

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

■ **CIRCOLARE 13 maggio 2010, n. 7**

Contrattazione integrativa. Indirizzi applicativi del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. (10A08513) (GU n. 163 del 15-7-2010)

Alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001

1. Premessa: il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e la contrattazione integrativa.

La legge delega 4 marzo 2009, n. 15, ed il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, che attua la predetta legge, ridefiniscono il ruolo della contrattazione collettiva, nazionale ed integrativa in relazione a molteplici profili attinenti alla competenza della fonte negoziale anche nel rapporto con la legge, ai controlli, intervenendo anche in merito al procedimento, ai soggetti di parte pubblica ed alle regole per la provvista delle risorse finanziarie.

Si tratta di disposizioni legislative che, sebbene non apportino modifiche in ordine alla qualificazione del rapporto di lavoro, che rimane disciplinato prevalentemente dalle norme civilistiche (salve le deroghe stabilite dallo stesso decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165), tuttavia modificano incisivamente le regole della contrattazione collettiva.

In particolare, la contrattazione integrativa viene finalizzata dalla legge (a pena di nullità) al conseguimento di risultati ed obiettivi e sarà finanziata in modo diseguale in relazione al raggiungimento delle performance programmate. Sono inoltre potenziati i controlli e le forme di trasparenza nonché le sanzioni in caso di stipulazione di contratti integrativi illegittimi per violazione dei vincoli derivanti dai contratti nazionali ovvero dalla legge.

Il nuovo articolo 40, comma 3-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'articolo 54 del d.lgs. n. 150 del 2009, ribadisce innanzitutto il carattere di "doverosità" della contrattazione integrativa, ma anche la sua "fisiologica" finalizzazione all'obiettivo del conseguimento di "adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici".

Si tratta, peraltro, di un obbligo già ricavabile dalla normativa pregressa ed in primo luogo dallo stesso d.lgs. n. 165 del 2001 che, all'articolo 7, comma 5, vieta alle amministrazioni pubbliche di erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese (si veda, precedentemente, anche l'articolo 67, comma 9, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con la legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché l'articolo 2, comma 32, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, legge finanziaria per l'anno 2009).

Più in dettaglio, con riferimento alla finalizzazione a risultati ed obiettivi, nonché alla selettività delle erogazioni stabilite in sede di contrattazione integrativa - che costituiscono altrettanti vincoli insuperabili, a pena di nullità del contratto integrativo, con connessa responsabilità per danno erariale di coloro che li sottoscrivono o li applicano - le nuove norme del d.lgs. n. 150 del 2009, chiariscono:

Federazione Confsal-Unsa

- a) che e' necessario rispettare il principio di corresponsabilita' ex articolo 7, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, ai sensi del quale "Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese";
- b) che la contrattazione collettiva integrativa e' tenuta ad assicurare adeguati livelli di efficienza e produttivita' dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualita' della performance ai sensi dell'articolo 45, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, come innovato dall'articolo 57, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 150 del 2009. Quest'ultimo, a sua volta, stabilisce che ogni trattamento economico accessorio deve derivare dalla remunerazione della performance individuale; dalla performance organizzativa, con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unita' organizzative o aree di responsabilita' in cui si articola l'amministrazione; dall'effettivo svolgimento di attivita' particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute. Si tratta di vincoli, nella gestione delle risorse per i trattamenti accessori, che debbono esplicitamente essere rispettati in sede di contrattazione integrativa;
- c) che la contrattazione collettiva destina al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato (articolo 40, comma 3-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, come novellato dall'articolo 54 del d.lgs. n. 150 del 2009 ed articolo 19, comma 6, di quest'ultimo decreto).

Il successivo comma 3-quater dell'articolo 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo, chiarisce, nuovamente nell'ottica "di ottimizzazione della produttivita' del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", un importantissimo ed ulteriore ruolo della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrita' delle amministrazioni pubbliche, prevista dall'articolo 13 del d.lgs. n. 150 del 2009.

La Commissione, infatti, fornira' all'ARAN, entro il 31 maggio di ogni anno, attuato il sistema di valutazione previsto dal titolo III del d.lgs. n. 150 del 2009, una graduatoria di performance delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali. Queste/i verranno raggruppate/i in tre livelli di merito, ai fini della ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata. Al riguardo, si evidenzia che ai sensi dell'articolo 45, comma ibis, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'articolo 57 del d.lgs. n. 150 del 2009, sono destinate apposite risorse finalizzate a premiare il merito ed il miglioramento della performance dei dipendenti nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto collettivo nazionale.

Il comma 3-quinques dell'articolo 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo, disciplina innanzitutto i criteri e i limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa, stabilendo il diretto collegamento della contrattazione nazionale con quella integrativa e disponendo le modalita' di utilizzo delle risorse ad essa destinate.

Detto comma e' ovviamente da leggersi in combinato disposto con il comma 3-bis del medesimo articolo, che assicura il carattere selettivo e premiale alle erogazioni della contrattazione di secondo livello nell'interesse dell'efficienza e della produttivita' dei servizi pubblici.

