuso il cerchio, contribuendo ancora di più a "drammatizzare" la fase dei rinnovi biennali (42).

Anche per questo complesso di motivazioni nel settore pubblico si è determinata una dinamica retributiva più accelerata rispetto al settore privato.

---

<sup>39</sup> La durata media dell'*iter* di rinnovo per il pubblico impiego va dai 28,6 mesi del biennio 2002-03, ai 26,7 mesi del successivo biennio 2004-05, ai 24,5 mesi del biennio 2006-07, contro la media di circa 5 mesi dell'industria e di 7 mesi del settore dei servizi (dati Aran ed Istat).

<sup>40</sup> Si tratta di una conseguenza della riforma del 1993 (cfr. l'art. 48 del d.lgs. n. 165 del 2001). Nel regime della legge quadro del 1993 era invece sempre possibile intervenire a ... *sanatoria*, rifinanziando la contrattazione collettiva anche in esito alla sottoscrizione dei contratti collettivi (cfr. l'art. 15, comma 3, della legge n. 93 del 1983).

<sup>41</sup> GOLINO, MINICUCCI, TRONTI, *op. cit.*, ma anche Corte dei conti, *Relazione 2009 sul costo del lavoro pubblico*, 186. Le retribuzioni contrattuali risultano, infatti, leggermente superiori al TIR, assicurando nell'arco temporale 2001-2006 un incremento medio del 2,4% contro un'inflazione media (reale) del 2,3% (fonte elaborazione RGS, su dati ARAN, ISTAT ed OCSE). Più cospicuo si presenta lo iato se si assumono i dati di contabilità nazionale dell'Istat, secondo cui le retribuzioni contrattuali hanno registrato nell'arco temporale 2000-2007 un incremento medio del 2,7% contro un'inflazione media (reale) del 2,3% nello stesso periodo, garantendo, quindi, una crescita del potere d'acquisto dello 0,4% l'anno. Incrementi analoghi, peraltro, sono stati garantiti nell'industria (ma non nel settore dei servizi e dell'agricoltura).

<sup>42</sup> Tale erogazione, peraltro, non è stata nemmeno troppo sollecitata dalle organizzazioni rappresentative dei lavoratori, nel complesso non troppo propense nei confronti di questo automatismo retributivo che, nonostante il suo modesto ammontare, defalca le risorse da gestire in sede contrattuale (*infra* 5).

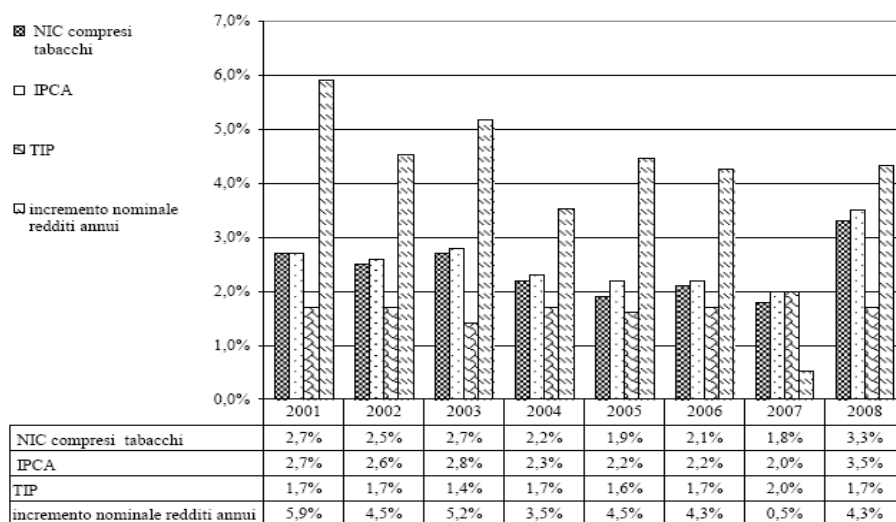
L'accelerazione retributiva, che non casualmente si realizza negli ultimi dieci anni (in coincidenza con la “sottovalutazione” del TIP), risulta quale ulteriore effetto delle asimmetrie politico-istituzionali e normative del settore pubblico (43).

### 3. L'incidenza delle retribuzioni di fatto e le “asimmetrie” della contrattazione di secondo livello nel settore pubblico.

Anche sul versante del contenimento della spesa per retribuzioni, che aveva costituito uno degli maggiori obiettivi della complessiva riforma del 1993, quindi, il modello ha mostrato scarsa tenuta.

Seppure con differenze (anche significative) fra i vari comparti di contrattazione, le retribuzioni di fatto del pubblico impiego hanno mostrato una dinamica non solo superiore al TIP ma anche all'inflazione reale registrata a consuntivo (cfr. tabella 3) (44).

TABELLA 3 (45)



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

Il riferimento alla retribuzione di fatto chiarisce il ruolo ricoperto dalla contrattazione integrativa, cui si deve l'effetto più cospicuo di slittamento retributivo e la diversa accelerazione rispetto al settore privato.

Si già evidenziato come, in esito a rinnovi contrattuali tardivi sulla base di un referente inflattivo non condiviso (sebbene successivamente corretto al rialzo), la contrattazione integrativa sia stata perlopiù “spostata” dalla sua finalità elettiva, incaricandosi di integrare il divario “percepito” fra incrementi definiti a livello nazionale ed inflazione prevista o addirittura già verificata, fungendo di fatto da strumento di tutela del salario reale (46).

43 Cfr. TRONTI, *op. ult. cit.*, 9 ss.

44 Lo scostamento raggiunge quasi il 100% negli anni 2003 e 2008. Cfr. la tabella 3.

45 L'indice NIC costituisce l'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività (si tratta quindi dell'indice principale per misurare la variazione dei prezzi del paniere di beni, riferendosi all'aggregato più ampio).

46 In dottrina v. RICCIARDI, *op cit.*, ma anche RUSSO, *La contrattazione collettiva integrativa nel lavoro pubblico: l'implementazione dei Ccnl 1998/2001*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3-4, 2005, 459. L'analisi dei dati a

Da tale versante il settore pubblico può giovare delle condizioni del tutto peculiari, anche di carattere normativo, in cui si svolge la contrattazione di secondo livello.

Nel modello dell'Accordo di luglio quest'ultima era prevista quale livello specializzato e *finalizzato*. Mentre il contratto nazionale veniva deputato alla salvaguardia del potere di acquisto dei salari <sup>(47)</sup> e, in definitiva, a garantire trattamenti normo-retributivi uniformi sul territorio nazionale, la contrattazione di secondo livello veniva orientata alla redistribuzione di risorse derivanti dalla produttività. Essa, quindi, era tenuta ad impiegare risorse che si sarebbero dovute formare localmente. Si trattava di un'alleanza virtuosa, neutra agli effetti inflattivi ma incentivante i livelli di redditività, fra imprese e lavoratori. Questi accettavano che una quota del salario fosse regolata localmente sulla base dei risultati aziendali, finendo in una certa maniera con il condividere l'interesse gestorio titolato in capo all'imprenditore e la stessa responsabilità di impresa. Conseguentemente eventuali incrementi retributivi, ulteriori rispetto a quanto già concesso dal CCNL - ed ancorato ai livelli programmati di inflazione - sarebbero potuti essere riconosciuti solo sulla parte variabile o accessoria della retribuzione, ma *se e solo* in quanto si fosse verificato un effettivo incremento nella produttività del lavoro.

Nel pubblico impiego questo modello - costruito a misura del settore privato - si è rivelato inapplicabile.

Innanzitutto, come ricordato, nel settore pubblico le risorse non sono reperite sul livello locale ma sono per lo più trasferite dal "centro" attraverso i contratti nazionali, sulla base delle prescrizioni dettate dalla legge finanziaria. La contrattazione integrativa attinge, quindi, a risorse reperite attraverso procedimenti decisionali politici in quanto non dispone, tranne residuali e quantitativamente poco rilevanti eccezioni, di entrate comparabili a quelle derivanti dalla produzione e vendita di beni sul mercato. Per di più tali risorse sono spesso integrate oltre quanto previsto a livello centrale con oneri a carico dei rispettivi bilanci, ma spesso in modo fittizio sulla base di lasche disposizioni dei CCNL e soprattutto per venire incontro alle diffuse istanze al reinquadramento, *sub specie* di progressione professionale dei dipendenti pubblici (*infra* 3.1.).

L'assenza di un vero mercato del "servizio pubblico" non agisce solo sul piano del reperimento delle risorse da redistribuire, ma anche sul piano del "controllo" della resa gestionale: è assente cioè anche un mercato quale termine finale e "termometro" del buon andamento dell'amministrazione.

Se la produttività non è "fisiologicamente" misurata dal meccanismo dei prezzi e delle vendite, un controllo dovrebbe essere appositamente costruito.

Un *escamotage* a questo fine dovrebbe essere costituito dal giudizio degli utenti sull'efficacia dei servizi resi, vale a dire sul raggiungimento di obiettivi di qualità e di quantità. I miglioramenti produttivi, cioè, dovrebbero scaturire da un effettivo miglioramento produttivo definito non dalla vendita di beni ma dal giudizio dell'utente finale del servizio

---

consuntivo tuttavia mostra come i livelli dei prezzi non si distacchino mai significativamente dai livelli di retribuzione contrattuale ed anzi come i livelli di retribuzione tabellare si rivelino in media, nel periodo più recente (dal 2000 al 2007), più elevati (vedi i dati riportati *sub* nota n.41).

<sup>47</sup> Anche se secondo lo stesso Protocollo del 1993, il contratto nazionale poteva altresì redistribuire la "produttività media generata dai settori", salvo alcune limitate eccezioni in fase di ripresa economica (cap. 2, parr. 2, 3° cpv., e 3, 1° cpv.). Si tratta di una facoltà di cui però i CCNL non hanno fatto uso (cfr. BELLARDI, *Regole del conflitto e conflitto sulle regole. L'accordo separato sulla revisione del modello contrattuale*, in CARRIERI e NASTASI, *cit.*, 170).

(48). Fino ad oggi però un tale controllo “sociale” non è stato previsto, mentre il sistema di controlli interni e gestionali (ipotizzati dalle norme e dai sistemi organizzativi delle singole amministrazioni) è rimasto quiescente o ha assunto caratteristiche meramente formali, essenzialmente per la mancanza di metodologie condivise ed obiettive per valutare i recuperi di efficienza.

Le risorse rese disponibili vengono quindi distribuite in modo spesso indifferenziato, sia per tale congenito ritardo nella gestione degli istituti della produttività nel lavoro pubblico, sia per la dilatazione abnorme dei tempi dei rinnovi contrattuali, che non permettono di incidere sulla leva incentivante in modo “retroattivo”.

Riassuntivamente, mentre nel settore privato e dei servizi le risorse per la contrattazione aziendale devono essere oggettivamente riscontrate all’esito di una produttività da verificarsi caso per caso e derivano da guadagni aggiuntivi per l’impresa, le stesse risorse nel settore pubblico rischiano invece di essere “spartite” e si risolvono perlopiù nella erogazione indifferenziata di una quota fissa ed integrativa del salario mensile (49).

Ma vi è di più. La contrattazione integrativa risulta pressoché obbligatoria per espressa prescrizione normativa (50) ed ha un’applicazione sostanzialmente generalizzata (51). Diversamente nel settore privato in cui, per le descritte caratteristiche “genetiche”, affinché si abbia contrattazione aziendale occorre comunque riscontrare una produttività da redistribuire. Al riguardo le condizioni economiche del decennio, caratterizzate prima da stagnazione poi da recessione, hanno avuto come effetto collaterale l’assenza di risorse da retribuire a livello locale. Uno degli effetti della recessione è quindi per il settore privato anche la cospicua rarefazione della contrattazione aziendale, che appare diretta conseguenza della flessione legata alla caduta della produttività e contestualmente dell’incapacità da parte delle imprese di fare fronte a costi aggiuntivi (52).

### 3.1. segue: Un’ analisi empirica sui contratti nazionali.

La lettura dei contratti collettivi nazionali e dalle relative certificazioni emesse dalla Corte dei conti in sede di valutazione economico-finanziaria, costituisce una cartina

---

<sup>48</sup> Cfr. per queste considerazioni anche TRONTI, *Risultati economici dell’azione pubblica e contrattazione collettiva. Un nesso necessario e possibile*, in Adapt, *Working paper*, n. 73/2009.

<sup>49</sup> *Infra* 3.1. L’uso non selettivo e a pioggia delle risorse e la “mensilizzazione dell’istituto”, quale componente fissa e generalizzata dello stipendio costituisce constatazione e rilievo comune pressoché a tutti gli Autori ed alle indagini di settore. Per tutti si rinvia a BORDOGNA (a cura di), *Contrattazione integrativa gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni*, Franco Angeli, Milano, 2002, a CARRIERI e RICCIARDI (a cura di), *L’innovazione imperfetta*, Il Mulino, Bologna, 2006, e a BONARETTI e CODARA (a cura di), *Ripensare il lavoro pubblico*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2001. Si tratta tuttavia di un rilievo che riecheggia con disarmante periodicità: cfr. già S. CASSESE, *I problemi del personale pubblico posti a raffronto con le soluzioni*, in *CS*, 1991, II, 653.

<sup>50</sup> Cfr. l’art. 40, comma, 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, per il quale “le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione integrativa”.

<sup>51</sup> Si stima che la contrattazione aziendale copra non più del 30 per cento dei lavoratori, nelle imprese con più di 30 dipendenti, mentre sia completamente assente in quella con dimensione inferiore (BELLARDI, *op. cit.*, 158), nel pubblico impiego, invece, la contrattazione integrativa interessa circa il 97 % dei dipendenti (BORDOGNA, *op. ult. cit.*, 46).

