



ISTITUTO
GUGLIELMO TAGLIACARNE

per la promozione
della cultura economica

Fondazione di Unioncamere



Le relazioni sindacali

Indice

Premessa	4
1. Lo scenario normativo di riferimento	5
1.1 Obiettivi e finalità della sessione.....	5
1.2 Problemi ricorrenti nella regolazione del lavoro pubblico.....	7
1.3 Il quadro ereditato dalle riforme.....	11
1.4 La logica degli interventi del 2008-09	18
1.5 Adeguamento dei contratti integrativi e problemi applicativi	36
1.6 Gli effetti della manovra finanziaria del 2010.....	41
1.7 Riferimenti utili.....	46
2. L'applicazione della normativa nel panorama delle Camere presenti al Tavolo di Lavoro	47
3. Introduzione alla contrattazione	50
4. Il ruolo oggi del responsabile delle risorse umane nelle Camere di commercio	55
Allegato 1 - Le materie della contrattazione.....	57
Allegato 2 - Le nuove relazioni sindacali.....	64
Contrattazione	64
Partecipazione sindacale	65
Allegato 3 - Proposta di Contratto collettivo decentrato integrativo del personale non dirigente per l'anno 2011	70

Premessa

Il **Tavolo di lavoro – Area personale** nasce con l'obiettivo di facilitare la conoscenza del Decreto Legislativo 150/2009 presso la dirigenza delle Camere di Commercio, soprattutto sui versanti della valutazione e delle relazioni sindacali, individuando modalità e strumenti di applicazione presso le differenti realtà Camerali

Il Tavolo, realizzato fra marzo e luglio 2011 e presieduto da Unioncamere, ha visto il coordinamento dall'Istituto Tagliacarne e si è avvalso dell'apporto della società di consulenza Schema - esperta sui temi della valutazione. – del prof. Lorenzo Bordogna (Unimilano) – e del dr. Luca Camurri (Dirigente CCIAA Torino).

Il percorso, strutturato su 4 incontri in presenza, intervallati da attività individuali interfase di elaborazione e sistematizzazione di contributi, si è altresì avvalso di autorevoli testimonianze di esperti in materia di pubblico impiego – cons. Antonio Naddeo (Capo Dipartimento Funzione Pubblica), prof. Renato Ruffini (Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche – Università LIUC), dr. Fabio Monteduro (Centro Interdipartimentale di Studi sulle Pubbliche Amministrazioni dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata) - con la finalità di portare il contributo delle principali istituzioni di riferimento in tema di contrattazione e pubblico impiego, oltre a contribuire alla elaborazione di un “modello” in tema di valutazione.

Il lavoro che segue è il frutto delle riflessioni maturate in questo contesto ed elaborate dai coordinatori e dai componenti del gruppo: dr. Lorenzo Lombardi (CCIA Firenze), dr.ssa Maria Giovanna Briganti (CCIAA Cesena Forlì), dr.ssa Laura Blasio (CCIAA Milano), dr. Andrea Zaffoni (CCIAA Padova), dr.ssa Silvia Borri e dr.ssa Angela Corretti (CCIAA Prato), dr.ssa Paola Mottura (CCIAA Savona), dr.ssa Margherita Ferrauto (CCIAA Trieste) e dr.ssa Antonella Carraro (CCIAA Treviso).

1. Lo scenario normativo di riferimento

A cura di L. Bordogna

1. Obiettivi e finalità della sessione
2. Problemi ricorrenti nella regolazione del lavoro pubblico
3. Il quadro ereditato dalle riforme precedenti
 - contrattazione nazionale
 - contrattazione integrativa
 - gestione della dirigenza e valutazione del personale
4. La logica degli interventi del 2008-09
 - ripartizione delle competenze tra legge, contratto, prerogative dirigenziali
 - gli attori della contrattazione
 - struttura contrattuale, rapporto tra i livelli, ruolo della contrattazione integrativa
 - procedimento di contrattazione, controlli, sanzioni
5. Adeguamento dei contratti integrativi e problemi applicativi
6. Gli effetti della manovra finanziaria del 2010

1.1 Obiettivi e finalità della sessione

Questa presentazione si riferisce alla prima delle quattro sessioni in cui si articola il Tavolo di Lavoro, dedicata ai temi delle relazioni sindacali e dei sistemi di valutazione in applicazione dei provvedimenti normativi e negoziali del 2008-2010.