Per le amministrazioni per le quali opera come comitato di settore il Presidente del Consiglio dei ministri tramite il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (v. l'articolo 41, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'articolo 56 del d.lgs. n. 150 del 2009) la contrattazione collettiva e' espressamente abilitata a disporre i criteri e i limiti finanziari nonche' le

Federazione Confsal-Unsa

modalita' di utilizzo delle risorse destinate a premiare il merito e il miglioramento della performance dei dipendenti (v. l'articolo 45, del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo, ed in particolare i commi 3 e 3-bis), ricavando cosi' il quadro normo-comportamentale e soprattutto finanziario in cui si dovra' esercitare la contrattazione integrativa.

Le Regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, e gli Enti locali, fermo restando quanto previsto dall'articolo 45 sopra citato nonche' dall'articolo 40, comma 3-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo, possono destinare "risorse aggiuntive" alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e dei parametri di virtuosita' fissati per la spesa del personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilita' e di analoghi strumenti di contenimento della spesa.

I gia' citati commi 3-bis e 3-quinquies dell'articolo 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo, insieme ai commi 1 e 2 dell'articolo 40-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo, sono rilevanti anche per quanto attiene ai controlli, i quali risultano potenziati ed estesi alla finalizzazione della contrattazione integrativa, al raggiungimento di risultati ed obiettivi ed alla selettivita' delle erogazioni.

Infine, le sanzioni relative alla contrattazione integrativa sono definite dal predetto comma 3-quinquies e dai commi 1 e 7 dell'articolo 40-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo, e sono previste qualora dai contratti integrativi derivino costi non compatibili con i vincoli di bilancio, in caso di violazioni dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale e dalla legge, nonche' per mancato rispetto degli obblighi di comunicazione e pubblicazione di cui al medesimo articolo 40-bis. Tutto cio' premesso, in considerazione dell'importanza delle novita' introdotte in materia di contrattazione integrativa e preso atto del sistema graduale di attuazione delineato dal decreto in esame, la presente circolare intende fornire - con l' intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze (resa attraverso la nota del Gabinetto del Ministro n. 9082, del 21 aprile 2010) - alle Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i primi indirizzi applicativi.

2. Il sistema graduale di applicazione delle disposizioni in materia di contrattazione integrativa: disposizioni di diretta ed immediata applicazione, obbligo di adeguamento e applicazione subordinata e differita.

Come gia' accennato, il decreto legislativo n. 150 del 2009 prevede un sistema graduale di applicazione delle disposizioni in materia di contrattazione integrativa.

In particolare, dalla lettura delle norme si evince che alcune disposizioni sono di diretta ed immediata applicazione, per altre e' previsto un "adeguamento" entro termini prefissati, per altre ancora e' necessario attendere la stipulazione dei nuovi contratti collettivi nazionali.

E' l'articolo 65 del d.lgs. n. 150 del 2009 che porta a tali conclusioni, in quanto stabilisce, che i contratti integrativi vigenti dovranno essere adeguati ad alcune delle nuove disposizioni entro i termini ivi previsti (v. paragrafo 4). Nello specifico, il comma 1 prevede l'adeguamento dei contratti integrativi alle disposizioni relative alla definizione degli ambiti riservati, rispettivamente, alla contrattazione ed alla legge, nonche' a quelle del Titolo III del nuovo decreto (Merito e Premi).

Ragionando per converso, tutte le altre disposizioni in materia, non menzionate cioe' dal comma 1 dell'articolo 65 del decreto citato, devono intendersi applicabili dall'entrata in vigore del medesimo,

Federazione Confsal-Unsa

purche' non vincolate alla stipulazione di clausole di competenza della nuova contrattazione nazionale.

3. Applicazione diretta ed immediata.

Tutto cio' premesso, con riferimento ai contratti integrativi, possono quindi individuarsi, quali disposizioni di diretta ed immediata applicazione, alcune norme relative alle relazioni tecnico-finanziaria ed illustrativa, al sistema dei controlli ed altre ancora attinenti alle sanzioni.

A) Relazioni tecnico-finanziaria ed illustrativa.

Secondo la nuova normativa (articolo 40, comma 3-sexies, d.lgs. n. 165 del 2001) e' indispensabile che i contratti integrativi sottoscritti dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, siano corredati dalle relazioni tecnico-finanziaria ed illustrativa, redatte sulla base di appositi schemi predisposti dal Ministero dell'economia e finanze d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica e certificate dai competenti organi di controllo.

Nelle more della pubblicazione nei siti istituzionali degli "appositi schemi", le amministrazioni saranno tenute ad utilizzare gli schemi gia' in uso, accompagnando, in ogni caso, la relazione tecnica con una relazione illustrativa che evidenzi il significato, la ratio e gli effetti attesi da ogni norma anche e soprattutto con riferimento alla natura premiale e selettiva cui e' connessa l'erogazione delle risorse, la ricaduta sui livelli di produttivita' individuale e collettiva, la garanzia del servizio pubblico, l'interesse specifico della collettivita'.