<sup>52</sup> Solo nell’anno 2008 il PIL è diminuito dell’1,7%, con forte calo degli investimenti delle imprese, flessione delle esportazioni e stagnazione dei consumi delle famiglie V. Banca d’Italia, *Bollettino economico 2008*; le elaborazioni Eurostat, *Labour productivity per hour worked* (aggiornato al 20 marzo 2009); nonché i dati del CNEL, in MONITOR LAVORO, *Rapporto sui lineamenti della contrattazione aziendale nel periodo 1998-2006. Flessibilità retributiva, numerica, funzionale ed innovazione organizzativa*, 30 novembre 2007, Roma.

tornasole per verificare oggettivamente le deviazioni della contrattazione dal modello ipotizzato dal legislatore della riforma.

Il mancato orientamento della contrattazione ad obiettivi e risultati e l'utilizzo non selettivo delle risorse deriva infatti anche dalle scelte dei contratti nazionali, che hanno favorito il consolidamento in voci fisse e continuative delle risorse stabili dei fondi di amministrazione. Ciò è avvenuto in due modi. In primo luogo creando o incrementando indennità di ente, amministrazione o comparto comunque denominate <sup>(53)</sup>, in secondo luogo tramite gli ampi sviluppi delle progressioni professionali a carico dei fondi <sup>(54)</sup>. Il salario accessorio, nato variabile per retribuire la produttività e condizioni disagiate di impiego, conosce quindi una sorta di *mutazione genetica*, tendendo a consolidarsi in voci fisse e continuative <sup>(55)</sup>. Ovviamente queste ultime voci contribuiscono all'incremento delle dinamiche di fatto (slittamento retributivo), che nel settore autonomie locali pesano fino al 50%.

La dinamica del consolidamento in voci fisse e generalizzate distrae risorse dalla finalità incentivante, perché le indennità non sono selettive ma erogate per categorie di inquadramento <sup>(56)</sup> ed anche i nuovi sistemi di progressione sembrano essere assistiti da finalità solo in parte meritocratiche <sup>(57)</sup>.

---

<sup>53</sup> Sul totale delle risorse disponibili per la retribuzione accessoria, la percentuale di risorse destinata al pagamento di indennità fisse e variabili si attesta su un valore medio pari al 33% circa, con il valore di picco del 77% degli enti di ricerca. ARAN, *Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, aprile, 2009, 9.

<sup>54</sup> I dati del conto annuale registrano nel periodo 2001-2007, un numero di progressioni economiche nel complesso pari circa il 88% del personale in servizio; i passaggi verticali hanno invece riguardato nel complesso il 53% del medesimo personale. Percentualmente, quindi, tutto il personale - e più volte le stesse persone - hanno beneficiato di una progressione orizzontale o verticale (si tratta di dati al netto del comparto scuola, interessato solo marginalmente al fenomeno per l'esclusione del personale docente dai criteri di progressione). Dal punto di vista finanziario le progressioni economiche sinora effettuate hanno assorbito risorse rispetto all'ammontare disponibile per la contrattazione integrativa in percentuale dal 2,6% degli enti di ricerca, al 44% degli enti locali, a fronte di una media pari al 30,5% (Corte conti, *Relazione 1999*, cit., 61).

<sup>55</sup> VIGNOCCHI, *Tre tornate di contrattazione negli enti locali*, in DELL'ARINGA e DELLA ROCCA, *op. cit.*, 54.

<sup>56</sup> Si veda il caso emblematico delle *Agenzie fiscali*, in cui la fonte di alimentazione più rilevante del fondo per i trattamenti accessori, a partire dalla tornata contrattuale 2004-2005, è stato utilizzato in gran parte per corrispondere agli interessati l'indennità di agenzia (41% del totale), introdotta in analogia con quanto previsto dal comparto Ministeri da cui le Agenzie fiscali provengono. Tuttavia in precedenza le stesse risorse erano utilizzate per premiare l'impegno individuale nelle attività di contrasto all'evasione fiscale. In altri casi la distrazione dei fondi unici di risorse in precedenza destinate ad incentivare la produttività deriva da accidenti normativi. Ad esempio nel comparto Ministeri si è resa necessaria un'operazione di perequazione ed omogeneizzazione delle diverse indennità di amministrazione percepite -con oneri a carico dei fondi per la contrattazione integrativa- per corrispondere al periodico processo di accorpamento/riaccorpamento di Ministeri dovuto a norme di legge, che determina fenomeni cospicui di mobilità del personale, fonte di probabile contenzioso (in quanto la corresponsione di indennità di diverso ammontare, appare una possibile causa di disparità di trattamento). Si veda al riguardo, Corte dei conti, delibera n.30, del 17 ottobre 2007.

<sup>57</sup> Il CCNL *Ministeri*, ad esempio, ha ricostituito il sistema di classificazione professionale, prevedendo all'interno delle aree (caratterizzate dalla fungibilità delle mansioni, distinte per profili professionali, secondo un principio di equivalenza) passaggi di livello economico nell'esclusivo limite delle disponibilità presenti nei fondi unici, con cadenza (e retroattività) al 1° gennaio di ogni anno. In questo sistema è solamente eventuale l'effettuazione di percorsi di qualificazione con esame finale, in quanto il CCNL impone solamente la formazione di una graduatoria. La progressione economica, quindi, rischia di prefigurare una sorta di retribuzione di anzianità, poiché diviene possibile l'effettuazione di progressioni economiche di tipo sostanzialmente automatico, considerato il peso comunque attribuito all'anzianità di servizio (Corte dei conti, delibera n.30, del 17 ottobre 2007).



Quindi, i fondi di amministrazione sono stati dilatati in modo incongruo, considerata la prassi di provvedere all'integrazione sfruttando le possibilità offerte dai CCNL (principalmente attraverso le disposizioni in tema di ristrutturazione organizzativa ed attivazione dei nuovi servizi) <sup>(58)</sup>, ma per svuotarsi subito dopo.

La pur minima parte dei fondi di amministrazione destinata alla produttività viene a sua volta erogata a pioggia, anche per l'assenza di significativi indicatori di produttività ovvero di strumenti e tecniche di valutazione delle prestazioni individuali <sup>(59)</sup>. L'ammontare dei fondi, stressati dal consolidamento in componenti fisse e continuative (progressioni ed indennità), diviene nondimeno esiguo per le finalità della produttività <sup>(60)</sup>.

Conclusivamente ed alla luce dei dati illustrati, nel lavoro pubblico risulta in via generale ben difficilmente giustificabile la corresponsione di incrementi retributivi complessivi superiori al mero mantenimento del mero potere di acquisto dei salari. In particolare, non risulta equo il trasferimento di risorse a livello decentrato, trattandosi di quote retributive sganciate dalla verifica di incrementi della qualità della prestazione individuale o dell'effettivo miglioramento dei servizi a vantaggio della collettività.

Né la situazione cambia se fa riferimento all'ultima tornata contrattuale, tuttora in corso di completamento ed a cui si riferisce il finanziamento concordato con l'Accordo del 10 ottobre 2008 (*infra* 5).

---

<sup>58</sup> V. Part. 5, comma 15, CCNL 1998-2001 di *Regioni ed autonomie locali* o l'art. 67, comma 7, CCNL 1998-2001 delle *Università*; o, ancora, l'art. 4, comma 10, CCNL 2000-2001 degli *Enti pubblici non economici*. 1998. Di tale facoltà hanno fatto ampio utilizzo soprattutto Regioni ed enti locali. Il gettito corrispondente si attesta, infatti, nell'anno 2007, al 22,8% del totale del fondo. Il presupposto dell'incremento, peraltro, è apparso legato a presupposti estremamente generici (miglioramento dei servizi) e senza alcuno strumento di verifica dell'effettivo conseguimento (cfr. Corte conti, delibera n.7, del 9 aprile 2007). Sempre negli enti locali è divenuta progressivamente più cospicua, in termini percentuali, la quota di incremento del fondo unico che i CCNL condizionano al raggiungimento di parametri di virtuosità gestionale (per il quadriennio 2002-2005, il 4,1%, rispetto al totale del fondo: ma tale percentuale si incrementa in relazione alle analoghe previsioni contenute nei CCNL relativi ai successivi due bienni). Si tratta, nuovamente, di incrementi subordinati al conseguimento di parametri scarsamente significativi e che tendono, al momento del successivo rinnovo contrattuale, a stabilizzarsi (cfr. Corte conti, delibera n. 12, del 20 aprile 2006).

<sup>59</sup> Il CCNL 2008-09 relativo al personale delle *Regioni e degli enti locali*, ad esempio, dispone l'incremento dei fondi unici di amministrazione (in relazione al conseguimento dei parametri di virtuosità gestionale: v. nota precedente), senza richiedere alcun collegamento con l'effettiva implementazione dei sistemi di valutazione delle prestazioni e dei risultati, cui dovrebbe essere collegata la corresponsione di compensi economici aggiuntivi. Non diversamente il CCNL della *Scuola*, che conferma l'assetto retributivo basato su gradoni di anzianità ed incrementi retributivi da corrispondere automaticamente a determinate scadenze agli interessati, indipendentemente da ogni valutazione della prestazione individuale. Le ulteriori *sequenze contrattuali*, con le quali vengono distribuite risorse aggiuntive (previste nella legge finanziaria per il 2008), si pongono, a loro volta, in assoluta controtendenza rispetto all'esigenza di subordinare gli incrementi della retribuzione accessoria a reali e verificabili aumenti della produttività del lavoro e ad un miglioramento del servizio reso alla collettività. Per il personale docente le ulteriori risorse sono destinate ad integrare la componente stipendiale; per il personale ATA si abroga addirittura un criterio selettivo e premiale per attuare una redistribuzione a pioggia (l'attribuzione di compensi per l'assunzione di specifici compiti, legati essenzialmente all'assistenza ai disabili, viene sostituito da un istituto retributivo di pura progressione economica, a regime svincolato dall'effettuazione di una specifica controprestazione e finanziato dalle disponibilità in precedenza utilizzate anche per le attività di assistenza ai disabili). Cfr. Corte conti, delibere nn. 9 e 29, del 23 aprile 28 luglio 2008, e, in dottrina, MONDA, *I contratti collettivi per il personale docente e non docente della scuola stipulati nel quadriennio 2006-09*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2, 2009, 449.

<sup>60</sup> Alla produttività individuale e collettiva vengono dedicate, nel 2007, risorse pari in media al 23,8% sul complessivo plafond dello stanziamento destinato a retribuire il trattamento accessorio, con percentuali che variano dal 4,1% negli enti di ricerca al 41,7% nelle agenzie fiscali (Conto annuale 2008).

Nei contratti collettivi via via licenziati dall'Aran per il biennio 2008-09, la modesta attenzione alle questioni della produttività stride singolarmente con le dichiarazioni particolarmente enfatiche contenute nella direttiva “madre”, licenziata dall'organismo dei comitati di settore e propedeutica a tutti i rinnovi del biennio <sup>(61)</sup>. Le risorse stanziare sono state, infatti, nuovamente generalmente impiegate per elevare i trattamenti fissi e continuativi (anche se tale esito è in parte causato dall'ammontare dell'incremento concesso ai fini della retribuzione fondamentale, percentualmente sotto i limiti dell'inflazione reale, quantomeno per l'anno 2008).

#### 4. Alle origini della nuova riforma: il decreto-legge n. 112 del 2008.

E' stato quindi scomposto, ricostruito e descritto il quadro normo-comportamentale che costituisce il presupposto dell'ennesima riforma del rapporto di lavoro pubblico.

Per alcuni versi già il decreto legge n. 112 del 2008, *incipit* della riforma, denuncia gli intenti del nuovo intervento normativo, finalizzato ad obiettivi di contenimento immediato della spesa per retribuzioni attraverso un controllo centralizzato dei flussi, resi maggiormente conoscibili e quindi giustiziabili <sup>(62)</sup>.

Il decreto-legge n. 112 del 2008, in effetti, subisce l'*imprinting* della propria origine quale *manovra correttiva triennale*, recando draconiani tagli di spesa che non potevano non coinvolgere il pubblico impiego, considerato uno dei maggiori responsabili di un utilizzo non oculato di risorse pubbliche soprattutto attraverso le commentate e non sempre virtuose pratiche della contrattazione integrativa.

E, non caso, è proprio il secondo livello contrattuale - imputato dello “slittamento” salariale - il più coinvolto dall'intervento di contenimento e razionalizzazione.

Alcune disposizioni del decreto-legge n.112 impongono il taglio del 10 per cento dell'ammontare dei fondi di amministrazione con riferimento all'ammontare certificato al 2004; altre dispongono la sterilizzazione (*rectius* disapplicazione) delle leggi speciali che contribuiscono a finanziare i medesimi fondi (art. 67, commi da 2 a 5). Quest'operazione dovrebbe comportare per il solo anno 2009 un risparmio complessivo stimabile in oltre 720 milioni di euro <sup>(63)</sup>.

---

<sup>61</sup> Atto di indirizzo quadro recante “*Indicazioni ai fini dell'emanazione da parte dei comitati di settore degli atti di indirizzo all'Aran relativi ai rinnovi contrattuali per il secondo biennio economico 2008-2009*”, approvato dall'organismo di coordinamento dei comitati di settore il 27 ottobre 2008 (in [www.funzionepubblica.it](http://www.funzionepubblica.it)). In questa direttiva l'attenzione nei confronti delle politiche meritocratiche e selettive, in nome e per conto dell'efficienza dei servizi, diviene quasi ossessiva.

<sup>62</sup> Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Per un organico commento alle disposizioni sul lavoro pubblico ivi contenute si rinvia a CARUSO, *La flessibilità (ma non solo) del lavoro pubblico nella l. 133/08 (quando le oscillazioni del pendolo si fanno frenetiche)*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3-4, 2008, n. 465.