Nel contesto dell'intero Tavolo di Lavoro, questo incontro si propone di fornire un quadro di riferimento in cui collocare la riforma ed i suoi problemi

applicativi, con la finalità di aumentare la consapevolezza di ‘dove siamo’ e dove ‘stiamo andando’, con riferimento sia al nostro passato, sia ad altre esperienze nazionali, ed anche di aumentare, al di là della strumentazione tecnico-normativa (che è ovviamente di importanza decisiva), le ‘capacità’ di affrontare e gestire in maniera riflessiva le nuove situazioni e le nuove sfide, nella più generale riforma della PA e del lavoro pubblico.

1.2 Problemi ricorrenti nella regolazione del lavoro pubblico

A tale scopo, è utile fermare l'attenzione su alcuni problemi che si pongono in maniera ricorrente nella regolazione del lavoro pubblico, non solo in Italia, e che spiegano anche il susseguirsi, talvolta caotico o apparentemente tale, di continui processi che caratterizzano da circa due-tre decenni molti paesi avanzati: problemi che sembravano risolti una volta per tutte tornano a riaprirsi e richiedere nuovi interventi, che poi si rivelano insufficienti o inadeguati, e ne richiedono di nuovi, aprendo un nuovo ciclo di riforme, e via continuando.

In Italia, ad esempio, nell'ultimo trentennio, abbiamo avuto quattro cicli di riforma:

- ☑ 1983, legge quadro sul pubblico impiego (l. n. 93);
- ☑ 1992-3: 'privatizzazione' del lavoro pubblico (l. 421/1992; d.lgs. 29/1993 e successive modificazioni); -
- ☑ 1997-9: la cosiddetta 'seconda privatizzazione' (l. 59/1997 e decreti legislativi 396/1997, 80/1998, 286/1999, in gran parte confluiti nel d.lgs. 165/2001);
- ☑ 2008-10: riforma in corso (d.l. 112/2008; l. 15/2009; d.lgs. 150/2009; d.l. 78/2010; vari accordi).

La domanda che sorge spontanea è: perché? Come mai si è resa necessaria una tale sequenza di interventi regolativi, sulla medesima materia? La risposta in qualche misura risiede nel fatto che nella regolazione del lavoro pubblico si incrociano due distinti problemi, teorici e pratici, di non facile soluzione. Il primo problema, in estrema semplificazione, si può riassumere nella seguente domanda: come è possibile conciliare i diritti e le prerogative propri dell'autonomia collettiva (diritto di sciopero, diritto di associazione, diritto di contrattazione collettiva) con un contesto, quello della Pubblica Amministrazione, in cui i meccanismi regolativi di mercato, che hanno storicamente operato e tuttora operano come 'regolatori di ultima istanza' delle relazioni sindacali nel settore privato, sono assenti o sono strutturalmente

deboli?

Il secondo problema è invece riassumibile nella seguente domanda: come è possibile conciliare esigenze macro-economiche di controllo della spesa pubblica, spesso e più facilmente realizzate con misure centralizzate e semi-automatiche (tagli lineari), specie in contesti di austerità finanziaria (v. d.l. 112/2008 e d.l. 78/2010), con esigenze micro-economiche di miglioramento della efficacia e qualità dei servizi, in risposta a una domanda sempre più differenziata e sofisticata - esigenze che richiedono decentramento delle responsabilità, pratiche differenziate di gestione delle risorse umane e delle relazioni di lavoro, articolazione e diversificazione dei trattamenti?

Fermando l'attenzione soprattutto sul primo problema (come conciliare autonomia collettiva con assenza/debolezza dei meccanismi regolativi di mercato), abbiamo teoricamente tre modelli possibili.

- a. Regolazione unilaterale, attraverso leggi e atti amministrativi: netta separazione tra autonomia collettiva, negata in tutto o in parte, e prerogative speciali dello *status* di dipendente pubblico (a cominciare dalla sicurezza del posto di lavoro, ma non solo), riconosciute quasi a compensazione della privazione di uno o più dei pilastri dell'autonomia collettiva.
- b. Doppia tutela: in cui i diritti dell'autonomia collettiva si sommano alle tutele speciali garantite ai pubblici dipendenti.
- c. Privatizzazione: riconoscimento dei diritti dell'autonomia collettiva ma senza prerogative speciali, o con tutele attenuate.

a. Regolazione unilaterale

Questo modello è il più 'tradizionale' nell'Europa continentale (ma non solo: Giappone, governo federale USA, parte Germania, ecc.), formato in un contesto in cui la parte prevalente dei dipendenti pubblici era impiegata nelle attività autoritative dello Stato (difesa esterna, ordine interno, amministrazione giustizia, amministrazione imposte), e come tali essi erano 'funzionari' dello

Stato, ovvero sue articolazioni funzionali, che non si riteneva potessero avere interessi in conflitto con quelli dello Stato.