La relazione illustrativa, infatti, secondo la legge dovra' fra l'altro evidenziare gli effetti attesi dalla sottoscrizione del contratto integrativo in materia di produttivita' ed efficienza dei servizi erogati, anche in relazione alle richieste dei cittadini (articolo 40-bis, comma 4, nuovo testo).

La relazione illustrativa dovra' distintamente illustrare il rispetto dei principi di legge e di contratto, anche con riferimento alle materie oggetto di contrattazione integrativa.

Inoltre, nei casi previsti dall'articolo 65, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009, la relazione illustrativa dovra' evidenziare il rispetto dell'applicazione dei principi e criteri necessari per l'adeguamento dei contratti integrativi vigenti (ambiti riservati, rispettivamente, a legge e contratto collettivo e verifica dell'avvenuta osservanza dell'espressa devoluzione di materie alla competenza del contratto integrativo da parte del contratto nazionale).

B) Il sistema dei controlli.

L'articolo 55 del d.lgs. n. 150 del 2009 sostituisce il testo dell'articolo 40-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, modificandone innanzitutto la rubrica: non piu' "Compatibilita' della spesa in materia di contrattazione integrativa" ma "Controlli in materia di contrattazione integrativa".

Nell'articolo, in effetti, la materia dei controlli sulla contrattazione integrativa viene disciplinata con estrema ricchezza e puntualita' sulla base del preciso invito contenuto nella legge delega (articolo 3, comma 2, lett. h), n. 6, della legge n. 15 del 2009), anche riconducendo a sistema le forme di controllo gia' esistenti ma contenute in testi normativi "esterni" al corpus normativo coordinato e consolidato nel d.lgs. n. 165 del 2001, cosiddetto "testo unico sul lavoro pubblico".

Vengono quindi previsti e disciplinati sia gli organi titolari del controllo che l'oggetto dello stesso, nonche' l'iter di certificazione e la rilevazione del costo della contrattazione

Federazione Confsal-Unsa

integrativa di tutte le pubbliche amministrazioni.

Tali disposizioni proseguono sulla scia di quanto dettato dall'articolo 67, commi 7-12, del decreto-legge n. 112 del 2008 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, volto in particolare ad incrementare il flusso documentale sulla contrattazione collettiva integrativa ai fini di una maggiore conoscibilita' e quindi verificabilita' della stessa e, in questa prospettiva, ad implementare il sistema dei controlli, con il coinvolgimento anche della Corte dei Conti.

In merito ai soggetti preposti al controllo, gli organi a tale fine individuati non mutano rispetto al passato ma vengono esplicitamente elencati: si tratta del collegio dei revisori dei conti, del collegio sindacale, degli uffici centrali di bilancio nonche' degli "analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti".

Il comma 3-bis dell'articolo 40, nuovo testo, riafferma, innanzitutto, la derivazione della contrattazione integrativa dalla contrattazione nazionale, che stabilisce a tal fine limiti, vincoli, materie, soggetti, procedimento e risorse economico-finanziarie. I contratti integrativi sono in ogni caso tenuti a rispettare i "vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione".

Il carattere inderogabile - a pena di nullita' - del collegamento fra contratto nazionale ed integrativo e' ribadito al comma 3-quinquies dell'articolo 40, nuovo testo, che stabilisce vincoli e sanzioni a garanzia dello stesso.

Tale norma vieta - confermando quanto gia' previsto dal testo previgente - la sottoscrizione di contratti integrativi contrastanti con i contratti collettivi nazionali, di quelli che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione.

Piu' precisamente, il controllo avra' ad oggetto la verifica del rispetto da parte del contratto integrativo:

- a) dei vincoli derivanti dal contratto nazionale, anche con riferimento alle materie contrattabili, che devono essere espressamente delegate dal contratto nazionale alla contrattazione decentrata;
- b) dei vincoli derivanti da norme di legge e dello stesso d.lgs. n. 165 del 2001, che per espressa disposizione legislativa sono definite "imperative" e, quindi, inderogabili da tutti i livelli contrattuali;
- c) delle disposizioni sul trattamento accessorio, secondo i gia' descritti criteri in relazione alla finalizzazione "teleologica" della contrattazione integrativa a merito e produttivita' (con la necessaria selettivita' delle integrazioni retributive e delle progressioni orizzontali);
- d) della compatibilita' economico-finanziaria;
- e) dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione.

In sintesi, agli organi preposti al controllo spetta il compito di effettuare la verifica di compatibilita' economica-finanziaria dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio, nonche' la funzione di verificare la legittimita' relativamente al rispetto delle competenze del contratto integrativo (materie espressamente devolute dal livello nazionale, ambiti riservati alla legge), estendendosi alla finalizzazione della contrattazione integrativa con riferimento al rispetto dei criteri di meritocrazia ed al perseguimento dell'obiettivo di una maggiore produttivita'.

B1) Controlli per le amministrazioni di cui al comma 2 dell'articolo

Federazione Confsal-Unsa

40-bis del dlgs. n. 165 del 2001, nuovo testo.