<sup>63</sup> In dettaglio, tale somma complessiva risulta dai circa 530 milioni di euro, derivante dal definanziamento delle autorizzazioni di spesa disposte direttamente dalle disposizioni di legge disapplicate (cd. leggi speciali), che interessano soprattutto Ministeri ed Agenzie fiscali (320 milioni di euro), ed enti pubblici non economici (150 milioni) (comma 2), cui vanno aggiunti i circa 190 milioni di euro derivanti dal “taglio” del 10 per cento dei fondi di amministrazione (stimato con esclusivo riferimento a Ministeri ed enti pubblici). La restituzione del solo 80%, dal 2010, delle risorse previste dalle leggi disapplicate (comma 3), determinerà un introito a regime per le casse dello Stato di circa 106 milioni. Cfr. *Relazione tecnica al decreto-legge n. 112 del 2008*. Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, A.C. 1386, pagg. 64 e ss. Vedi, tuttavia, anche i meccanismi di rientro e

Emerge da queste disposizioni l'obiettivo di carattere finanziario alla base del provvedimento, che agisce nelle *more* di una profonda riforma dell'organizzazione, la sola in grado di determinare un effettivo recupero di efficienza di un sistema ancora introflesso ed autoreferenziale. I risparmi conseguibili sono, infatti, effetto di "tagli lineari" e quindi centralizzati, universali e "ciechi" come tutte le misure di questo tipo, che colpiscono alla rinfusa, senza distinguere fra amministrazioni virtuose, colluse o semplicemente incapaci <sup>(64)</sup>.

A partire dall'anno 2010 è previsto, in ogni caso, un parziale ripristino delle riduzioni di risorse derivanti dalla disapplicazione delle disposizioni "speciali" <sup>(65)</sup>. Il recupero è, a sua volta, condizionato dalla costituzione di vincolanti criteri per il loro utilizzo, vale a dire all'effettiva finalizzazione delle risorse alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale.

Grande rilievo mediatico in questo provvedimento, tuttavia, più che le disposizioni sulle riduzioni delle disponibilità finanziarie della contrattazione integrativa, hanno assunto le misure "dissuasive" in materia di assenteismo, che nel lavoro pubblico presenta percentuali a volte intollerabili ed ingiustificate soprattutto nel confronto con gli omologhi dati che risultano dal settore privato <sup>(66)</sup>. Anche tali misure in ogni caso concorrono agli obiettivi di risparmio comuni a tutto il provvedimento, incidendo con penalizzazioni economiche nei confronti dei dipendenti assenti "per i primi 10 giorni di malattia" (attraverso il taglio dell'"accessorio"), determinando un recupero di risorse che "costituiscono economie di bilancio" e, quindi, "concorrono al miglioramento dei saldi" con il divieto espresso di utilizzo "per incrementare i fondi per la contrattazione integrativa".

---

recupero dei predetti "tagli" previsti dall'accordo Governo-Sindacati del 30 ottobre 2008 e dalle norme successive a partire dalla legge finanziaria 2009 (*infra* 5).

<sup>64</sup> Le riduzioni di risorse non differenziano fra i diversi comparti e le diverse amministrazioni, anche se la dinamica delle retribuzioni di fatto ed i comportamenti gestionali appaiono al contrario profondamente differenziati. Conseguentemente, tali misure finiscono con il colpire altrettanto indifferenziatamente amministrazioni scellerate e virtuose. Queste ultime risultano, anzi, doppiamente penalizzate: per avere bene utilizzato le risorse senza forzare le regole, anche a costo di sacrifici gestionali e comportamenti...impopolari, e poiché sono chiamate "in solido" a pagare il conto delle seconde, ree di comportamenti opportunistici, incongrui o fuori dalle regole. Per quest'ordine di argomentazioni cfr., anche, BORDOGNA, *Luci ed ombre della riforma del lavoro pubblico del governo Berlusconi*, in *AREL*, luglio 2008, 31-32.

<sup>65</sup> Vale a dire delle leggi che prevedono risorse aggiuntive a favore dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa. Il recupero è parziale perché limitato all'ottanta per cento (art. 67, commi 2 e 3, decreto-legge n. 112 del 2008).

<sup>66</sup> Nel caso di assenza per malattia le disposizioni incidono sia attraverso penalizzazioni retributive (esclusione del trattamento accessorio), sia rendendo più severe le causali giustificative e regime delle ispezioni (art. 71, commi 1-3). Altre disposizioni, pur senza determinare risparmi, concorrono (*rectius* concorrevano: vedi oltre) all'obiettivo del contrasto dell'assenteismo, prevedendo l'esclusione dalla distribuzione di somme a carico dei fondi per l'accessorio dei dipendenti a qualunque titolo assenti, fatte salve alcune fattispecie elencate dalla stessa norma (un *numerus clausus*, non ampliabile nemmeno per via contrattuale, stante la sottrazione delle predette disposizioni al potere di disapplicazione tramite contratto collettivo) (art. 71, commi 5 e 6). Queste disposizioni, tuttavia, sono state oggetto di un parziale *revirement*, attuato con il decreto-legge 1 luglio 2009, n.78, convertito, con modificazioni, con legge 3 agosto 2009, n. 102 (cfr. l'art. 17, comma 23, che "reintegra" le precedenti fasce di reperibilità per le visite di controllo in caso di malattia; riduce alla sola malattia le tipologie di assenza soggetta alle decurtazioni retributive; include i medici convenzionati con il SSN fra i soggetti legittimati a rilasciare certificazione valida a fini giustificativi dell'assenza per malattia). Per la prima giurisprudenza in tema (favorevole alle amministrazioni che hanno operato le decurtazioni previste dalla legge), si possono vedere Tar Lazio, Roma, sez. I-bis, 24 aprile 2009 (annotata da DI NARDO, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n.3-4, 2009) e Tribunale di Roma, ord. 27 marzo 2009 (*a quanto consta non pubblicata*).

Le altre norme del decreto-legge n. 112 agiscono sui controlli, sulla contrattazione collettiva nazionale (il cui procedimento viene peraltro integrato da una vincolante tempistica intermedia) nonché, ancora, su quella integrativa, per un più efficace monitoraggio e sanzione dei flussi di spesa (art. 67, commi 7-10).

Con riferimento alla contrattazione nazionale viene previsto il ritorno al controllo impeditivo della Corte dei conti, che viene tuttavia limitato al versante della compatibilità economico-finanziaria e non esteso a legittimità o merito <sup>(67)</sup>.

La sanzione interdittiva della Corte dei conti può addirittura divenire “chirurgica”, agendo selettivamente nei confronti di singole disposizioni non ammesse a certificazione. In queste ipotesi la scelta della sottoscrizione del contratto, con l'estromissione della clausola implicata, è rimessa al competente comitato di settore ed all'ARAN, che altrimenti è tenuta a riavviare le trattative ed a sottoporre la nuova ipotesi al completo *iter* procedimentale <sup>(68)</sup>.

La scelta del legislatore risponde all'esigenza di dotare di effettività le deliberazioni della Corte.

Un'analisi delle deliberazioni della Corte dei conti, nel periodo fra il 1996-2007, ha evidenziato come su di un totale di centoquaranta certificazioni, in ben venticinque casi (il 17,8% sul totale complessivo) la Corte ha espresso avviso non positivo su clausole dei CCNL. Ma non risultano, tranne casi sporadici, ipotesi di successivo adeguamento da parte di Governo, ARAN e comitati di settore al *dictum* dell'organo di giurisdizione contabile, ciò anche quando la mancata certificazione ha riguardato aspetti di assoluta pregnanza, come la carente o insufficiente quantificazione degli oneri, ovvero casi di indicazioni nulle o insufficienti circa la copertura finanziaria degli accordi <sup>(69)</sup>.

Pare evidente, quindi, quale sia la *ratio* delle nuove disposizioni, volte a fronteggiare il rischio che gli avvisi della Corte sortiscano un effetto inadeguato rispetto alla rilevanza della materia esaminata.

Con le nuove previsioni viene d'altra parte obliterato il disegno attuato dal legislatore della “seconda” privatizzazione, basato sul carattere collaborativo del controllo contabile. In quel modello il ruolo della Corte era considerato quale *supporto tecnico* ad una ponderata decisione finale del Governo o dei comitati di settore che, nelle ipotesi più gravi, confluiva in un referto al Parlamento, cui spettava adottare gli eventuali correttivi di sistema. Le

---

<sup>67</sup> Il parere della Corte dei conti, inizialmente preventivo e vincolante (d.lgs. n.29 del 1993), è divenuto prima solo successivo, ma meramente obbligatorio (d.lgs. n. 396 del 1997), per tornare, con il decreto-legge n. 112 del 1998, ad essere nuovamente vincolante (benché successivo). Sui “nuovi” controlli della Corte dei conti, si rinvia a D'AURIA, *La “nuova” Corte dei conti*, in M. GENTILE, *Lavoro pubblico: ritorno al passato?*, Ediesse, Roma, 2009, 72 nonché ID., *I nuovi controlli della Corte dei conti (dalla legge “Brunetta” al federalismo fiscale, e oltre)*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2009, n. 3-4.

<sup>68</sup> Art. 67, comma 7, *lett. a*), del decreto-legge. Un primo caso di sottoscrizione del contratto, con esclusione di disposizioni non ammesse a certificazione dalla Corte si è già verificato con riferimento al CCNL della dirigenza del SSN ricompresa nelle Aree III e IV (Corte dei conti, *deliberazione del 17 ottobre 2008, n. 36/CONTR/CL/08*). Successivamente, ancora in sede di certificazione di un CCNL del comparto sanitario (dipendenti non dirigenti, biennio economico 2008-2009), la Corte dei conti ha reso la certificazione positiva dell'ipotesi sottoposta a cognizione ad esclusione di un articolo (Corte dei conti, *deliberazione del 10 luglio 2009, n. 27/CONTR/CL/09*). In questo caso, peraltro, le parti hanno proceduto non allo stralcio ma alla riformulazione dell'articolo implicato secondo le puntuali indicazioni rese dalla stessa Corte dei conti, ripercorrendo successivamente l'intero *iter* procedimentale (con l'espressione del parere da parte del comitato di settore, la deliberazione del Consiglio dei Ministri e la nuova certificazione della Corte dei conti).

<sup>69</sup> Si fa riferimento alle sole certificazioni su accordi implicanti lo stanziamento di risorse. Cfr. i dati commentati in TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 2009, 308.

certificazioni della Corte, in virtù della rinnovata cogenza, verranno ora a configurarsi quasi quali strumenti di “chiusura” del sistema, evidentemente percepito non in grado di autoregolarsi in modo responsabile (tanto da richiedere insuperabili sanzioni o indispensabili *placet* da parte di un organo di controllo esterno).

Il ritorno al controllo impeditivo della Corte dei conti, in ogni caso, non costituisce propriamente un ritorno al passato, con riferimento a quanto già previsto dalla legge quadro n. 93 del 1983 o dal primo testo del d.lgs. n. 29 del 1993. Da un lato, infatti, il potere preclusivo rimane confinato alla sfera economico-finanziaria, non investendo la legittimità dei contratti (come avveniva invece durante la vigenza del d.lgs. n. 29 del 1993, prima della riforma dettata dai decreti della “seconda” privatizzazione) <sup>(70)</sup>. Inoltre una deliberazione non positiva attualmente non appare superabile in alcun modo, neanche attraverso la registrazione con riserva, applicata agli accordi della legge quadro del 1983, ma non estensibile a procedimenti negoziali espressione di autonomia privata collettiva <sup>(71)</sup>.

Il ruolo della Corte dei conti evolve, quindi, in quello di un giudice inappellabile della compatibilità economico-finanziaria dei contratti collettivi. Ma si tratta di un ruolo che può destare alcune perplessità. Il rischio è che un organo esterno alla procedura negoziale si trasformi in una sorta di attore, ulteriore ed impreveduto, della contrattazione collettiva, squilibrando le delicate sincronie di un sistema che rivendica un ruolo responsabile e trasparente della politica anche per le decisioni di ultima istanza, cui sono connesse conseguenze sociali e responsabilità istituzionali <sup>(72)</sup>.

Tornando alla contrattazione integrativa, ferme restando le già accennate riduzioni di risorse, il decreto-legge n. 112 interviene incrementando il flusso di documenti ed informazioni a favore della Corte dei Conti e del Ministero dell’economia e promuove la prima ad una nuova funzione di controllo-monitoraggio estesa quasi al “merito” dei contenuti dei singoli contratti integrativi. Inoltre vengono rafforzati vincoli e sanzioni,

---

<sup>70</sup> Cfr. il testo originario dell’art.51, comma 2, del d.lgs. n.29 del 1993.

<sup>71</sup> Negli accordi della legge quadro il controllo della Corte dei conti si configurava quale controllo preventivo di legittimità su atti del Governo. L’istituto della registrazione con riserva è tuttora disciplinato dall’art. 25 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (T.U. delle leggi sulla Corte dei conti). V., tuttavia, D’AURIA, *I “nuovi” controlli, cit.*, per il quale la registrazione con riserva risulta tuttora (*rectius* nuovamente) esperibile dal Governo a fronte di certificazioni negative della Corte dei conti.

<sup>72</sup> In dottrina si vedano, fra gli altri, BELLAVISTA, *La figura del datore di lavoro pubblico*, Relazione al XIV Congresso Nazionale AIDLASS, Catania, 21-23 maggio 2009, in [www.aidlass.org](http://www.aidlass.org), 53 e D’AURIA, *I “nuovi” controlli, cit.*. Lo stesso giudice contabile paventa questo rischio. Le nuove norme introducono un potere interdittivo assoluto della Corte dei conti “in una materia strettamente connessa con l’attuazione di decisioni programmatiche spesso derivanti da impegni già assunti dal Governo e volti a risolvere un conflitto sociale” (Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico*, anno 2009, 40). Un rischio potrebbe verificarsi soprattutto in relazione alla facoltà della Corte di negare la certificazione nei confronti di singole clausole contrattuali. Attraverso l’esercizio di tale facoltà potrebbe essere esercitato un improprio potere manipolatorio e di supplenza normativa che renderebbe la Corte dei conti parte non prevista del procedimento negoziale. Un’ipotesi di giurisprudenza “creativa” si può ravvisare del resto già con la citata deliberazione del 10 luglio 2009 (cfr. la nota n.68), relativa all’ipotesi di CCNL relativo al biennio economico 2008-09 del comparto sanità. La Corte, nel negare la compatibilità economico-finanziaria di una norma che permetteva l’integrazione delle risorse per la contrattazione integrativa con oneri a carico delle regioni, ha indicato all’Aran ed al Comitato di settore una serie di criteri per riformulare la stessa, ferma restando l’inefficacia della clausola nella formulazione originaria. Attraverso un accordo *ad hoc* ARAN e organizzazioni sindacali hanno riproposto la norma recependo pedissequamente le modifiche “dettate” dalla Corte dei conti, ciò che ne ha permesso la successiva certificazione.

secondo una linea confermata sia dalla legge finanziaria 2009, che dalla stessa legge n.15 del 2009 e, quindi, dal decreto legislativo attuativo di quest'ultima.