Di qui, negazione in tutto o in parte dell'autonomia collettiva, compensata da tutele speciali connesse allo *status* pubblicistico del rapporto di lavoro (*employment security*; garanzie nel mercato del lavoro interno; carriera prevalentemente legata all'anzianità; ecc).

Questo modello ha prevalso in Italia fino agli anni '70, ed è ancora presente in vari paesi in quote consistenti (es. Germania), se non addirittura nella totalità (es. Giappone) del lavoro pubblico. E' entrato in crisi, in Italia e in vari paesi, quando sono diventati maggioranza i dipendenti pubblici impiegati nell'erogazione di servizi connessi al *welfare state* (istruzione, sanità, assistenza, servizi alla persona, ecc.).

b. Doppia tutela

Questo modello, come si può facilmente intuire, è molto instabile e portatore di instabilità. La combinazione di pieno dispiegamento dell'autonomia collettiva + tutele speciali connesse allo *status* pubblicistico crea una miscela esplosiva nei rapporti collettivi, senza nessuna capacità regolativa. E questo anche senza le spinte centrifughe di un datore di lavoro pubblico più sensibile a ragioni di consenso elettorale che di buona amministrazione. Storicamente, che io sappia, questo modello si ritrova solo in Italia negli anni '80, introdotto dalla legge quadro sul pubblico impiego del 1983, che ha provocato immediatamente serissimi problemi di (in)stabilità (immediatamente segnalati da studiosi come Giugni). In Francia, una legge anch'essa del 1983 introduceva forme di 'dialogo sociale' nella regolazione del lavoro pubblico, ma è stata invece estremamente più cauta, conservando (ancora oggi) nelle mani del governo il potere di decidere in ultima istanza, per via unilaterale, le condizioni di impiego dei quasi 6 milioni di 'funzionari pubblici', specie per quanto riguarda le dinamiche retributive.

c. Privatizzazione

Questo modello è in certo senso speculare al primo. Qui il pieno riconoscimento ai dipendenti pubblici dei diritti dell'autonomia collettiva come nel settore privato (contrattazione collettiva inclusa), si combina con una riduzione o eliminazione delle tutele speciali tipiche dello *status* pubblicistico del rapporto di impiego (privatizzazione del rapporto di impiego) e con una maggiore esposizione ai meccanismi regolativi di mercato, o di simil-mercato. E' il modello adottato in Italia nel 1992-93 (l'alternativa sarebbe stata di tornare alla regolazione unilaterale) ed ancora di più con la 'seconda privatizzazione' del 1997-99. È un modello presente anche in altri paesi, in forma più o meno generalizzata (Nuova Zelanda dalla metà degli anni '80; Australia dai '90; Gran Bretagna, con alcune importanti qualificazioni; Paesi Nordici, con qualificazioni, altri), o in Germania (60% dei dipendenti), dove vive accanto a quello della regolazione unilaterale.

Attenzione, però: l'esperienza italiana (ma non solo) mostra che l'esercizio dei diritti dell'autonomia collettiva pienamente riconosciuti nel settore pubblico resta comunque un problema delicato, anche nel modello della privatizzazione. Questo perché nel settore pubblico i meccanismi regolativi del mercato – regolatori di ultima istanza delle relazioni collettive nel settore privato – non sono facili da importare, e spesso restano deboli o operano in maniera imperfetta. In ogni caso, non si possono importare per decreto, ma vanno semmai costruiti con grande cura e con attenzione, in processi normativi, organizzativi, manageriali e anche culturali spesso lunghi e laboriosi.

Allo stesso modo, per intenderci, non basta scrivere in una legge che il datore di lavoro pubblico, nella determinazione dell'organizzazione e nella gestione dei rapporti di lavoro, opera con i poteri del privato datore di lavoro (art. 4 d.lgs. 29/1993, poi art. 5 d.lgs. 165/2001) perché ciò si verifichi effettivamente! Questo è un risultato che va costruito pazientemente, se mai può essere pienamente realizzato, ma certamente non è un problema che si può

considerare risolto semplicemente con un articolo di legge.

Per quanto riguarda il secondo problema (esigenze macro-economiche di controllo della spesa *versus* esigenze di qualità ed efficacia dei servizi pubblici), anche questo è ricorrente in molti paesi, non solo in Italia, specie in momenti di crisi economica e austerità (l'Italia è praticamente in austerità da un ventennio).