Il comma 2, dell'articolo 40-bis, nuovo testo, riconduce nel corpo del d.lgs. n. 165 del 2001, la particolare forma di controllo in precedenza regolata dall'articolo 39, comma 3-ter, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni ed integrazioni.

Tale controllo riguarda i contratti integrativi nazionali delle amministrazioni statali, con esclusione di quelle periferiche, di sede o istituto, le amministrazioni statali ad ordinamento autonomo, gli enti ed amministrazioni di cui all'articolo 70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché tutti gli enti pubblici non economici nazionali, gli enti e le istituzioni di ricerca con organico superiore a duecento unità.

L'iter del controllo è analogo a quello previgente ma se ne amplia l'oggetto.

La nuova normativa (articolo 40-bis, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo) prevede che per le amministrazioni precedentemente elencate i contratti integrativi sottoscritti, corredati dalle relazioni tecnico-finanziaria ed illustrativa certificate dai competenti organi di controllo (si veda paragrafo 3, sub. A), siano trasmessi al Dipartimento della funzione pubblica e al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, i quali, congiuntamente, ne accertano la compatibilità economico-finanziaria ed effettuano le altre verifiche analoghe a quelle di competenza degli organi di controllo interno e che investono anche la legittimità del contratto integrativo (si veda paragrafo 3, sub. B).

Pertanto, dovrà essere presentata la seguente documentazione:

- l'ipotesi di contratto integrativo sottoscritta dai dirigenti responsabili dell'amministrazione e dalle controparti sindacali;
- le relazioni tecnico-finanziaria e illustrativa, certificate dai competenti organi di controllo;
- nel caso di definizione dei profili professionali, il parere espresso dall'Aran, ove previsto dai contratti collettivi nazionali.

Il termine per l'accertamento è fissato in trenta giorni, che decorrono dalla data di ricevimento dell'accordo corredato dalla richiesta documentazione: con l'inutile decorso di tale termine si forma il silenzio assenso. Tale termine, tuttavia, può essere sospeso in caso di richiesta di elementi istruttori, dalla ricezione dei quali decorrono ulteriori 30 giorni.

In caso di formazione del silenzio-assenso o di valutazione positiva, la delegazione di parte pubblica può procedere alla stipula del contratto integrativo.

Nel caso in cui il riscontro abbia esito negativo, le parti riprendono le trattative, con la conseguenza che una nuova formulazione del testo comporta l'avvio di una nuova procedura di controllo.

C) Le sanzioni.

Le sanzioni relative alla contrattazione integrativa sono definite dall'articolo 40, comma 3-quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'articolo 54 del d.lgs. n. 150 del 2009.

Detta disposizione prevede che nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge (si veda il paragrafo 3, sub B), le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite di diritto ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile.

Il particolare meccanismo di etero-integrazione contrattuale si applica, quindi, anche ai contratti integrativi nei casi in cui gli stessi derogano a disposizioni di legge, a disposizioni del d.lgs.

Federazione Confsal-Unsa

n. 165 del 2001, a disposizioni del contratto nazionale ovvero nei casi i cui i contratti integrativi disciplinino materie non espressamente devolute a tale livello negoziale.

Inoltre, il medesimo articolo, dispone che in caso di superamento dei vincoli finanziari, comunque accertato dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, dal Dipartimento della funzione pubblica o dal Ministero dell'economia e delle finanze, e' fatto "obbligo di recupero" nella sessione negoziale successiva (articolo 40, comma 3-quinquies, sesto periodo). La possibilita' di rilevare il superamento dei vincoli finanziari puo' essere rilevata anche dagli organi di controllo di cui al comma 1 dell'articolo 40-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo.

Si sottolinea che le suddette disposizioni si applicano alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ed a tutti i contratti integrativi sottoscritti successivamente al 15 novembre 2009, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009, indipendentemente dall'anno di riferimento finanziario del fondo di amministrazione regolato.

Con particolare riferimento agli obblighi di pubblicazione e comunicazione previsti dall'articolo 40-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo, relativamente alla contrattazione integrativa, per i quali si rinvia al successivo paragrafo 6, si segnala che il mancato adempimento da parte delle pubbliche amministrazioni comporta il divieto di qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa (articolo 40-bis, comma 7, nuovo testo).

Da ultimo, si rammenta il potere sanzionatorio riconoscibile in capo alla Corte dei Conti (si veda la delibera n. 43 del 2008 della medesima Corte).

C1) Le sanzioni per le amministrazioni di cui al comma 2 dell'articolo 40-bis del dlgs. n. 165 del 2001, nuovo testo.

Con specifico riferimento alle amministrazioni soggette al controllo congiunto previsto dal comma 2 del medesimo articolo 40-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo (si veda il paragrafo 3, sub. B1), la sanzione del divieto di adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa (comma 7, articolo 40-bis) e' prevista anche in caso di mancato invio del contratto integrativo, con le documentazioni richieste, al Dipartimento della funzione pubblica - Ministero dell'economia e delle finanze.