Nella prima direzione, vengono potenziati gli strumenti e le metodologie di conoscenza e di monitoraggio degli andamenti di spesa del personale pubblico ad uso della Corte dei conti <sup>(73)</sup>. Tali informazioni – che saranno utilizzate ai fini della relazione sul costo del lavoro pubblico - dovranno recare specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa, finalizzate non solo alla verifica del rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente ma anche del contenuto “qualitativo” delle scelte operate <sup>(74)</sup>.

Particolarmente significativo appare il connesso sistema sanzionatorio.

In caso di esorbitanza delle spese dai limiti imposti (dalla legge o dai contratti nazionali), fatte salve le ipotesi di responsabilità previste dalla normativa vigente per le parti stipulanti e gli organi di controllo, le clausole contrattuali “eccedenti” sono immediatamente sospese ed è fatto obbligo di recupero nell’ambito della sessione negoziale successiva.

Si tratta di sanzioni che operano su impulso della Corte dei conti, che ha da subito chiarito ambiti, competenza e portata dell’attività sanzionatoria e di controllo (allocandola nelle Sezioni regionali), distinguendola da quella di monitoraggio a carattere referente (considerata di pertinenza delle Sezioni riunite) <sup>(75)</sup>.

---

<sup>73</sup> Ciò avviene attraverso l’integrazione delle informazioni, certificate dagli organi di controllo interno, che le amministrazioni sono tenute a trasmettere annualmente alla Corte dei conti, per il tramite della Ragioneria dello Stato, sulla base di un’apposita scheda predisposta dalla stessa Ragioneria d’intesa con il Dipartimento della funzione pubblica e la medesima Corte dei conti (art. 67, commi 8-10).

<sup>74</sup> Le informazioni raccolte accerteranno, infatti, oltre al rispetto dei vincoli finanziari imposti ai fondi per la contrattazione integrativa (in relazione al loro ammontare ed all’evoluzione della consistenza storica), 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” (comma 9)

<sup>75</sup> Corte conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Deliberazione n. 43 del 2008*. Più precisamente, la Corte distingue fra le attività di competenza delle sezioni riunite e relative alla funzione referente e di monitoraggio della contrattazione integrativa, consistenti in attività istruttorie e di verifica finale, propedeutiche alla redazione della Relazione annuale sul costo del lavoro pubblico, da quelle a carattere vincolistico e sanzionatorio, che implicano uno scrutinio sui singoli contratti integrativi - con effetto dichiarativo dell’inefficacia di singole clausole contrattuali - che possono essere esercitate esclusivamente dalle sezioni regionali di controllo (chiarisce la Corte come la “sottoposizione a controllo di singoli contratti verrebbe ad instaurare un sistema di certificazione per certi versi parallelo a quello previsto per i contratti di lavoro nazionali *che* avrebbe richiesto l’adozione di norme volte a meglio precisare il nuovo potere conferito *nonché*... forme di contraddittorio volte a consentire alle Amministrazioni interessate di prospettare le proprie ragioni” analogamente a quanto ordinariamente avviene nello svolgimento del controllo esterno. Al contrario, un controllo esterno avente ad oggetto singoli contratti richiederebbe l’adozione di una pronuncia di accertamento del superamento dei limiti imposti alla contrattazione che non può che conseguire da un esame puntuale del singolo contratto integrativo, che può essere effettuato solamente dalle Sezioni regionali di controllo nell’ambito dei programmi di attività cui è tenuta ciascuna sezione) (corsivi miei). Peraltro il nuovo testo degli artt. 40, comma 3-*quinquies* e 40-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 (risultanti dalla modifica dettata dagli artt. 54 e 55 del d.lgs. n. 150 del 2009), ha ulteriormente chiarito la competenza della Corte dei conti aderendo all’ipotesi formulata dalla deliberazione n. 43/2008. In particolare non è stata riprodotta la possibilità di “proporre interventi correttivi a livello di comparto o di singolo ente”, prevista dall’art. 67, comma 10, del decreto-legge n. 112 del 2008, comunque rientrante in una potestà generale di tipo referente in ogni caso esercitabile ai sensi dell’art. 60, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, mentre è stata chiarita la competenza delle sezioni regionali di controllo in materia di sospensione di clausole eccedenti dei contratti integrativi (con il correlativo obbligo di recupero nella successiva sessione negoziale a carico dell’amministrazione).

## 5. La legislazione “stellare” di riforma. La legge finanziaria per l’anno 2009.

Accanto e successivamente al decreto-legge n.112 si collocano gli altri “capitoli” della riforma.

Rimanendo al sistema della contrattazione collettiva ed alle politiche salariali nel pubblico impiego, non di poco momento appaiono innanzitutto quattro gruppi di disposizioni (*più...uma*), contenute nella legge finanziaria per l’anno 2009 <sup>(76)</sup>.

Con il primo gruppo il Governo viene autorizzato, allo scadere di un tempo determinato dalla stessa legge, ad erogare unilateralmente le somme che la legge finanziaria stanziava ai fini dei rinnovi contrattuali. Vengono al riguardo fissati termini potenzialmente inderogabili ai fini dell’apertura e della chiusura delle trattative per i rinnovi contrattuali, assumendo quale *dies a quo* la presentazione del disegno di legge finanziaria e quale termine finale quello della sua approvazione. Allo scadere di questo tempo il Governo (ed i competenti comitati di settore) sono abilitati ad erogare le risorse appositamente stanziate in legge finanziaria, anche a prescindere dalla stipulazione di un contratto collettivo (art.2, comma 35).

La discussa norma (che nella versione finale ha previsto anche un bizzarro potere consultivo del sindacato, che verrebbe per tal guisa chiamato a “concertare” un obiettivo svuotamento dei propri poteri contrattuali), incide direttamente sul sistema delle fonti in materia retributiva, eliminando il presupposto della necessaria intermediazione contrattuale che ha origine legale <sup>(77)</sup>.

Con la fattispecie in commento quindi il Governo si riserva, nel caso di stasi nelle trattative, un potere decisionale che funge inevitabilmente da obiettivo strumento di pressione nei confronti della controparte <sup>(78)</sup>.

Con il secondo gruppo di disposizioni contenute nella legge finanziaria viene resa obbligatoria, nei termini e con le modalità previste dall’accordo del 23 luglio 1993, l’erogazione dell’indennità di vacanza contrattuale al verificarsi dei presupposti che la rendono automatica nel settore privato, procurando così condizioni di tutela salariale per questo versante analoghe a quelle del settore privato <sup>(79)</sup>.

L’indennità di vacanza contrattuale, pure prevista come elemento comune dall’accordo tripartito del 1993, quale elemento provvisorio ed anticipatorio della retribuzione (ma anche,

---

<sup>76</sup> Legge 22 dicembre 2008, n. 203.

<sup>77</sup> Cfr. artt. 2, comma 3, e 45, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 (*vecchio testo*). V., anche, Corte cost., 20 luglio 2008, n. 308, per la quale dall’art. 2, comma 1, della legge n. 421 del 1992, può trarsi il principio generale della regolazione mediante contratti collettivi del trattamento economico dei dipendenti pubblici, da considerare principio generale -di riforma economico-sociale della Repubblica- non derogabile dal legislatore regionale (la sentenza è fra gli altri commentata da MONTINI, *Il contratto collettivo del pubblico impiego quale strumento di regolazione della spesa pubblica*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3-4, 2006, 706).

<sup>78</sup> Cfr. D’AURIA, *Il personale pubblico*, cit., 362.

<sup>79</sup> L’indennità di vacanza contrattuale viene inoltre resa esigibile anche per il passato. Cfr. il comma 35 dell’art. 2, della legge n. 203 del 2008, che stabilisce che l’indennità di vacanza contrattuale relativa al biennio 2008-2009 viene corrisposta a partire dal mese di aprile ferma restando l’erogazione per l’anno 2008. L’art. 33 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (convertito, con modificazioni, con legge 28 gennaio 2009, n. 2), a sua volta, finanzia l’erogazione per l’anno 2008 “dal mese di dicembre, in unica soluzione”.

secondo parte della giurisprudenza, risarcitorio, sanzionatorio e compensativo) <sup>(80)</sup> non è stata praticamente mai corrisposta, costituendo un obiettivo elemento di divergenza fra i due settori <sup>(81)</sup>. Tale comportamento è stato peraltro favorito anche da un parere del Consiglio di Stato che ha vincolato l'erogazione alla stipulazione di un apposito contratto e la ha, quindi, condizionata al complesso *iter* negoziale imposto dal d.lgs. n. 165 del 2001 per i contratti nazionali <sup>(82)</sup>.

Il terzo gruppo di disposizioni in tema riguarda nuovamente la contrattazione integrativa ed il finanziamento di quella nazionale. La legge costituisce strumenti e meccanismi di rientro e neutralizzazione degli stessi “tagli” ai fondi per i trattamenti accessori del personale previsti dal coevo decreto-legge n. 112 del 2008. Queste disposizioni ricavano a loro volta il presupposto da un importante accordo fra Governo e sindacati, raggiunto il 30 ottobre 2008. L'accordo, recepito in un apposito protocollo di intesa, ricopre una particolare importanza strategica, soprattutto perché ha permesso l'avvio della stagione contrattuale relativa al biennio 2008-2009 <sup>(83)</sup>. Governo e confederazioni sottoscrittici hanno nei fatti ratificato l'incremento retributivo riconosciuto per il biennio in corso nei limiti dell'inflazione programmata (3,2%), fissata in misura dichiaratamente inferiore rispetto all'inflazione reale (che per il solo anno 2008 era stata cifrata intorno al 3,3 per cento). Peraltro, la decorrenza dell'incremento retributivo a regime è stata fissata dal 2009, considerato che per l'anno 2008 è stato stanziato solo il valore dell'indennità di vacanza contrattuale <sup>(84)</sup>. In questa maniera il Governo ha potuto acquisire l'“assenso” ad una nuova stagione di moderazione salariale; in cambio il sindacato ha ottenuto l'impegno alla piena restaurazione (dal 1° luglio 2009), negli importi originari, dei fondi per la contrattazione integrativa che avevano subito la decurtazione in forza dell'art. 67 del decreto-legge n.112 del 2008.

In attuazione di tale accordo la legge finanziaria 2009, oltre a stanziare le risorse per i rinnovi contrattuali del biennio nei citati margini percentuali, ha quindi predisposto alcune procedure miranti a conseguire la reintegrazione dei fondi di amministrazione.

Le norme prevedono tre diversi meccanismi di rifinanziamento: la riassegnazione di risorse derivanti da risparmi di spesa o da maggiori entrate generate da incrementi di efficienza (art. 2, comma 32); il trasferimento di risorse scaturenti da processi di riorganizzazione e razionalizzazione delle spese di personale (art. 2, comma 33); la

---

<sup>80</sup> Trib. Livorno, sez. lav., 27 luglio 2005, n. 504 (riformata da Corte di Appello Firenze, sez. lav., 27 febbraio 2007, n.211) nonché Trib. Genova, 28 gennaio 2002 e Pretura Torino, 9 aprile 1999, in *Gpiem*, 1999, n. 488. Sull'efficacia immediatamente precettiva delle clausole dell'Accordo di luglio - idonee a far sorgere un vero e proprio diritto soggettivo alla corresponsione direttamente azionabile dai lavoratori - cfr. Trib. Parma, 3 marzo, 2000, in *LG*, 9/2000, 862, annotata da ANGIELLO, e Trib. di Genova, 28 gennaio 2002.

<sup>81</sup> Un caso di erogazione ha riguardato i dipendenti non dirigenti dell'Ente per le nuove tecnologie e l'ambiente - Enea che, in forza di quanto previsto dal CCNL stipulato il 15 luglio 2004, ha corrisposto ai propri dipendenti-non dirigenti l'indennità di vacanza contrattuale per il biennio 2002-2003.

<sup>82</sup> Consiglio di Stato, parere n. 2585 del 16 maggio 2002.

<sup>83</sup> Il protocollo di intesa del 30 ottobre 2008 è stato sottoscritto da Cisl, Uil, Confsal, Ugl e dall'Usae ma non dalla Cgil.

<sup>84</sup> Riassuntivamente, la legge finanziaria per l'anno 2009 ha previsto per l'anno 2008 il pagamento della sola indennità di vacanza contrattuale e per l'anno 2009 ha consentito incrementi retributivi nella misura del 3,2% rispetto al 2007, corrispondenti al somma del recupero dell'inflazione programmata del biennio (1,7% per l'anno 2008 e 1,5% per l'anno 2009). Cfr. l'art. 2, commi 27-31, della legge n. 233 del 2008.



riassegnazione degli importi derivanti dalla riduzione dei costi di funzionamento (risparmi “organizzativi”) (art. 2, comma 34) <sup>(85)</sup>.

In più sedi, in realtà, fin dal momento del raggiungimento dell'accordo era stata evidenziata, anche autorevolmente, la complessa praticabilità del recupero attraverso gli strumenti all'uopo predisposti dalla legge finanziaria. A fronte di una riduzione di spesa quantificata e certa, conseguita attraverso l'intervento sulla contrattazione integrativa, si ipotizzavano guadagni che derivavano da dividendi incerti, indipendenti dalla volontà politica <sup>(86)</sup>. Anche per tale motivo il Governo è dovuto re-intervenire attraverso un apposito DPCM, emanato il 2 luglio 2009, attuativo di una norma del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 <sup>(87)</sup>. Quest'ultimo ha individuato criteri, tempi e modalità per assicurare il rifinanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni interessate dalle riduzioni del gettito determinato dalla disapplicazione delle leggi speciali disposta dal decreto-legge n.112 del 2008 (disapplicazione che viene peraltro confermata a regime) <sup>(88)</sup>.