È alla luce di questi problemi generali e ricorrenti che vanno considerate le frequenti oscillazioni regolative e le difficoltà applicative che si riscontrano nei processi di riforma della Pubblica amministrazione e del lavoro pubblico negli ultimi due decenni, non solo in Italia.

Questi problemi vanno tenuti presenti nell'analizzare sia l'eredità delle riforme recenti in Italia, sia la logica dei provvedimenti del 2008-09, sia infine le difficoltà applicative della fase attuale.

1.3 Il quadro ereditato dalle riforme

Non si può comprendere il senso e la logica degli interventi del 2008-09 se non si considerano schematicamente i problemi regolativi e le difficoltà applicative della fase precedente, la fase della cosiddetta 'seconda privatizzazione' del 1997-99 e successiva applicazione.

È infatti in questa fase che l'avvicinamento al modello privatistico, non solo nelle relazioni sindacali ma anche nell'organizzazione della pubblica amministrazione, viene perseguito in misura maggiore, seguendo (con qualche ingenuità teorica) un approccio diffuso in molti paesi nello stesso periodo, quello del *New Public Management* (NPM), che si fondava, tra l'altro, sulla convinzione della possibilità di abolire ogni differenza regolativa tra settore pubblico e settore privato.

I problemi sono noti, ma 5 aspetti della 'seconda privatizzazione' meritano di essere richiamati ai nostri fini:

1. potenziamento ed estensione del ruolo della contrattazione collettiva rispetto alla legge ed alle prerogative manageriali (micro-organizzazione);
2. maggiore decentralizzazione e autonomia del livello decentrato di contrattazione, in analogia con il settore privato, e possibilità (dal quadriennio 1998-2001) per le singole amministrazioni, pur con alcuni vincoli, di aggiungere risorse proprie per il trattamento accessorio, oltre a quelle a ciò destinate dal contratto nazionale;
3. semplificazione del procedimento contrattuale e alleggerimento del sistema dei controlli (Governo; Corte dei Conti);
4. estensione della contrattualizzazione anche all'alta dirigenza, prima esclusa, con una negoziazione diretta con il vertice politico (oggetto, obiettivi, durata dell'incarico, retribuzione);
5. il tutto accompagnato e sostenuto, sulla carta, da un potenziamento dei meccanismi di valutazione, del personale non dirigenziale e della dirigenza.

Le attese della prima, ma soprattutto della seconda privatizzazione, consistevano, quindi, nel verificarsi di una conformità di comportamenti da parte di tutti gli attori con i principi caratterizzanti del modello normativo, tra i quali: distinzione tra poteri e responsabilità politiche e responsabilità amministrative; divisione dei ruoli tra responsabili politici e Aran nella contrattazione nazionale; 'selettività' e 'volontarismo' della contrattazione integrativa; responsabilizzazione del datore di lavoro pubblico decentrato; sviluppo effettivo di processi di valutazione del personale. Di qui anche l'attesa di una omogeneità di esiti della contrattazione collettiva nella pubblica amministrazione, sia nazionale di comparto che integrativa, con quelli del settore privato, a cominciare dalle dinamiche retributive e del costo del lavoro.

In realtà, l'esperienza applicativa ha presentato scostamenti dal modello in molte dimensioni, tra cui la contrattazione nazionale, la contrattazione integrativa, la gestione della dirigenza, la valutazione del personale (dirigente e non).

Per quanto riguarda la **contrattazione nazionale**, si è assistito ad un rientro improprio della politica nel processo negoziale, riproducendo i vizi degli anni '80 e portando ad una delegittimazione del ruolo dell'Aran: trattative 'improprie' sulle risorse tra governo -, o addirittura tra diverse componenti politiche della maggioranza -, e sindacati confederali per aumentare le disponibilità messe nella legge finanziaria, che diventa spesso il vero negoziato che conta, anche se totalmente al di fuori del quadro regolativo previsto dalla normativa. Negoziati informali tra comitati di settore e sindacati, che scavalcano l'Aran, e attraverso i quali i sindacati cercano di ottenere "atti di indirizzo" più favorevoli alle proprie richieste, il che pure comporta una delegittimazione del ruolo dell'Aran; ritardi sistematici nella chiusura dei CCNL ai quali si lega, almeno in parte, anche l'uso spesso improprio della contrattazione integrativa, per compensare i mancati o ritardati aumenti a livello nazionale.