Si tratta peraltro in questo caso di una sanzione accessoria che colpisce l'amministrazione inadempiente che si unisce a quella della nullita' che colpisce il contratto integrativo non assoggettato al controllo previsto dalla legge, in quanto la stessa legge richiede l'accertamento congiunto con esito positivo quale condizione per la stipulazione del contratto medesimo.

4. Adeguamento dei contratti integrativi vigenti: le disposizioni relative alla ripartizione delle materie tra contratto e legge e quelle del Titolo III del d.lgs. n. 150 del 2009.

Ai sensi dell'art. 65, c. 1, del decreto legislativo n. 150 del 2009, le amministrazioni sono tenute, in particolare, all'adeguamento entro il 31 dicembre 2010 dei contratti integrativi vigenti ai principi di ripartizione di competenza della legge e della contrattazione collettiva ed alle disposizioni del Titolo III (Merito e premi), a prescindere dall'anno di riferimento finanziario del fondo di amministrazione regolato.

E' da sottolineare che il comma 2 del citato articolo 65 prevede una sanzione nel caso di mancato adeguamento entro il termine finale, che comporta la cessazione e la conseguente non applicabilita' dei contratti integrativi a partire dal 1° gennaio 2011.

I termini su indicati, di cui ai commi 1 e 2 del citato art. 65, sono posticipati, rispettivamente, al 31 dicembre 2011 ed al 31 dicembre

Federazione Confsal-Unsa

2012, per le amministrazioni dell'attuale comparto Regioni ed autonomie locali nonche' - ai sensi del combinato disposto degli articoli 16, 31, comma 2, e 65, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2009 - del Servizio sanitario nazionale.

In merito all'applicabilita' delle disposizioni dei Titoli II e III del d.lgs. n. 150 del 2009, per le Regioni e gli Enti locali resta la necessita' di adeguamento dei propri ordinamenti ai relativi principi entro il termine del 31 dicembre 2010, in assenza del quale verranno applicate integralmente le disposizioni previste dallo stesso decreto legislativo.

Quanto sopra va riferito anche agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali occorre procedere ad una lettura sistematica degli articoli 16, commi 1 e 2; 31, comma 4, 65, comma 4 e 74, comma 2, del decreto legislativo n. 150 del 2009, dalla quale appare evidente la volonta' di garantire a tali enti il medesimo trattamento previsto ai suddetti fini (adeguamento alle disposizioni dei Titoli II e III) previsti per il sistema delle autonomie.

I limiti e le modalita' di applicazione del titolo II e III del nuovo decreto al solo personale docente della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale, nonche' ai soli tecnologi e ricercatori degli enti di ricerca saranno definiti ai sensi del comma 4 dell'articolo 74 del d.lgs. n. 150 del 2009, fermo restando l'assoggettamento dei contratti integrativi stipulati alle regole previste dagli articoli 40 e 40-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, come rispettivamente modificati dagli articoli 54 e 55 del d.lgs. n. 150 del 2009.

Parimenti, ai sensi dell'articolo 74, comma 3, del d.lgs. n. 150 del 2009, saranno definiti i limiti e le modalita' di applicazione del medesimo decreto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In ogni caso, le norme che dispongono un termine finale per l'adeguamento non valgono ovviamente a sanare le eventuali illegittimita' contenute nei contratti integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009 e maturate sulla base dei principi previgenti (ad esempio con riferimento all'erogazione della retribuzione di produttivita' in modo non selettivo o indifferenziato o sulla base di automatismi ovvero in relazione alla regolazione con il contratto integrativo di materie non espressamente devolute dal CCNL o, a maggior ragione, disciplinanti materie escluse dalla contrattazione collettiva o, ancora, alla violazione del vincolo di bilancio e delle regole di finanziamento dei fondi di amministrazione).

Tali illegittimita', che comportano la nullita' delle singole clausole del contratto integrativo (nonche' le forme di responsabilita' secondo le norme vigenti anche alla luce della giurisprudenza contabile e di merito), rimangono pienamente rilevabili.

Posto quanto sopra, entro il 31 dicembre 2010 quindi, i contratti integrativi, per evitare la sanzione dell'inapplicabilita' (articolo 65, comma 2, d.lgs. n. 150 del 2009), dovranno adattare i contenuti sulla base di quanto previsto dalle disposizioni riguardanti la definizione degli "ambiti riservati", rispettivamente, alla contrattazione collettiva ed alla legge, e dalle disposizioni del Titolo III (Merito e premi) del d.lgs. n. 150 del 2009.

Tale inapplicabilita' per Regioni, Enti Locali e Servizio Sanitario Nazionale si verifica, come prima evidenziato, al 31 dicembre 2012, fermo restando il termine di adeguamento fissato al 31 dicembre 2011. Per quanto attiene l'adeguamento previsto "alle disposizioni riguardanti la definizione degli ambiti riservati" occorrera' verificare attentamente se i contratti integrativi dispongono in materie riservate ovvero non espressamente rinviate a questo livello contrattuale. Al riguardo, rileva sia il comma 3-bis che il comma 1 dell'articolo 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001, come novellato dall'articolo 54 del d.lgs. n. 150 del 2009.