La quarta disposizione (comma 2 dell'art. 32), infine, finalizza *teleologicamente* la contrattazione integrativa alla remunerazione “di qualità, produttività e capacità innovativa” del lavoro svolto. Si tratta di una norma di particolare impatto perché vincola la contrattazione integrativa ad un oggetto predeterminato ed obbligato dalla legge. D'ora in

---

<sup>85</sup> In dettaglio, il comma 32 dell'art.2 della legge n. 203 del 2008 stabilisce che, a decorrere dall'anno 2009, il trattamento economico accessorio dei dipendenti delle p. a. – comunque da corrispondere in base alla qualità, produttività e capacità innovativa della prestazione lavorativa – viene finanziato anche attraverso le risorse dell'art. 61, comma 17, del decreto-legge n. 112 del 2008, che saranno quindi in parte reindirizzate alla finalità incentivante. Tale norma, a sua volta, aveva disposto una serie di misure per conseguire riduzioni di spesa e maggiori entrate (per minori consulenze esterne, minori spese di rappresentanza, mostre, convegni e pubblicità; per riduzione dei compensi ad amministratori di enti e società pubbliche; per minori compensi ai pubblici dipendenti componenti di collegi arbitrali, ecc.) da versare annualmente ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per confluire nell'apposito fondo previsto dal comma 17. Tale fondo, quindi, potrà essere in parte destinato, mediante decreto del Ministro per la P.A di concerto con il Ministro dell'interno e quello dell'economia, al finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni che subiscono la cristallizzazione del fondo agli importi dell'anno 2004 ridotti del 10 per cento, ovvero interessate dalla “sterilizzazione” delle risorse per la contrattazione integrativa derivanti da disposizioni speciali. Analogamente i commi 33 e 34 dell'art. 2 della legge finanziaria 2009 prevedono modalità di reimpiego, per le stesse finalità di reintegrazione, dei risparmi di spesa o di economie aggiuntive (rispetto a quelli già considerati ai fini del miglioramento di saldi di finanza pubblica) innescati ad opera del decreto-legge n. 112 del 2008 e che si verificano nelle amministrazioni a seguito o di processi di *riorganizzazione e razionalizzazione delle spese di personale* ovvero per effetto di processi amministrativi di *razionalizzazione e riduzione dei costi di funzionamento dell'amministrazione* (anche quindi in esito all'eventuale riduzione di strutture amministrative: cd. *dividendo dell'efficienza*). A tale fine il Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero dell'economia sono tenuti a verificare con cadenza semestrale sia l'attuazione delle “misure di riorganizzazione e di razionalizzazione delle spese di personale”, sia l'effettiva realizzazione dei risparmi di spesa previsti dalla stessa legge.

<sup>86</sup> Per esempio Corte dei conti, *Relazione 2009 sul costo del lavoro pubblico*, 10.

<sup>87</sup> Cfr. il comma 1-bis dell'art. 7-bis del decreto-legge n. 207 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14.

<sup>88</sup> Beneficeranno della reintegrazione, quindi, al momento solo le amministrazioni interessate dalla riduzione del gettito derivante dalle norme speciali richiamate nell'allegato B del decreto-legge n. 112 del 2008. In attuazione del DPCM 2 luglio 2009, i fondi di amministrazione potranno essere reintegrati in forza di *tre* diverse fonti di alimentazione, costituite rispettivamente: dalle eccedenze, verificate rispetto al miglioramento dei saldi di finanza pubblica, derivanti dagli stessi risparmi ottenuti a seguito della disapplicazione delle leggi speciali; da maggiori entrate proprie rispetto a quelle del triennio precedente 2005-2007, conseguite per effetto dello svolgimento di attività aggiuntive rispetto a quelle istituzionali; dalle eventuali ulteriori risorse, disponibili presso ciascuna amministrazione, il cui utilizzo sia in ogni caso neutrale rispetto ai saldi di finanza pubblica.

poi, a prescindere da quanto stabilito in materia dai contratti nazionali, la retribuzione accessoria potrà essere erogata solo all'accertamento con esito positivo di una accresciuta qualità e quantità del lavoro svolto.

Anche questa norma conferma il carattere complesso dell'intervento normativo *in itinere*, che si compone di una serie di provvedimenti che si incrociano fra loro nella prospettiva dell'esercizio finale della delega legislativa per la riforma del lavoro pubblico.

Il tema della produttività del lavoro ed il ruolo della contrattazione collettiva (nazionale e integrativa) è, infatti, ampiamente coinvolto nella delega al Governo contenuta nella legge n. 15 del 2009, ma è anche anticipato dalle disposizioni del decreto-legge n. 112, che dispone controlli e vincoli sulla contrattazione integrativa e sul suo finanziamento. La riduzione delle risorse disposta dal decreto legge viene appunto giustificata dalla mancata selettività dell'erogazione della retribuzione di produttività e dalla sua minima valenza premiale. Conseguentemente, la "restituzione" delle risorse ai fondi viene condizionata alla predisposizione di "*nuovi criteri*", preordinati a riorientare, in senso meritocratico, l'erogazione dell'incentivo (art. 67, comma 3). Tali criteri, però, non vengono definiti dal decreto-legge n. 112 del 2008, costituendo uno degli oggetti elettivi della citata legge delega <sup>(89)</sup>. Nella medesima prospettiva, inoltre, come si è sottolineato, la legge finanziaria dispone fino a rendere obbligata per legge la predetta finalizzazione.

In tema di contrattazione collettiva - che costituisce l'"osservata speciale" dell'intervento modificativo - l'intreccio di criteri e norme che costituiscono il *puzzle* delle riforma viene confermato dagli ulteriori provvedimenti paralleli, a partire dall'Accordo triangolare del 22 gennaio 2009, di riforma degli assetti contrattuali, applicato al pubblico impiego con la specifica intesa del 30 aprile 2009.

Tale accordo, di cui si dirà diffusamente in seguito, fissa regole relative a struttura e procedimento (a partire, ovviamente, dallo stesso finanziamento), di cui ha ovviamente dovuto tener conto il decreto legislativo attuativo della legge n.15 del 2009. Analogamente, il ruolo di regioni ed autonomie locali nei decreti delegati appare sicuramente condizionato dall'attuazione di quelle forme di federalismo contrattuale che parallelamente vengono enunciate dalla legge n. 42 del 2009, con l'obiettivo di assicurare la "tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico" e la previsione di "strumenti che consentano autonomia ai diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva" <sup>(90)</sup>.

## **6. Le reazioni di "sistema". Evoluzione del sistema dei controlli sulla contrattazione integrativa.**

Le norme commentate si pongono non solamente su di un ideale spartiacque rispetto al disegno dei riformatori del 1993 e del 1998, ma anche su una linea di ideale continuità con le

---

<sup>89</sup> Si v., in particolare, l'art. 2, comma 1, *lett. e*), in relazione all'art. 2, comma 2, *lett. l*), e 4, comma 2, *lett. b*) ed *e*) della legge n. 15 del 2009.

<sup>90</sup> Art. 2, comma 2, *lett. ii*), legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione*".

scelte ricentralizzatrici, progressivamente riaffacciate in materia di contrattazione collettiva soprattutto integrativa <sup>(91)</sup>.

Alle prassi contrattuali dianzi descritte (lievitazione dei fondi di amministrazione, consolidamento in voci fisse e continuative di quote crescenti del salario accessorio, erogazione a pioggia della retribuzione di produttività) (*infra* 3.1.), ha fatto riscontro una reazione ad un tempo giurisprudenziale e normativa.

Sotto il primo aspetto la Corte dei conti, valorizzando il principio di interdipendenza fra livelli contrattuali, che costituisce norma di rango imperativo ed inderogabile <sup>(92)</sup>, ha via via iniziato a sanzionare i contratti integrativi difformi da quelli nazionali dichiarandone la nullità e tipizzando un'apposita fattispecie di danno erariale <sup>(93)</sup>.

Si tratta, tuttavia, di un rimedio che colpisce esclusivamente l'utilizzo improprio (oltre o contro i CCNL) dei fondi di amministrazione, ad esempio attraverso la distribuzione non selettiva dei suoi importi. Il giudice contabile, invece, non può intervenire per circostanziare una corretta dinamica salariale quando quest'ultima appare conforme ai CCNL (come nel caso delle integrazioni dei fondi sul presupposto di ristrutturazioni organizzative, ovvero della stabilizzazione di quote di accessorio in indennità fisse e continuative).

In tale contesto va segnalata la progressiva attenzione dedicata dalle leggi finanziarie, in funzione di controllo e limitazione, alle dinamiche della contrattazione di secondo livello.

In una prima fase (a partire dall'anno 2001), le leggi finanziarie hanno provveduto ad implementare il sistema dei controlli, integrando ai controlli interni (e "diffusi") previsti dal d.lgs. n. 396 del 1997, controlli esterni sempre più intensi <sup>(94)</sup>. Le norme delle successive leggi finanziarie hanno, a loro volta, disposto il "blocco" degli incrementi dei fondi di

---

<sup>91</sup> Senza pretesa di completezza, in dottrina si vedano: FONTANA, *La contrattazione collettiva nel lavoro pubblico fra riforme e controriforme*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2007, 69, ss., ROMEO, *Le altalenanti vicende della contrattazione collettiva nei rapporti di lavoro con la P.A.*, in *LG*, 3, 2009, 221 ss., ID, *Finanziaria 2008, precariato nel lavoro pubblico e ruolo della contrattazione collettiva*, in *LG*, 7, 2008, 656 e L. ZOPPOLI, *Problemi giuridico-istituzionali della riforma del contratto collettivo*, in CARRIERI e NASTASI, *op. cit.*, 235. ss..

<sup>92</sup> Corte cass., 2 maggio 2007, n. 10099, *GC Mass.*, 2007.

<sup>93</sup> Diffusamente VISCOMI, *Contrattazione integrativa, nullità della clausola difforme e responsabilità diffusa*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2007, 87 e, in giurisprudenza, Corte conti, sez. Lombardia, 14 giugno 2006, commentata da SCHÜLMERS, *Un caso emblematico di danno da contrattazione collettiva: la sentenza n. 372/2006 della Sezione Giurisdizionale per la Lombardia*, in [www.amcorteconti.it/articoli/schulmers\\_contrattazione.htm](http://www.amcorteconti.it/articoli/schulmers_contrattazione.htm). Cfr. anche il parere dell'Avvocatura dello Stato in risposta alla richiesta del Dipartimento della funzione pubblica del 9-9-2002 (in [www.pavonerisorse.to.it/dirigenti/parere\\_avvocatura\\_contratti\\_decentrati.rtf](http://www.pavonerisorse.to.it/dirigenti/parere_avvocatura_contratti_decentrati.rtf)).

<sup>94</sup> Il d.lgs. n.396 del 1997 costituì un sistema di controlli sulla contrattazione integrativa esclusivamente interno (affidato a collegi sindacali, uffici revisionali di bilancio, nuclei di valutazione: cfr. art. 48, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001) e *diffuso* (in relazione alla cosiddetta clausola di "nullità reale" ex art.40, comma 3, d.lgs. n. 165 del 2001, su cui: VISCOMI, *La contrattazione integrativa*, in F. CARINCI e D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alla dipendenza delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2000, 1269, ss.). A partire dall'anno 1999 il modello ha conosciuto le prime contaminazioni. Innanzitutto attraverso la previsione di controlli esterni, che appartengono al tradizionale *genus* dei controlli preventivi, impeditivi e di legittimità. L'esigenza di tali controlli (di compatibilità economico-finanziaria), veniva ravvisata con riguardo "particolare" agli oneri derivanti dall'attuazione dei nuovi sistemi di classificazione professionale (art. 20, comma 1, legge n. 488 del 1999) ed inizialmente con riferimento ai soli Ministeri ed Enti pubblici con organico superiore a 200 unità di personale. Questo controllo è stato successivamente esteso agli enti "monocomparto" ex art.70, comma 4, del d.lgs. n.165 del 2001 (dalla legge finanziaria per l'anno 2002) nonché agli Enti di ricerca con organico superiore a 200 unità di personale (dalla legge finanziaria per l'anno 2003). Sulla stessa scia l'art. 17, comma 2, della legge n. 488 del 2001, ha introdotto nel d.lgs. n. 165 un nuovo art. 40-*bis*, che autorizza controlli esterni, *ex post* ed a campione, riconducendo alle ipotesi più gravi la sanzione della nullità (su tali dinamiche anche TALAMO, *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego dopo la legge finanziaria per il 2002*, in *GDA*, 5, 2002, 570 ss.).

amministrazione, imponendo autoritativamente la “cristallizzazione” degli stessi all’ammontare certificato all’anno 2004 <sup>(95)</sup>. Infine il decreto-legge n. 112 del 2008 è intervenuto con le già commentate misure di controllo e sanzione, nonché con l’ulteriore riduzione “autoritativa” dei fondi di amministrazione (*infra* 5).

Queste politiche di controllo, sempre più pervasive, sugli effetti della contrattazione integrativa, denunciano una correzione di rotta rispetto all’originario disegno della privatizzazione. Questa aveva inteso costruire una contrattazione “autonoma ed integrativa”, le cui regole fossero ricavabili solo all’interno del sistema della contrattazione nazionale, con liberazione da ogni vincolo eteronomo di origine legislativa e controlli esclusivamente interni.

Si tratta di una reazione per altri versi comprensibile.

Dopo la “seconda” privatizzazione, la contrattazione da *decentrata* è divenuta davvero *integrativa* e può mettere in gioco risorse nuove ed aggiuntive rispetto a quelle stanziare in sede nazionale, potenzialmente senza alcun “tetto” e spesso sulla base di generiche autorizzazioni dei CCNL <sup>(96)</sup>. Il controllo sull’utilizzo di tali risorse allora non basta più, perché si ferma a confutare la mera legittimità della spesa senza ingerire sulla qualità e sulla quantità della stessa.