Per quanto riguarda la **contrattazione integrativa**, si segnala una applicazione impropria del nuovo sistema di inquadramento professionale (progressioni orizzontali, e in parte anche verticali, generalizzate, con slittamento verso l'alto di tutto l'inquadramento), così come un'applicazione impropria dei fondi per la produttività (distribuzione generalizzata e non selettiva; trasformazione da variabile e con assegnazione *ex-post* a componente fissa della retribuzione, negli ultimi anni anche 'mensilizzata', almeno in alcuni comparti). Oltre a questo, si deve osservare che la contrattazione integrativa ha nel settore pubblico una diffusione praticamente universale, svolgendosi nella totalità delle amministrazioni con la sola e limitatissima eccezione delle più piccole. Ciò non si deve a comportamenti 'devianti' degli attori, ma in larga misura alla stessa previsione normativa (presente già dal 1993, art. 45, comma 1 del d.lgs. 20/1993) che riserva in via esclusiva alla contrattazione collettiva la determinazione del trattamento economico sia fondamentale che accessorio, e dal momento che quest'ultimo viene negoziato a livello decentrato, ne deriva

una sorta di obbligatorietà della contrattazione integrativa. Resta comunque il fatto che così si annulla di fatto l'impostazione 'volontaristica' delle relazioni sindacali e della contrattazione collettiva che la riforma voleva introdurre, e che ciò è in netto contrasto con il settore privato dell'industria e dei servizi, dove la contrattazione decentrata non copre più del 30% delle unità produttive al di sopra dei 20 addetti, e non più del 40-50% degli occupati. L'effetto congiunto degli aspetti ora sottolineati è stato una dinamica delle retribuzioni pro-capite di fatto (inclusa la contrattazione integrativa) tra il 2000 e 2007 di circa 15-20 punti percentuali più elevata che nel settore privato (v. il capitolo di Vignocchi e Bordogna in Dell'Aringa-Della Rocca, a cura di, 2007).

Gli scostamenti rispetto al settore industriale (privato) nei comportamenti degli attori e negli esiti negoziali si sono verificati soprattutto nelle relazioni sindacali e nella contrattazione collettiva a livello decentrato, nelle singole amministrazioni. Sorge, quindi la questione di spiegare perché ciò si è verificato, per quali ragioni i comportamenti e gli esiti attesi dalla riforma sono stati smentiti nella prassi applicativa, e per quali ragioni questi scostamenti si siano verificati soprattutto a livello decentrato, delle singole amministrazioni (specie le amministrazioni territoriali).

La ragione principale è l'assenza o la debolezza di un genuino contrasto di interessi tra le parti, che è la condizione indispensabile per un funzionamento virtuoso del metodo negoziale, come ricordano i teorici classici inglesi delle relazioni pluraliste:

“Per il pluralismo un accettabile compromesso tra le parti non è sempre inevitabile o disponibile. Senza il rischio di non raggiungere un accordo, la contrattazione collettiva sarebbe una mistificazione e la dottrina pluralista non avrebbe senso” (H. Clegg, 1975; v. anche Bordogna in Dell'Aringa-Della Rocca 2007)).

L'esistenza di questo genuino contrasto di interessi è essenziale perché il metodo negoziale, ovvero l'aggiustamento volontario degli interessi tra le parti, produca i suoi effetti benefici non solo per le parti stesse, ma anche dal punto di vista sistemico. Senza questo contrasto genuino, come sottolinea Clegg, si

sviluppano comportamenti collusivi tra le parti i cui costi vengono pagati da soggetti terzi che non sono presenti al tavolo negoziale – nel nostro caso, in ultima istanza, i cittadini utenti dei servizi e i cittadini contribuenti che si accollano il costo dei comportamenti collusivi.

Al fine di produrre questo genuino contrasto di interessi tra le parti - che nel settore pubblico non si dà, per così dire, ‘in natura’, diversamente che nel settore privato - è essenziale l’esistenza di una figura di dirigente forte, autonoma e responsabile, direttamente interessata al buon andamento dell’amministrazione. E per questo è essenziale un efficace sistema di valutazione della dirigenza.

La previsione del comma 2, art. 5 del d.lgs 165/2001 (come modificato nel 1997-98 rispetto alla versione del 1993), secondo cui *“le determinazioni per l’organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione [ovvero dai dirigenti] con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro”* si è rivelata nei fatti poco più che una mera finzione retorica. Nella prassi applicativa spesso è prevalsa una ‘invasione’ della contrattazione collettiva nell’area della micro - organizzazione e della gestione del personale (anche grazie al nuovo art. 9, d.lgs. 165/01, introdotto nel 1998 in sostituzione dell’art. 10 del 29/1993 sulla ‘Partecipazione sindacale’, che ha lasciato cadere *“l’autonoma determinazione definitiva e la responsabilità dei dirigenti”* sulle materie oggetto di partecipazione; su questo cambiamento ha insistito in varie occasioni di M. Rusciano).