Federazione Confsal-Unsa

In particolare, le citate disposizioni stabiliscono che:

- a) la contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali;
- b) sono escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale (ai sensi dell'articolo 9 del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo), quelle afferenti alle prerogative dirigenziali (ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17 del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo), la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nonché quelle di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992 n. 421;
- c) la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche;
- d) la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali;
- e) la contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance; a tal fine destina al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato.

Relativamente al punto b), si ritiene opportuno sottolineare che ai sensi del comma 2 dell'articolo 5 del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'articolo 34 del d.lgs. n. 150 del 2009, "le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunti in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva la sola informazione ai sindacati ove prevista" nei contratti collettivi nazionali. Atteso quanto previsto anche dall'articolo 40, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'art. 54 del d. lgs. n. 150 del 2009, quindi:

- a) la contrattazione nazionale ed a maggior ragione quella integrativa non potranno aver luogo sulle materie appartenenti alla sfera della organizzazione e della microorganizzazione, su quelle oggetto di partecipazione sindacale e su quelle afferenti alle prerogative dirigenziali (articolo 40, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001); cioè, in particolare, con riferimento alle materie dell'organizzazione del lavoro e della gestione delle risorse umane, che costituiscono l'ambito elettivo tipico delle prerogative dirigenziali;
- b) in tali materie - esclusa la contrattazione - la partecipazione sindacale potrà svilupparsi esclusivamente nelle forme dell'informazione, qualora prevista nei contratti collettivi nazionali.

Resta ferma in ogni caso la consultazione nei casi previsti dall'articolo 6, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001. Queste disposizioni, non essendo previsto dalla legge un termine di adeguamento, operano dal 15 novembre 2009, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009. Nei confronti dei contratti collettivi che dispongano in modo diverso vengono applicati i meccanismi di eterointegrazione contrattuale previsti dagli articoli 1339 ed 1414, secondo comma, codice civile, ai sensi dell'articolo 2, comma 3-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 (come modificato dall'art. 33 del d. lgs.

Federazione Confsal-Unsa

n. 150 del 2009). In queste ipotesi la norma contrattuale difforme viene automaticamente sostituita da quella primaria contenuta nell'articolo 5, comma 2 (come modificato dall'art. 34 del d. lgs. n. 150 del 2009), che, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, ha carattere imperativo ed è quindi inderogabile, al pari di tutte le norme del d.lgs. n. 165 del 2001. Per cui, nelle predette materie, le forme di partecipazione sindacale, se già previste dai contratti nazionali, "regrediscono" all'informazione.

A maggior ragione, per dettato testuale ed esegesi sistematica, nelle materie oggetto di macro-organizzazione, nei cui margini è contenuta l'attività di micro-organizzazione ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, non possono attivarsi forme di partecipazione sindacale diverse dall'informazione.

Tutte le norme dei contratti collettivi che dispongono in materie precluse alla contrattazione integrativa (come quelle riguardanti materie organizzative o non espressamente delegate al contratto nazionale ovvero che distribuivano premi "a pioggia") erano già precedentemente la novella normativa da considerare nulle e da questo punto di vista le nuove disposizioni non comportano certamente una "sanatoria" dei contratti integrativi illegittimi fino al 31 dicembre 2010.

Relativamente a quanto previsto dal titolo III del d.lgs. n. 150 del 2009 (Merito e Premi), vengono, tra le altre, in rilievo le disposizioni che attengono all'attribuzione delle progressioni economiche/orizzontali, che andranno previste selettivamente sulla base dei risultati conseguiti ed allo sviluppo delle competenze professionali ed esclusivamente nei confronti di una quota di personale (articolo 23), e quelle relative alle progressioni verticali, che rimangono equiparate al pubblico concorso e sono precluse dalla contrattazione (articolo 24); ovvero quelle che promuovono il merito e la performance organizzativa e individuale attraverso sistemi premianti selettivi secondo logiche meritocratiche (articolo 18).

Si sottolinea, tuttavia, che, per tutte le amministrazioni, ad esclusione delle Regioni, Enti locali e Servizio sanitario nazionale e del personale di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 74 del d.lgs. n. 150 del 2009, l'applicazione di parte delle disposizioni dettate dal Titolo III presuppongono l'operatività del sistema di valutazione previsto dal Titolo II del d.lgs. n. 150 del 2009 (Misurazione, valutazione e trasparenza della performance); per tale sistema l'articolo 30, commi 2 e 3, prevede specifici termini di entrata a regime:

- entro il 30 aprile 2010 sono costituiti gli organismi indipendenti di valutazione;
- entro il 30 settembre 2010, gli organismi indipendenti di valutazione provvedono a definire i sistemi di valutazione della performance;
- dal 1° gennaio 2011, decorre la piena operatività dei sistemi di valutazione sulla base della Relazione sulla performance di cui all'articolo 10, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 150 del 2009 (si veda la delibera n. 3 del 2010 della Commissione indipendente per la valutazione, trasparenza ed integrità delle amministrazioni pubbliche).