I controlli del giudice contabile, quelli interni e quelli esterni, si orientano ancora sul piano dell’esattezza dell’impiego delle risorse: gli interventi delle leggi finanziarie hanno quindi coperto un’area sfuggita al controllo, inizialmente per riprendere il controllo dei flussi di spesa.

A partire dall’anno 2006 si è inteso intervenire direttamente sui canali di finanziamento della contrattazione integrativa secondo le descritte modalità. Risalendo “a monte” del processo costitutivo dei fondi si è cristallizzato l’ammontare degli stessi ad un importo determinato ovvero si sono “sterilizzate” alcune fonti di finanziamento (le disposizioni “speciali” che prevedono a diverso titolo entrate aggiuntive ad integrazione delle risorse destinate al finanziamento della contrattazione integrativa).

In entrambe le ipotesi si verifica un risparmio di spesa che limita le disponibilità finanziarie della contrattazione integrativa costituendo saldi di bilancio. Peraltro in entrambi i casi si agisce non tanto responsabilizzando gli attori della contrattazione integrativa, ma limitando gli spazi di azione della stessa, secondo una strategia che sarà fatta propria, in generale, con il d.lgs. n. 150 del 2009.

In tale contesto è andato evolvendosi anche il ruolo degli organi di controllo interno. Ad essi è attualmente devoluto un compito di certificazione degli importi dei fondi e di vigilanza sulla corretta applicazione delle relative normative, anche ai fini della garanzia del rispetto della clausola di nullità reale in relazione all’inapplicabilità delle clausole contrattuali difformi, ma tale ruolo è a sua volta incrementato dal decreto-legge n. 112 del 2008 e del d.lgs. n. 150 del 2009.

Per una contrattazione integrativa sempre più adespota, quindi, il sistema ha ipotizzato un rafforzato regime di controlli nonché una serie di “tagli”, nelle more della ristrutturazione del sistema di valutazione e premialità. In tale prospettiva può essere evidenziato come, alla riduzione dei fondi di amministrazione prevista dal decreto-legge n.112 del 2009, non sia estranea anche una finalità “punitiva”, una sorta di sanzione collettiva nei confronti delle

---

<sup>95</sup> Art. 1, commi 189 e seguenti, legge n. 266 del 2005.

<sup>96</sup> VIGNOCCHI, *Tre tornate di contrattazione negli enti locali*, in DELL’ARINGA e DELLA ROCCA, *op. cit.*, soprattutto 52-59.

pubbliche amministrazioni che hanno fatto cattivo uso della risorse destinate alla finalità incentivante. Non a caso la norma di legge, nel momento in cui riduce i fondi e disapplica le leggi speciali, rinvia la reintegrazione di quest'ultime -salvo una quota del 20%, definitivamente introitata al bilancio dello Stato- ad un generale riordino della materia concernente la disciplina del trattamento accessorio che correli in modo cogente tali trattamenti retributivi "alle maggiori prestazioni lavorative ed allo svolgimento di attività di rilevanza istituzionale che richiedono particolare impegno e responsabilità". Accanto alla finalità complessiva di risparmio e controllo dei flussi di spesa si è così inteso a favorire il riorientamento delle erogazioni a obiettivi e risultati. In questa stessa direzione va, infine, la già descritta legittimazione "forte" della Corte dei conti abilitata in via diretta al controllo dei contratti integrativi, non solo ai fini della verifica del rispetto dei vincoli di compatibilità economico-finanziaria, ma anche della congruità delle scelte in materia di premialità ed erogazione selettiva delle risorse, anche con riferimento all'attuazione del sistema di progressione professionale che nel suo decennio di vigenza si è risolto in un insieme di promozioni di massa (*infra* 3.1.).

## **7. Le soluzioni ipotizzate con riferimento alla contrattazione nazionale. L'accordo sul modello contrattuale.**

Alla luce del quadro critico descritto può essere rinvenuta anche la *ratio* degli interventi relativi alla contrattazione nazionale.

Si è detto come l'incertezza sui valori dell'inflazione programmata, tenuta al ribasso, determini tensioni sindacali riassorbibili solo a seguito di accordi successivi. Questi ultimi, a tacer d'altro, generano ritardi sui tempi di conclusione dei negoziati, richiedendo a tale fine un rifinanziamento che sorraggiunge solo con la legge finanziaria successiva. Fino a tale data la contrattazione collettiva risulta paralizzata. Nel frattempo i dipendenti non fruiscono nemmeno di una provvigione provvisoria, come l'indennità di vacanza contrattuale – ad oggi mai automatica nel lavoro pubblico – per ristorare almeno parzialmente il depauperato potere di acquisto del salario.

Da ora in poi, la complessa problematica della quantificazione delle risorse potrebbe essere semplificata dall'accordo raggiunto il 22 gennaio 2009 per riformare il modello contrattuale <sup>(97)</sup>.

Tale accordo, pur senza rinunciare alla "politica salariale di anticipo" ipotizzata dall'Accordo di luglio, si affida a meccanismi più oggettivi e partecipati. Soprattutto il nuovo modello abbandona il TIP governativo ed in suo luogo assume, in comune con il settore privato, l'indicatore di inflazione definito IPCA (indice dei prezzi al consumo armonizzato europeo). Conferma, inoltre, la struttura bipolare della contrattazione (ferma restando la non ripetitività della regolazione a livello decentrato di ciò che viene contrattato a livello nazionale) e sostituisce la durata dei CCNL, non più quadri-biennali ma triennali, con coincidenza dei periodi normativi e di quelli economici.

---

<sup>97</sup> Dopo una previa definizione di "linee guida" concordate con Confindustria da Cisl e Uil il 10 ottobre 2008 (cui sono seguite analoghe intese con Associazioni Artigiane, Confapi, Confcommercio, Confesercenti e Confprofessioni), l'accordo sulla riforma del modello contrattuale è stato sottoscritto il 22 gennaio 2009 senza la CGIL, tanto da far parlare di accordo separato (BELLARDI, *op. cit.*, 160).

L'adozione dell'indice previsionale unico – IPCA dovrebbe impedire gran parte delle discrezionalità governative. Tale indicatore, comunque rivolto al futuro per contenere le spinte inflazionistiche, rappresenta l'inflazione attesa e non quella artificialmente costruita da un governo che, come si è visto, l'ha sostanzialmente utilizzata come strumento di politica economica.

Il dato finale non sarà in ogni caso automatico, non costituendo la *core inflation* <sup>(98)</sup>.

L'IPCA, infatti, rimane legata all'inflazione prevista (reale), ma subisce una forma di depurazione con riferimento a quota parte dell'inflazione importata (derivante dalla dinamica dei prodotti energetici importati) <sup>(99)</sup>. La “depurazione” sarà a sua volta operata da un soggetto *terzo*, appositamente incaricato da ambo le parti, a cui è dato anche il compito di stimare i valori dell'IPCA per il successivo triennio e di verificare l'entità dello scarto fra inflazione effettiva e verificata <sup>(100)</sup>. Qualora tale scostamento sia considerato “significativo” esso è soggetto a recupero, ma sempre al netto delle componenti derivanti dal costo dell'energia importata.

L'accordo del 22 gennaio assume per molteplici versi le caratteristiche di un accordo cornice, dovendo essere specificato in buona parte dei suoi contenuti dalle intese settoriali. Per il settore pubblico la specifica intesa è stata raggiunta il 30 aprile 2009. L'adattamento dell'accordo “quadro” all'*humus* specifico del pubblico impiego dovrebbe permettere di evitare le conseguenze di un'assimilazione automatica, come avvenne nell'occasione dell'Accordo del 23 luglio 1993, che partiva dal presupposto (anche teoricamente sbagliato come più volte si è cercato di mostrare in questo scritto) dell'unicità del datore di lavoro, pubblico e privato. Proprio la natura “politica” del datore di lavoro pubblico giustifica in una certa misura la diversa procedura per la determinazione delle risorse rispetto a quanto previsto per il settore privato.

L'IPCA, che registra l'inflazione sulla base del “paniere” europeo, nettizzato dal soggetto “terzo” del prezzo degli energetici importati, nel settore pubblico costituirà solo il referente di partenza. Il calcolo delle risorse da destinare agli incrementi salariali sarà, infatti, definito dai “*Ministri competenti*” alla luce delle “*esigenze di finanza pubblica*” e nei “*necessari limiti della programmazione della legge finanziaria*”, previa concertazione con le organizzazioni sindacali rappresentative. Quindi l'IPCA, erogata in modo (*semi*)automatico nel settore privato, in quello pubblico costituirà solo un parametro di riferimento, la cui determinazione sarà

---

<sup>98</sup> Contra F. CARINCI, *Una dichiarazione d'intenti*, cit., 8, per il quale l'indicatore prescelto per la sua rigidità appare in grado di trasformare il confronto collettivo in un automatico recepimento, riecheggiando il meccanismo della scala mobile.

<sup>99</sup> La scelta della depurazione è ovviamente in funzione del controllo dell'inflazione (in relazione alla possibile rincorsa tra aumenti del prezzo dell'energia, costo del lavoro e prodotti/servizi finali) e ricalca - in parte - ciò che era stato previsto con riferimento all'intera inflazione importata dall'Accordo di luglio, che individuava le “*ragioni di scambio*” tra gli elementi (*solo*) da *valutare* ai fini della quantificazione del recupero biennale. Adesso la depurazione diviene *automatica*, ma afferrisce al (*solo*) prezzo dei beni energetici. Si tratta senz'altro di una mediazione che costituisce, peraltro, una scelta molto disputata. L'inflazione importata è considerata una sorta “di grandine esterna al conflitto distributivo interno che deve essere pagata da tutti” (BOSI, *Stagflazione*, in [www.nelMerito.com](http://www.nelMerito.com)). Tuttavia la ripartizione del sacrificio connesso non sembra essere distribuita in modo equo fra le parti. I lavoratori, infatti, subiscono doppiamente gli effetti dell'incremento causato dall'inflazione energetica importata: in termini di prezzi, come utenti/consumatori, ed in termini di mancato adeguamento del potere d'acquisto delle retribuzioni. La perdita del potere di acquisto prodotta da un fenomeno che ha colpito tutte le parti sociali, finirebbe così con il gravare su una parte sola. BELLARDI, *op cit.*, 168.

<sup>100</sup> Il soggetto incaricato da parti sociali e Governo è stato individuato nell'Istituto di Studio ed Analisi Economica – ISAE, ente pubblico non governativo di ricerca.

comunque convenzionale: si tratterà di un importante indice previsionale ma pur sempre di un valore di partenza e non finale.

Ovviamente lo stemperamento delle tensioni del passato deriverà molto dalla particolare attenzione con cui la parte pubblica gestirà questa fase, per evitare che il valore derivante dall'adattamento dell'IPCA alle “*esigenze di finanza pubblica*” non si discosti troppo dall'indicatore comune, tornando a costituire una sorta di inflazione domestica, in modo sostanzialmente analogo a quanto avveniva ai tempi dell'inflazione programmata <sup>(101)</sup>.

Le ulteriori difformità rispetto al settore privato, già previste dall'accordo quadro del 22 gennaio e ribadite dall'Intesa del 30 aprile, appaiono anch'esse di particolare rilievo.

Esse riguardano la base di calcolo e l'eventuale recupero dei maggiori valori dell'inflazione verificata del triennio rispetto a quanto “anticipato” tramite l'IPCA nonché la “significatività” dello scarto (lo scarto, infatti, non è rilevante di per sé, ma in quanto considerato significativo).

Sotto il primo aspetto l'accordo quadro prevede che l'IPCA venga applicata alle voci retributive di carattere stipendiale <sup>(102)</sup>. Non quindi alle retribuzioni di fatto, com'è avvenuto fino ad oggi sulla base delle previsioni delle leggi finanziarie, che ricavavano il “piede stipendiale” cui applicare le percentuali di aumento dai dati del conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato <sup>(103)</sup>.

Inoltre il recupero degli scostamenti fra inflazione prevista e quella realmente verificatasi non verrà effettuato sulla base di una comparazione fra IPCA anticipata e inflazione reale (come nelle attuali ipotesi di “pieno recupero”), ma fra retribuzione di fatto percepita -cioè “al lordo” della contrattazione integrativa- ed inflazione reale. Detto diversamente, la retribuzione rispetto alla quale misurare lo scostamento risulterà dalla somma di quanto corrisposto sui due livelli di contrattazione <sup>(104)</sup>. Si tratta di una conseguenza di una delle peculiarità sussistenti nel settore pubblico di cui si è inteso prendere atto. In questo ambito,

---

<sup>101</sup> Si tratta di una preoccupazione per altri versi comune ai primi commentatori dell'accordo quadro: v. per esempio DELL'ARINGA, *op.cit.*, 215, CARRIERI, *op.cit.*, 19 ss. e RUSSO, *Le prossime regole del lavoro pubblico*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 9.

<sup>102</sup> L'Accordo quadro fa più correttamente riferimento all'applicazione del nuovo indice previsionale ad un “valore retributivo” da dettagliare tramite le specifiche intese di settore. L'intesa raggiunta fra sindacati e confindustria, ad esempio, ha previsto che la base di calcolo cui applicare l'IPCA sia costituita da un valore retributivo medio «composto dai minimi tabellari, dal valore degli aumenti periodici di anzianità considerata l'anzianità media di settore e dalle altre eventuali indennità in cifra fissa stabilite dallo stesso contratto nazionale» (Accordo interconfederale del 15 aprile 2009). Per il pubblico impiego, invece, viene stabilito direttamente dall'Accordo quadro che tale valore retributivo è costituito “dalle voci di carattere stipendiale”, vincolando sul punto la successiva intesa applicativa del settore pubblico del 30 aprile.