Più che un problema di ‘opportunismo degli agenti’ (v. la polemica sui nullafacentifannulloni) è quindi un problema di ‘debolezza del principale’, di difficoltà a costruire un datore di lavoro pubblico responsabile, specie a livello decentrato.

È un problema di disciplina delle prerogative manageriali e di gestione e responsabilizzazione della dirigenza (ed è anche con queste difficoltà che hanno cercato di confrontarsi le iniziative di revisione delle regole del lavoro pubblico nel 2008-09, che hanno portato alla l. 15/2009 e al d. lgs. 150/2009: v. in

particolare articoli 34 e 36 del dlgs 150/2009, che sostituiscono art. 5, c. 2, e art. 9 del dlgs 165/2001).

Per quanto riguarda la **gestione della dirigenza**, vari osservatori hanno sottolineato sia carenze normative all'origine, sia inadeguata applicazione della normativa o mancata applicazione *tout court*. Sotto il primo profilo si possono ricordare la carente o irrealistica configurazione del ruolo datoriale e organizzativo/gestionale del dirigente, sia nel suo rapporto con il vertice politico da un lato, che nella sua veste di controparte sindacale dall'altro. Circa il secondo profilo, ovvero di materie/regole male applicate, ma anche con carenze del disegno normativo originario, è stata più volte segnalata la disciplina degli incarichi dirigenziali, sia ai dirigenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che ai dirigenti cosiddetti esterni, assunti con contratto a termine e senza selezione pubblica, ed il connesso problema dello *spoils system*. Nella fattispecie della mancata attuazione, ma anche in questo caso con varie carenze del disegno normativo, rientra in primo luogo la valutazione della dirigenza, che non è mai decollata o non ha prodotto gli effetti auspicati (specie per i Ministeri, ma non solo).

Naturalmente, la mancata o inadeguata attivazione dei processi di valutazione della dirigenza, a partire dalla mancata assegnazione degli obiettivi nell'atto di conferimento dell'incarico (sia pure con differenze da incarico a incarico, perché in certi casi gli obiettivi non possono che essere molto generali), è di particolare importanza proprio per la assoluta rilevanza, nell'architettura della seconda privatizzazione, della valutazione della dirigenza, come "elemento di chiusura di tutto il sistema" (Talamo 2007: 137), anello indispensabile sia per attivare il circolo virtuoso autonomia/responsabilità, al servizio del principio di buon andamento, sia per porre un argine alla discrezionalità dell'organo politico a tutela dell'autonomia dei dirigenti e dell'imparzialità della loro azione.

Di qui si registrano, a cascata, effetti negativi sulla valutazione del restante personale e quindi sull'efficace funzionamento dell'intera organizzazione: se gli

stessi dirigenti, e gli alti dirigenti, non sono soggetti a valutazione, è difficile pensare che essi applichino processi di valutazione al personale che sono chiamati a dirigere, con effetti negativi sull'intera struttura organizzativa. Ne escono compromessi anche i possibili effetti virtuosi del metodo negoziale come metodo principe di regolazione del lavoro pubblico (effetti virtuosi che, come sottolineato sopra, richiedono l'esistenza di un attore dirigenziale forte, autonomo, responsabile e personalmente responsabilizzato al buon andamento dell'amministrazione).

1.4 La logica degli interventi del 2008-09

La riforma del 2008-09 (l. 15/2009 e d.lgs. 150/2009) si confronta con tutti gli aspetti problematici dell'esperienza applicativa delle riforme precedenti sopra richiamati, specie quelli che si sono manifestati nella 'seconda privatizzazione'. In generale, essa non rimette in causa in maniera radicale l'impianto principale del modello regolativo introdotto a partire dal 1992-93 per quanto riguarda i rapporti di lavoro, ovvero la privatizzazione e contrattualizzazione del lavoro pubblico, ma interviene in maniera ampia su vari snodi cruciali di quell'assetto, quelli che si erano rivelati più problematici nell'esperienza applicativa o avevano manifestato maggiore debolezza sul piano regolativo. Ciò si è verificato in parte attraverso numerosi e corposi interventi di modifica/integrazione del d.lgs. 165/2001, in parte attraverso l'introduzione di normative del tutto nuove, esterne al d.lgs. 165.