Fino al 30 settembre 2010, quindi, le Amministrazioni non potranno procedere all'applicazione puntuale delle disposizioni contenute nel Titolo III.

Si fa riferimento, in particolare, all'articolo 19 (criteri per la differenziazione delle valutazioni), all'articolo 25 (attribuzione di incarichi di responsabilità), nonché all'articolo 27 (premio di efficienza).

Tuttavia, non è pensabile che tale tempistica determini di fatto

Federazione Confsal-Unsa

l'impossibilita' per le amministrazioni di predisporre nuovi contratti integrativi.

Conseguentemente, dal combinato disposto dell'articolo 65, del Titolo III, e dell'articolo 30 del decreto legislativo, i nuovi contratti integrativi, anche in attesa della "definizione" dei sistemi di valutazione, e quindi non oltre il 30 settembre 2010, potranno comunque essere stipulati, riferendosi in ogni caso ai principi enunciati dalle singole disposizioni del Titolo III, che l'articolo 17 del d.lgs. n. 150 del 2009, sinteticamente, identifica nei principi di selettivita' e concorsualita' nelle progressioni di carriera e differenziazione nel riconoscimento degli incentivi. In particolare, nella materia delle progressioni orizzontali/economiche, atteso anche il disposto del comma 2 dell'articolo 52, del d.lgs. n. 165 del 2001 (norma di immediata applicazione), le stesse potranno essere previste in modo necessariamente selettivo in funzione dell'attivita' svolta e sulla base dei risultati conseguiti, nonche' delle qualita' professionali e culturali possedute ed o esclusivamente nei confronti di una quota del personale.

Tutte le amministrazioni dovranno procedere, entro il 31 dicembre 2010 ed in attesa della definizione dei sistemi di valutazione, ad "adeguare" i vigenti contratti integrativi ai principi di selettivita' e concorsualita' enunciati dal Titolo III del decreto legislativo citato.

Ne discende, peraltro, che i "nuovi" contratti integrativi, cioe' quelli stipulati successivamente alla data del 15 novembre 2009, data di entrata in vigore del n. d.lgs. 150 del 2009, sono soggetti all'applicazione delle nuove regole. I contratti integrativi attualmente vigenti, ma stipulati in data antecedente, invece, potranno essere applicati sino a quando non intervenga un nuovo contratto integrativo che proceda all'adeguamento di cui all'articolo 65, comma 1, entro la data del 31 dicembre 2010, termine ultimo per disporre l'adattamento, dopo il quale si determina ex lege la cessazione delle vecchie regole.

I criteri ed i principi sopra ricordati si applicano a tutti i contratti integrativi sottoscritti successivamente alla data del 15 novembre 2009, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009, indipendentemente dall'anno di riferimento finanziario del fondo di amministrazione regolato.

5. Disposizioni la cui applicazione decorre a partire dalla stipulazione contratti collettivi relativi al periodo contrattuale 2010-2012.

Altre norme del d.lgs. n. 150 del 2009 non risultano invece applicabili se non a partire dalla stipulazione dei contratti collettivi relativi al periodo contrattuale 2010-2012, in quanto ne presuppongono l'entrata in vigore.

E' questo il caso:

- della norma che impone di destinare alla produttivita' individuale la quota prevalente della retribuzione accessoria, la quale presuppone un intervento sulla struttura della retribuzione che puo' essere attuata solo con i successivi contratti collettivi (comma 3-bis dell'art 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo);
- delle disposizioni relative al trattamento accessorio dei dirigenti collegato ai risultati di cui all'articolo 24 del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'articolo 45 del d.lgs. n. 150 del 2009;
- del bonus annuale delle eccellenze e del premio annuale per l'innovazione, che richiedono comunque l'intervento del contratto nazionale per la determinazione dell'ammontare (articoli 21 e 22 del d.lgs. n. 150 del 2009);

Analogamente, l'applicazione delle disposizioni che prevedono la

Federazione Confsal-Unsa

possibilita' di distribuire le risorse della contrattazione decentrata sulla base della "graduatoria di performance" di cui all'articolo 40, comma 3-quater, e' direttamente collegata alla stipulazione dei nuovi contratti nazionali per il periodo 2010-2012, la quale dovra' definire le modalita' di ripartizione delle stesse tra i diversi livelli di merito delle amministrazioni.

6. Pubblicazione e comunicazione e connesse sanzioni in caso di inadempimento.

Il comma 4 dell'articolo 40-bis, nuovo testo, prevede che le amministrazioni pubbliche hanno l'obbligo di pubblicare, in modo permanente, sul proprio sito istituzionale, con modalita' che garantiscono la piena visibilita' ed accessibilita' delle informazioni ai cittadini:

- a) i contratti integrativi stipulati;
- b) la relazione tecnico-finanziaria, certificata dagli organi di controllo;
- c) la relazione illustrativa, certificata dagli organi di controllo;
- d) le informazioni trasmesse annualmente al Ministero dell'economia, sulla base degli schemi gia' approntati, ai fini dell'inoltro alla Corte dei conti (adempimento gia' previsto dall'articolo 67 del decreto-legge n. 112 del 2008);
- e) gli esiti della valutazione, da parte dei cittadini-utenti, sugli effetti attesi sul funzionamento dei servizi pubblici in esito alla contrattazione integrativa.