<sup>103</sup> Non a caso secondo alcuni autori proprio per tale motivo il nuovo accordo garantirà una copertura inferiore rispetto a quella offerta in passato dall'inflazione programmata: non per il nuovo indicatore ma per l'abbassamento della quota di salario cui applicarlo (BOERI e GARIBALDI, *Come cambia la contrattazione*, in [www.lavoceinfo.it](http://www.lavoceinfo.it)). Nel lavoro pubblico le voci retributive di carattere stipendiale costituiscono, in media, l'81% di tutte le voci retributive al netto degli arretrati (dati di Conto annuale 2007). Si tratta, peraltro, di percentuali anche di molto differenti fra i vari comparti. Nei settori, *Scuola, Università, Scuola, Ricerca, Alta formazione artistica e musicale (Afam)* lo stipendio pesa sulla retribuzione complessiva tra l'84 ed il 92 per cento; negli altri comparti, *Ministeri, Presidenza del consiglio dei ministri, Agenzie fiscali*, lo stipendio pesa meno: dal 60 al 68 per cento. In questi comparti, come ovvio, il rinnovo contrattuale secondo le nuove regole risulterà più penalizzante (o meno vantaggioso). D'altra parte, proprio per tale complesso di motivi, si rischierà di favorire una corsa alla modifica della struttura retributiva, mirante a minimizzare i “pericoli” connessi all'applicazione del nuovo accordo.

<sup>104</sup> RUSSO, *op. cit.*, 9-10.

infatti, il finanziamento del contratto integrativo deriva dal contratto nazionale e non da risorse derivanti da una produttività formatasi a livello aziendale. Non a caso l'intesa applicativa del 30 aprile ha espressamente delegato alla sessione di concertazione sull'IPCA anche la determinazione delle risorse da stanziare per la contrattazione integrativa <sup>(105)</sup>.

Con questa scelta si finisce peraltro implicitamente con il riconoscere che nel settore pubblico – a differenza che in quello privato - la contrattazione nazionale e la contrattazione integrativa concorrono congiuntamente al recupero del potere di acquisto del salario. Per cui è per altri versi giustificabile che tale retribuzione complessiva costituisca la base di calcolo per la valutazione del recupero da operare rispetto all'inflazione verificata <sup>(106)</sup>.

E' inoltre diverso il momento temporale cui è fissato il recupero dello scostamento. Nel settore privato verifica e recupero coincidono e si realizzano “entro la vigenza di ciascun contratto nazionale”; nel settore pubblico il recupero si verifica “fuori vigenza” del contratto triennale, per cui il riallineamento si verifica necessariamente nel triennio successivo <sup>(107)</sup>.

Infine, anche la significatività dello scarto non viene rinviata ad un accordo paritario fra le parti (come nel settore privato dove tale verifica avviene all'esito di un accordo interconfederale), ma deriva da una decisione della parte pubblica assunta solo “previo confronto” con le parti sociali.

#### *7.1. Meccanismi di tutela retributiva in assenza di accordo sull'IPCA.*

Nelle more del nuovo ciclo contrattuale triennale (2010-2012), come si è visto la legge finanziaria 2009, oltre a dotare di risorse il rinnovo contrattuale 2008-09 (3,2% sul monte salari 2007), ha anche previsto un meccanismo per l'erogazione delle risorse stanziare anche in assenza di contrattazione collettiva. Si sono già descritte le caratteristiche dell'istituto; lo stesso può essere ora collocato sistematicamente nel complessivo contesto della riforma.

Anche qualora la sessione di concertazione sull'IPCA non generasse un valore condiviso - circostanza sempre possibile, considerato che il Governo mantiene il controllo della previsione finale - ciò non dovrebbe determinare la stasi delle trattative del passato.

Ad oggi, infatti, si è avallato, anche normativamente, un modello caratterizzato da una forma di contrattazione obbligatoria sulle retribuzioni che ha finito con l'attribuire alla controparte sindacale una sorta di potere di veto sulle quantificazioni del Governo. Spetterà ora a quest'ultimo (ed ai rispettivi comitati di settore) decidere volta per volta se “sublimare” il mancato accordo sulle risorse ed i conseguenti ritardi attraverso l'erogazione unilaterale di quanto accantonato in sede di legge finanziaria, lasciando ad un successivo momento (quasi una coda contrattuale) l'eventuale integrazione delle risorse, ovvero continuare in sede politica le concertazioni, indennizzando i dipendenti pubblici del ritardo dei rinnovi

---

<sup>105</sup> Le risorse destinate all'aumento dei minimi tabellari (esito della concertazione che assume a riferimento l'indice previsionale), saranno quindi tenute distinte da quelle destinate alla contrattazione di secondo livello (come pure era stato auspicato da autorevoli commentatori: cfr. DELL'ARINGA, *op. cit.*, 202).

<sup>106</sup> Da tale prospettiva è stato correttamente rilevato come i due modelli – pubblico e privato – finiscono con il diversificarsi fin dalla stessa funzione del contratto nazionale e conseguentemente del contratto integrativo. Osserva molto efficacemente RUSSO, *op. cit.*, 10, come nel lavoro pubblico si verifichi una riunificazione delle funzioni dei due livelli di contrattazione con l'“ammissione” che “nei fatti il contratto nazionale distribuisce una quota di produttività e/o il contratto di secondo livello serve a recuperare potere d'acquisto”. Nel sistema privato, invece, il parametro su cui operare il calcolo dell'eventuale recupero è lo stipendio tabellare, con una marcata distinzione tra i due livelli di contrattazione, in quanto qui la fase di recupero non tiene conto della produttività distribuita solo dal secondo livello di contrattazione.

<sup>107</sup> L'intesa del 30 aprile ha circostanziato il riallineamento, stabilendo che esso avverrà “entro il primo anno del successivo triennio contrattuale”.



attraverso l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale, da ora in poi obbligatoria anche per il settore pubblico.

Si intende così impedire gli effetti di quella contrattazione un po' occulta, un po' informale, in cui il sindacato rischiava sempre di giocare in più tavoli, bloccando la contrattazione per tempi non preventivabili, fino alla "rideterminazione in aumento delle risorse concordata direttamente con il Governo" e "la corresponsione, seppur ritardata, di incrementi superiori non solo all'inflazione programmata ma anche a quella realmente registrata a consuntivo" (108).

Ma, soprattutto, ora il ruolo della politica sembra essere stato messo in chiaro, distinguendo *apertis verbis* fra la fase propedeutica (allocazione delle risorse), in cui rientra a pieno titolo ed in via esclusiva il decisore politico, e la fase successiva di contrattazione, in cui l'ARAN dovrebbe ricoprire un ruolo non più avocabile.

Sembra così superabile l'anomia del passato. Il nuovo modello contrattuale per il pubblico impiego si propone di favorire l'emersione della trama di interdipendenze, necessaria ed improcrastinabile, che deve sussistere fra governo e sindacati. L'idea è quella di una più chiara divisione del lavoro, caratterizzata da un'integrazione fra soggetti tecnici e politici. A monte politica e sindacati concerteranno le risorse, in modo chiaro e trasparente, a valle ARAN e sindacati dovranno tradurre questa cornice, distribuendo fra le varie poste e finalità il *quantum* economico concordato (109).

## 8. L'ultimo atto: legge delega e decreto delegato.

Il complesso delle disposizioni commentate confluisce, infine, nel decreto legislativo n. 150 del 2009, emanato in attuazione della legge n.15 del 2009.

In generale nella materia delle relazioni collettive la legge impone il riposizionamento della linea "mobile" del rapporto fra legge e contratto, spostandola decisamente a favore della prima, attraverso la rilegificazione totale o parziale di alcuni ambiti prima devoluti alla fonte collettiva (*comma 2, lett. a) – d*).

Il processo di rilegificazione tuttavia non incide sulla configurazione privatistica del rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A. e sulla qualificazione delle situazioni soggettive deducibili. La rilegificazione agisce, infatti, perlopiù attraverso il sistema della regolamentazione diretta che si estrinseca sul piano della diretta modifica al d.lgs. n. 165 del 2001, mentre si dispone di chiarire in via espressa le materie escluse dalla contrattazione collettiva (art. 3, comma 2, *lett. a*) (110).

Viene inoltre prevista la ristrutturazione dell'ARAN (con specifico riferimento al rafforzamento del regime delle incompatibilità dei suoi componenti, per evitare fenomeni di confusione di ruolo con sindacato e garantire il rispetto del principio di distinzione fra politica ed amministrazione) ed il potenziamento dei comitati di settore (in specifica relazione al potere di rappresentanza di regioni ed enti locali) nonché il riordino e la semplificazione delle procedure di contrattazione collettiva, nazionale ed integrativa. Di quest'ultima la legge delega conferma le regole generali (doverosità, autonomia nel rispetto

---

<sup>108</sup> Corte conti, *Relazione 2009, cit.*, 9.

<sup>109</sup> CARRIERI, *op. cit.*, 35, ss.

<sup>110</sup> M. G. GAROFALO, *Delegificazione e rilegificazione*, in M. GENTILE, *cit.*, ; TALAMO, *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in *GDA*, 5, 2009, 471.

dei vincoli di bilancio, dipendenza per competenza e valore dalle regole del contratto nazionale), sulla base del consueto modello bipolare (*lett. l*).

Per la stessa finalità di semplificazione e razionalizzazione viene poi prevista la riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva (*lett. b*) <sup>(111)</sup>. Sotto quest'ultimo aspetto è evidente, da un lato l'influenza dell'Accordo quadro del 22 gennaio 2009, che individua un obiettivo di riduzione del numero dei contratti collettivi nei diversi comparti (*punto 19*), ma anche un tratto di differenza di non poco rilievo rispetto al settore privato, dove il numero dei comparti resta comunque affidato alle determinazioni dell'autonomia collettiva, mentre qui è rimesso ad una disciplina eteronoma <sup>(112)</sup>.

Il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione del predetto principio di delega ha quindi imposto la costituzione di soli *quattro* comparti di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono altrettante separate aree per la dirigenza, ed ha ridotto a tre i comitati di settore, riunificando attorno al Governo i comitati diversi da quelli rappresentativi delle autonomie territoriali, fatte salve le forme di interpello delle istanze esponenziali delle amministrazioni destinatarie dei contratti collettivi che riproducono, in una certa misura, i preesistenti comitati di settore.

In materia di contrattazione integrativa è stato identificato un potere decisionale autonomo delle amministrazioni sulle materie oggetto di negoziato, prevedendo in prima battuta che i contratti collettivi nazionali definiscano il termine delle sessioni negoziali in sede decentrata e che, alla scadenza di tale termine, le parti riassumano le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione. Tale potere restaura le prerogative unilaterali dell'amministrazione datore di lavoro, che può provvedere in via provvisoria sulle materie oggetto del mancato accordo. Si è inteso così "neutralizzare" il potere di veto sindacale sulle materie di contrattazione integrativa, per le quali i CCNL ad oggi hanno previsto sugli istituti retributivi (segnatamente in materia di erogazione del fondo unico di amministrazione) una contrattazione potenzialmente *sine die*, attesa anche la normale applicazione del principio di *prorogatio* in riferimento alle pregresse regolamentazioni convenzionali.

In materia di fonti regolatorie, il decreto delegato ribadisce il carattere imperativo e quindi inderogabile dalle norme collettive contenute nel d.lgs. n. 165 del 2001, prevedendo in caso di violazione delle stesse non solo la nullità delle norme collettive ma, altresì, l'applicazione del meccanismo dell'eterointegrazione contrattuale degli artt. 1339 e 1419, comma 2, cod. civ., che dispone un meccanismo di adeguamento automatico con sostituzione di diritto delle clausole del contratto difformi da quelle imperative derogate e conservazione del contratto nei casi di nullità parziale <sup>(113)</sup>.

Viene inoltre ribadito quanto disposto in tema di contrattazione collettiva dal complesso di leggi fin qui richiamato: in tema di erogazione unilaterale degli incrementi retributivi fissati con le disposizioni della legge finanziaria; di obbligatorietà della corresponsione

---

<sup>111</sup> Si dispone, inoltre, legificando implicitamente il contenuto dell'accordo quadro del 22 gennaio 2009, la "modificazione, in coerenza con il settore privato, della durata dei contratti al fine di ridurre i tempi e i ritardi dei rinnovi e di far coincidere il periodo di regolamentazione giuridica con quello di regolamentazione economica", prevedendo indirettamente la durata triennale dei contratti collettivi.

<sup>112</sup> Ai sensi della legge delega, infatti, resta ferma "la competenza della contrattazione collettiva" solo per l'individuazione della composizione dei comparti fermo restando il numero massimo stabilito dalla legge.

<sup>113</sup> Cfr. l'art. 3, comma 2, *lett. d*), della legge n. 15 del 2009.

dell'indennità di vacanza contrattuale <sup>(114)</sup>; con riferimento al carattere interdittivo della certificazione non favorevole della Corte dei conti sui contratti nazionali; in materia di controllo sulla contrattazione integrativa e di finalizzazione della stessa alla remunerazione della produttività misurata, in virtù di un cogente principio di corrispettività della retribuzione accessoria alla quantità e qualità del lavoro svolto <sup>(115)</sup>.

Sotto l'aspetto specifico del costo del lavoro pubblico, il decreto delegato pare anzitutto teso a preconstituire strumenti e metodologie di controllo delle dinamiche retributive, volti ad assicurare selettività nell'erogazione di risorse, riproponendo a regime il complesso di disposizioni già commentate e contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008 e nella legge finanziaria 2009. Si è visto quale centralità assuma nel complesso di tali norme la valutazione delle prestazioni dei dipendenti: le risorse della contrattazione integrativa dovranno obbligatoriamente premiare il merito nell'interesse finale dell'efficienza e della qualità dei servizi. Le performance individuali e collettive saranno misurate da rinnovati organi di controllo e sistemi di valutazioni sovraordinati da un soggetto "terzo" all'uopo istituito e denominato "Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche".

Pare importante riscontrare ai nostri fini la soluzione escogitata dal decreto delegato per legare la retribuzione incentivante ai risultati delle prestazioni, perché la soluzione incide direttamente sul meccanismo di finanziamento dei contratti collettivi. Nel modello ipotizzato le risorse per la contrattazione di secondo livello vengono individuate *ex post* e non *ex ante*, vale a dire solo allorché vi sia il riscontro dell'effettivo miglioramento della qualità dei servizi.