In particolare, i provvedimenti del 2008-09 mirano a ridefinire in modo coordinato:

- ☑ il ciclo di gestione della *performance* e la valutazione delle strutture e del personale, temi ai quali viene attribuita assai maggiore importanza ed enfasi che nell'assetto precedente;
- ☑ i sistemi premianti e di incentivazione, strettamente collegati alla valutazione della *performance* organizzativa e individuale;
- ☑ le competenze e responsabilità della dirigenza;
- ☑ le relazioni sindacali, con particolare riferimento ai confini tra legge e contratto e a quelli tra prerogative manageriali e ruolo dei sindacati;
- ☑ le responsabilità dei dipendenti, dirigenti e non, ed il connesso sistema sanzionatorio.

Prima però di entrare nel merito, è opportuno sottolineare come gli interventi degli anni 2008-2010 rappresentino un caso quasi da manuale circa il carattere problematico, sopra segnalato, dei rapporti tra emergenze di gestione della crisi

economico/finanziaria (d.l. 112/2008, convertito con modificazione dalla l.133/2008; d.l. 78/2010, convertito con modificazioni dalla l.122/2010) e interventi di riforma/innovazione della Pubblica Amministrazione (l. 15/2009, d.lgs. 150/2009). Inizialmente, infatti, la gestione della crisi sembra andare di pari passo con la riforma e l'innovazione, ma poi sono prevalse le tensioni tra i due processi: la logica dei tagli lineari e dei forti controlli centralizzati, richiesti dalla gestione macro-economica della crisi in una situazione di emergenza dei conti pubblici, senza distinzioni tra amministrazioni virtuose e non (e quindi, nei fatti, penalizzando maggiormente quelle che hanno gestito in maniera efficiente ed accurata la fase precedente), entra oggettivamente in tensione con la logica della riforma e dell'innovazione, fino quasi a sovrastarla, introducendo difficoltà applicative. Una tensione che sarebbe semplicistico, come talvolta si legge, attribuire a problemi di contrasti 'personali' tra Ministro dell'Economia e Ministro della PA, trattandosi piuttosto di una tensione oggettiva, conosciuta anche in altri Paesi, tra esigenze di regolazione e controllo centralizzati sulle risorse, in un contesto di emergenza finanziaria, ed esigenze di autonomia decentrata nella gestione.

Detto questo, la prima parte del d.lgs. 150/2009, Titoli II e III, è non a caso dedicata al tema della misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*, ed al legame tra sistema della valutazione e sistema della premialità. Questi temi sono oggetto di approfondimento specifico in una apposita sessione del Tavolo di Lavoro (v. contributo di R. Ruffini); qui ci limitiamo quindi a pochi cenni. Circa il primo aspetto vengono precisati oggetto, finalità e principi generali; strumenti e procedure (ciclo di gestione della *performance*; gestione della trasparenza); soggetti responsabili (Commissione nazionale per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche-CIVIT; Organismi indipendenti di valutazione della *performance*-OIV; dirigenti; organo di indirizzo politico-amministrativo). L'operatività dei sistemi di valutazione della *performance*, organizzativa e individuale, è prevista a decorrere dal 1.1.2011 (art. 30); anche le regioni e gli enti locali devono adeguare i propri ordinamenti alle

disposizioni previste in tema di valutazione entro il 31.12.2010, applicando dopo quella data le norme del d.lgs. 150/2009 fino all'emanazione della disciplina regionale e locale .

Quanto al secondo aspetto, il Titolo III specifica i criteri e i metodi per la valorizzazione del merito e l'incentivazione della *performance*, con una enfasi particolare sul divieto di distribuzione dei premi in maniera indifferenziata ed in base ad automatismi, in assenza delle verifiche previste dai sistemi di valutazione. Con ciò si cerca di porre rimedio ad una tendenza che si era riscontrata nella fase precedente, specie nelle amministrazioni territoriali, alla distribuzione generalizzata e sostanzialmente egualitaria della retribuzione di produttività, talvolta trasformata quasi in una componente fissa della retribuzione riconosciuta *ex-ante*, ovvero prima della verifica dei risultati (la cosiddetta 'mensilizzazione'). Rientra in questa parte, oltre all'articolazione dei vari strumenti per premiare il merito (premio annuale delle eccellenze, premio annuale per l'innovazione, progressioni economiche orizzontali e progressioni di carriera, incarichi di responsabilità, accesso a percorsi di alta formazione), anche la nota norma (art. 19) che impone all'Organismo Indipendente di Valutazione in ogni amministrazione di compilare una graduatoria delle valutazioni individuali di tutto il personale articolata in tre fasce di merito (25% superiore cui va il 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale; il 50% cui va il 25% delle risorse; e 25% inferiore senza alcuna risorsa). La legge prevede che la contrattazione integrativa possa introdurre alcune deroghe a questo impianto. Per quanto riguarda la fascia superiore di distribuzione del personale, le possibili deroghe sono limitate, nel senso che si possono introdurre variazioni non superiori a 5 punti percentuali, con conseguenti adeguamenti compensativi per le altre fasce. Per quanto riguarda le due fasce inferiori, la norma consente di concordare deroghe più rilevanti (non quantificate, e quindi lasciate alla contrattazione stessa) alla composizione percentuale delle fasce ed alla distribuzione tra esse delle risorse per il trattamento accessorio legato alla *performance* individuale; in via di ipotesi,