Per l'adempimento di cui al punto e) le amministrazioni dovranno attendere la pubblicazione sul sito istituzionale dell'apposito modello di rilevazione previsto dalla nuova normativa, che e' in corso di predisposizione.

Per quanto attiene la pubblicazione sui siti web, si segnala, inoltre, l'articolo 11, comma 8, del d.lgs. n. 150 del 2009, che dispone, nell'ambito degli obblighi finalizzati a garantire una maggiore trasparenza, la pubblicazione sul sito istituzionale delle amministrazioni, tra l'altro, dell'ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati e dell'ammontare dei premi effettivamente distribuiti, nonche' dei dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialita' sia per i dirigenti che per i dipendenti.

Agli obblighi di pubblicazione del contratto integrativo fanno riscontro gli ulteriori obblighi di comunicazione (anche a fini di controllo oltre che di monitoraggio), previsti dai commi 3 e 5 dell'articolo 40-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo.

Il comma 3 dell'articolo 40-bis, nuovo testo, replica, adattandole, le disposizioni di cui all'articolo 67, commi 8-10, del decreto-legge n. 112 del 2008.

Si prevede che le amministrazioni trasmettano alla Corte dei Conti, tramite il Ministero dell'economia e finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, entro il 31 maggio di ogni anno, specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno.

A tale fine, il Ministero dell'economia e finanze, d'intesa con la Corte dei Conti e con il Dipartimento della funzione pubblica, aggiorna annualmente una scheda di rilevazione appositamente dedicata alla contrattazione integrativa unitamente a tabelle volte a rilevare le modalita' di costituzione e di destinazione dei fondi per la contrattazione integrativa (denominate rispettivamente Schede informative 2 e Tabelle 15 nell'ambito della rilevazione del Conto Annuale). Tali schemi sono stati gia' predisposti ai fini dell'integrazione delle informazioni annualmente richieste con il modello di cui all'articolo 40-bis, comma 2, del d.lgs. n. 165 del

Federazione Confsal-Unsa

2001, vecchio testo, in attuazione del comma 9, dell'articolo 67 del citato decreto-legge n. 112 del 2008.

Le informazioni raccolte sono utilizzate dalla Corte dei conti, unitamente a quelle trasmesse ai sensi del Titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini del referto sul costo del lavoro.

Infine, il comma 5 dell'articolo 40-bis sancisce specifici obblighi per le amministrazioni di trasmissione per via telematica all'ARAN ed al CNEL del contratto integrativo con le relazioni tecnica ed illustrativa e con l'indicazione delle modalita' di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio. Il termine per l'inoltro e' fissato in cinque giorni che decorrono dalla sottoscrizione.

In materia di comunicazione e pubblicazione le amministrazioni dovranno provvedere a:

- inviare il contratto integrativo con le documentazioni richieste all'Aran o al CNEL;
- inviare le specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa al Ministero dell'economia e delle finanze sulla base dell'apposito modello ai fini dell'attivita' di referto e di controllo della Corte dei conti;
- con esclusivo riferimento alle amministrazioni soggette al controllo congiunto di cui al comma 2 dell'articolo 40-bis, inviare il contratto integrativo, con le documentazioni richieste, al Dipartimento della funzione pubblica - Ministero dell'economia e delle finanze (sul punto si veda il paragrafo 3, sub. B1 e C1);
- pubblicare sui siti istituzionali delle amministrazioni il contratto integrativo, con le certificazioni degli organi di controllo e le relazioni illustrative e tecnico finanziaria;
- pubblicare sui siti istituzionali delle amministrazioni le informazioni trasmesse annualmente al Ministero dell'economia e finanze e degli esiti della valutazione da parte dell'utenza dell'impatto della contrattazione integrativa sui servizi pubblici, una volta emanato il relativo modello di rilevazione.

In tutti i casi di mancato adempimento dei predetti obblighi e' prevista la sanzione generale consistente nel divieto di qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa (v. paragrafo 3, sub. C)

Sul complesso di tali adempimenti sono tenuti a vigilare il collegio dei revisori dei conti, il collegio sindacale, gli uffici centrali del bilancio o gli analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti (articolo 40-bis, comma 7).

Anche in questo caso, queste disposizioni, sulla base del principio del tempus regit actum, si applicano a tutti i contratti integrativi sottoscritti successivamente al 15 novembre 2009, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009, indipendentemente dall'anno di riferimento finanziario del fondo di amministrazione regolato.

Roma, 13 maggio 2010

Il Ministro della pubblica amministrazione
ed innovazione
Brunetta

Registrato alla Corte dei conti il 7 giugno 2010
Ministeri istituzionali - Presidenza del Consiglio dei Ministri
Registro n. 6, foglio n. 287