La scelta, che costituisce una novità rispetto al passato, è quella di valutare i rendimenti delle amministrazioni (per ora statali e parastatali) al fine di formare una graduatoria per fasce (almeno tre).

Si è visto come, a monte del sistema di finanziamento della contrattazione collettiva, la sessione di concertazione sull' IPCA sia tenuta altresì a verificare le eventuali risorse da destinare alla contrattazione integrativa. In sede di contrattazione nazionale le parti dovrebbero suddividere, in modo differenziato e disuguale, le risorse aggiuntive a tal fine individuate e destinate ai contratti integrativi sulla base delle fasce di merito derivanti dalla graduatoria formata sulla base dei risultati di performance ottenuti dalle amministrazioni <sup>(116)</sup>.

Si intende in questo modo introdurre un nesso cogente fra valutazione e ricaduta economica della stessa, che incida sull'assegnazione delle risorse destinate alla contrattazione di secondo livello.

In questa fase si fa riferimento ai risultati raggiunti collettivamente dalle amministrazioni più che al contributo dei singoli dipendenti. Ovviamente la remunerazione del risultato collettivo potrà fungere da strumento di fidelizzazione dell'intera struttura al raggiungimento degli obiettivi di efficienza assegnati, creando condizioni per certi versi analoghe con quelle

---

<sup>114</sup> Si tratta, più propriamente, dell'applicazione al lavoro pubblico del meccanismo di "copertura economica", da definire contrattualmente che sostituisce l'indennità di vacanza contrattuale nell'Accordo quadro del 22 gennaio 2009.

<sup>115</sup> Viene, quindi, riprodotto "a regime" il complesso dei controlli esterni sulla contrattazione integrativa, andato via via implementandosi attraverso le norme delle leggi finanziarie, fino ai nuovi controlli qualitativi e contenutistici ad opera della Corte dei conti previsti dal decreto-legge n. 112 del 2008 sia pure con le modificazioni che il Governo ha inteso apportare, a chiarimento della relativa normativa, a seguito della deliberazione n. 43 del 2008 della stessa Corte dei conti (cfr. nota n.75).

<sup>116</sup> Il collegamento fra risorse da destinare alla contrattazione integrativa e performance collettiva dell'amministrazione nel suo complesso è peraltro richiamato anche nell'Intesa del 30 aprile 2009 (cfr. il punto 4.3, *lett. c*).

che operano nel settore privato in cui, dai risultati gestionali dell'impresa dipende, in varia misura, l'erogazione della retribuzione di produttività. A valle di questo processo, si aggiungerà la redistribuzione della produttività per livello individuale, sulla base delle risultanze del sistema di valutazione con un sistema molto selettivo, al limite del *darwinismo* <sup>(117)</sup>.

## 9. Conclusioni: ricentralizzazione e rilegificazione. Una controriforma ?

Il Governo ha messo mano ad un profondo intervento di ristrutturazione normativa, in un *humus* in cui sono presenti almeno due dei tre fattori congiunturali che sostennero le ragioni della riforma del 1993.

Innanzitutto, ora come allora, è sempre più sentita l'urgenza del superamento dell'autoreferenzialità dell'amministrazione. Il vagheggiato orientamento a risultati e prodotti invece che a procedimenti ed adempimenti, evidenzia che la "crisi amministrativa" è tutt'altro che risolta.

Inoltre è in atto una nuova grave crisi economica, che ha carattere "globale" e che determina contrazione di risorse anche per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

L'unico elemento congiunturale che non trova riscontro rispetto all'epoca della privatizzazione del 1993, appare quello "politico".

I governi della Seconda Repubblica (per utilizzare un'abusata ed atecnica formula di sintesi, ormai entrata nel linguaggio comune), sono in generale più stabili e meno transeunti di quelli della Prima, ed in questo caso anche legittimati da un forte consenso popolare.

Questa circostanza non si dimostra priva di conseguenze.

Come nel 1993, sul piano degli strumenti si è inteso agire attraverso un nuovo accordo sul costo del lavoro e attraverso una nuova riforma del lavoro pubblico. Tuttavia una politica "forte" ha ritenuto di confinare il ruolo sindacale, non coinvolgendo le organizzazioni sociali, in prima battuta, nella predisposizione delle leggi di riforma del lavoro pubblico, segnando in questo senso una discontinuità rispetto alle ultime due riforme del 1993 e del

---

<sup>117</sup> Le norme del decreto attuativo prevedono la formazione di una graduatoria delle valutazioni individuali ad opera dai nuovi organi indipendenti di controllo interno (in vario modo coordinati, sovrintesi ed assistiti dalla Commissione), elaborata sulla base dei nuovi sistemi di valutazione. I dipendenti sono collocati su tre livelli di performance. Il 25% del personale è ricompreso nella fascia alta, il 50% nella fascia mediana ed il 25% in quella più bassa. Solo il primo 25%, collocato nella fascia di merito più elevata percepisce il massimo della retribuzione premiale, alla quale viene complessivamente destinato il 50% delle risorse disponibili. La fascia mediana redistribuisce il restante 50% delle risorse, mentre il 25% del personale collocato nella fascia più bassa è escluso dall'attribuzione del trattamento accessorio collegato alla performance individuale. La norma prevede tuttavia la possibilità, entro certi limiti percentuali, di agire in deroga alla distribuzione percentuale fra le tre fasce (con compensazione delle relative risorse). Il quadro degli strumenti per premiare il merito e la professionalità è peraltro molto variegato e prevede, fra l'altro, un "premio per l'efficienza" ulteriormente finanziato da una "quota fino al 30 per cento dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione all'interno delle pubbliche amministrazioni" (si tratta delle risorse di cui all'articolo 61 del decreto-legge n. 112 del 2008 e dell'art. 2, commi 33 e 34 della legge finanziaria 2009). Tali risorse sono destinate "in misura fino a due terzi, a premiare, secondo criteri generali definiti dalla contrattazione collettiva integrativa, il personale direttamente e proficuamente coinvolto e, per la parte residua, ad incrementare le somme disponibili per la contrattazione stessa".

1998 e denunciando la sostanziale sfiducia per l'ampio potere di regolazione cogestita del pubblico impiego.

L'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 29 del 1993, poneva quali ideali obiettivi della riforma quello dell' *accrescimento dell'efficienza delle amministrazioni*; della *razionalizzazione del costo del lavoro pubblico* e del *contenimento della spesa complessiva del personale entro i vincoli di finanza pubblica*; quello, infine, della realizzazione della *migliore utilizzazione delle risorse umane*.

Dall'analisi che precede e dagli stessi contenuti della legge n. 15 del 2009 e del conseguente decreto delegato si può evincere, sia come il Governo abbia considerato inattuati tali obiettivi, sia la sostanziale sfiducia nei confronti della capacità dell'autonomia collettiva di realizzarli. Attraverso i nuovi interventi normativi gli stessi gli stessi intenti sono conseguentemente perseguiti nel contesto di una complessiva *ricentralizzazione* e di una prevalente *rilegificazione* del sistema contrattuale, con la forte riaffermazione delle prerogative delle amministrazioni pubbliche nella gestione del rapporto di lavoro.

La rilegificazione ha innanzitutto travolto quella che si è definita la "norma manifesto" della prima e della seconda privatizzazione, che sanciva il primato della contrattazione collettiva nella materia del rapporto di lavoro, conferendole il potere di regolamentare tutti gli istituti del rapporto di lavoro fino alla disapplicazione delle leggi *medio tempore* intervenute. L'art. 1 della legge n. 15 del 2009 ha previsto per i contratti collettivi la possibilità di disapplicazione solo allorquando la fonte legale li facoltizzi espressamente e volta per volta in questo senso, con la conseguenza che ciò che prima costituiva regola generale costituirà d'ora in poi l'eccezione <sup>(118)</sup>.

Più in generale, diviene recessiva la connotazione contrattualistica del pubblico impiego e di converso viene restaurato il tradizionale monopolio del legislatore.

La riserva di atto pubblicistico è ribadita ed estesa ad aree che già dovevano ritenersi sottoposte a regolamentazione unilaterale, ma su cui si era espansa la contrattazione collettiva forte di alcune ambiguità normative e della debolezza del datore di lavoro decentrato. Lo spazio negoziale viene in ogni caso ad essere limitato: chiarita l'esclusione della contrattazione collettiva dalle predette materie, in altre viene permessa solo negli spazi ritagliati dalla legge <sup>(119)</sup>.

Come si è evidenziato, la sostanziale sfiducia del metodo contrattuale sembra dipendere, in massima parte, dall'uso distorto che ne sarebbe stato fatto soprattutto in sede decentrata <sup>(120)</sup>.

Percepita come la maggiore indiziata dell'accelerazione retributiva del settore pubblico e dell'allontanamento dagli obiettivi di moderazione salariale, la contrattazione integrativa viene finalizzata per legge e analogamente tramite legge ne viene ribadito il carattere

---

<sup>118</sup> Sull'abolizione del meccanismo protettivo della contrattazione collettiva contenuto nell'art.2, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, si possono vedere F. CARINCI, *La privatizzazione*, op. cit., 959, ss., RUSSO, op. cit., 4-5, TALAMO, *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in *GDA*, 5, 2009, 469, M. G. GAROFALO, *Delegificazione e rilegificazione*, in M. GENTILE, cit., 17, LOVO, *Il rapporto fra fonti unilaterali e contrattazione collettiva*, in [www.bollettino.adapt.it](http://www.bollettino.adapt.it), 5, ss.; ROMEO, *La controriforma del pubblico impiego*, in *LG*, 8, 2009, 762.

<sup>119</sup> Vedi il nuovo testo dell'art.40, comma 1, del d.lgs. n.165 del 2001, come sostituito dall'art. 54 del d.lgs. n.150 del 2009.

<sup>120</sup> Cfr. BORDOGNA, *Un modello unico per pubblico e privato? Retorica, necessità, cautele*, in CARRIERI e NASTASI, op. cit., 265, ss; ma anche PISAURO, *Le storture del pubblico impiego riformato*, in *RTDP*, 2, 2008, 449, ss., e TORCHIA (a cura di), cit., 306-325. Più in generale cfr. le considerazioni critiche di L. ZOPPOLI, *La contrattazione collettiva dopo la legge delega*, in M. GENTILE, cit., 29 ss..

sinallagmatico <sup>(121)</sup>. Per le medesime ragioni, viene implementato il sistema dei controlli, esterni ed interni, *ex post* ed *in itinere*, nonché imposto un sistema di accessibilità totale alle informazioni che la riguardano. Testi dei contratti integrativi, relazioni tecniche ed illustrative, modelli che attestino l'effettivo impatto dei contratti sui servizi pubblici anche in relazione alle richieste della collettività, specifiche informazioni riguardanti consistenza ed evoluzione dei fondi di amministrazione, premialità delle retribuzioni e selettività delle progressioni professionali: tutto questo flusso informativo dovrà non solo essere trasmesso ai diversi organi di controllo, ma anche essere pubblicato permanentemente sui siti istituzionali per assecondare un controllo sociale sempre più diffuso e risalente “dal basso”.

A tale riguardo, il tentativo del legislatore delegato sembra quello di imporre o favorire con legge un conflitto di interesse non virtuale: se la contrattazione integrativa pubblica per le condizioni in cui opera rischia sempre di divenire un fenomeno *quasi* collusivo ai danni della collettività, a quest'ultima da ora in poi l'amministrazione dovrà rappresentare la *ratio* della spesa ed i risultati conseguiti tramite la contrattazione integrativa.

La più chiara delimitazione delle sfere riservate alla contrattazione ed agli atti unilaterali, rafforza per altri versi le prerogative del datore di lavoro di cui viene fortemente affermata la “diversità” rispetto a quello privato. La permanenza degli istituti di diritto comune da tale punto di vista viene senz'altro ribadita, ma in un'ambientazione normativa diversa, non ordinata su di una meccanica trasposizione ma sull'adattamento ed in cui le specificità del settore pubblico sono garantite e non subimate.

In questa prospettiva lo sforzo principale del nuovo legislatore pare quello di costituire condizioni normative in cui possano essere riequilibrare le asimmetrie esistenti fra i due modelli.

Il dirigente in questo contesto deve essere fornito di un corredo di poteri e prerogative da salvaguardare ad ogni costo, per garantire in ultima analisi la stessa effettività della funzione datoriale.

Il dirigente è quindi l'altra pietra angolare del rinnovato conflitto di interessi imposto per legge.

In tale prospettiva il decreto delegato interviene sulle norme in materia di partecipazione sindacale per escludere ogni ipotesi di sconfinamento e cogestione consociativa, che determina deresponsabilizzazione del dirigente pubblico: sia imponendo l'incontrattabilità dei poteri gestionali, sia prescrivendo *ex lege* le forme di partecipazione meno intrusive per le attività in cui si sostanzia l'essenza della funzione datoriale sia, infine, assicurando allo stesso dirigente i poteri di decisione in via “esclusiva” <sup>(122)</sup>.

Trasparenza come diritto di cittadinanza, responsabilizzazione, efficienza e merito, valutazione e controllo: se questi sono gli strumenti e nello stesso tempo gli obiettivi della nuova riforma, su di essi non può che convenirsi. Per il loro perseguimento si ridefiniscono le regole del gioco in maniera anche pesante. Tuttavia il primato della legge, il ruolo più o meno incisivo della contrattazione collettiva e del metodo negoziato, la ricentralizzazione o l'utilizzo della strumentazione di diritto privato, non costituiscono valori o disvalori in sé, ma mezzi al fine del conseguimento dell'interesse pubblico, per il cui soddisfacimento l'intera macchina amministrativa e burocratica deve essere organizzata.

---

<sup>121</sup> Cfr. il riferimento all'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, inserito nel nuovo testo dell' art. 40, comma 3-*bis*.

<sup>122</sup> Cfr. gli artt. 34 e 54 del d.lgs. n. 150 del 2009, che modificano, rispettivamente, gli artt. 5 e 40 del d.lgs. n. 165 del 2001.