potrebbe quindi verificarsi che nessun dipendente resti senza trattamento accessorio legato alla *performance* individuale, mentre non può essere modificato dalla contrattazione il criterio che al personale incluso nella fascia di merito superiore (25% del personale, con possibilità di variazione al massimo di 5 punti percentuali in positivo o in negativo) vada la metà delle risorse in questione. La collocazione nella fascia di merito più elevata per tre anni consecutivi, o cinque anni non consecutivi, ha effetti anche sulle progressioni economiche orizzontali e sulle progressioni verticali.

Le regioni, inclusi enti e amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali sono tenuti ad adeguare entro il 31-12-2010 i propri ordinamenti ai principi contenuti in vari articoli del Titolo II e del Titolo III, a parte alcune disposizioni che trovano diretta applicazione (es. quelle sulla trasparenza di cui all'art. 11, commi 1 e 3). Per quanto riguarda in particolare l'art. 19 (distribuzione 'forzata' del personale tra le fasce di merito), il comma 2 dell'art. 31 prevede che per le regioni, incluso il Ssn, e gli enti locali le fasce di merito siano comunque "non inferiori a tre" e che una "quota prevalente" delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla *performance* individuale venga attribuito al personale (dirigente e non) collocato nella fascia di merito più elevata .

Si può osservare che un meccanismo in certa misura analogo di 'selettività obbligatoria' strettamente quantificata era stato già introdotto in Italia in diversi contratti nazionali di comparto nella tornata contrattuale 1994-97, ed è stato sperimentato anche in altre esperienze nazionali (Gran Bretagna), con esiti problematici (sull'esperienza britannica sono stati fatti studi empirici da parte di economisti del lavoro della *London School of Economics*, pubblicati in Marsden D., Richardson R., Performance Pay: The Effects of Merit Pay on Motivation in the Public Services, in "British Journal of Industrial Relations", 1994: 243-61; v. anche Marsden D., The Role of Performance-Related Pay in Renegotiating the Effort Bargain: The Case of the British Public Sector, in "Industrial and Labor Relations Review", 2004: 350-70).

Al di là di possibili osservazioni sulle ‘tecnicità’ del meccanismo in questione, fermo restando il criterio di selettività, è probabile che la sua applicazione si riveli come una delle materie più ‘calde’ nella gestione del personale e nelle relazioni sindacali del dopo riforma Brunetta, con una intersecazione tra responsabilità e autonomia delle amministrazioni e della dirigenza nei processi di valutazione e contrattazione integrativa. Già non mancano segnali in proposito, come mostra la vicenda dell’intesa sul salario accessorio del 4 febbraio 2011 e delle opposte interpretazioni che di essa sono state fornite dai sindacati e dal Dipartimento della Funzione Pubblica (v. Lettera -Circolare n. 1 e n. 7 del 2011).

Venendo più direttamente alla contrattazione collettiva, che è uno dei principali ambiti di intervento della nuova normativa, ci fermiamo sulle innovazioni di maggior rilievo introdotte nel 2009.

Considereremo quattro aspetti:

- 1. rapporto tra legge e regolazione contrattuale e ridefinizione delle competenze della contrattazione collettiva, specie integrativa;**
- 2. gli attori della contrattazione;**
- 3. la struttura contrattuale ed i rapporti tra i livelli;**
- 4. il procedimento di contrattazione e i controlli sulla contrattazione, specie integrativa, con le sanzioni connesse.**

1. Rapporto tra legge, contratti, prerogative dirigenziali

In termini generali, la logica sottostante i provvedimenti di riforma è innanzitutto quella di una ridefinizione dei confini tra tre sfere distinte: quella della regolazione legislativa, quella delle prerogative manageriali, quella della regolazione contrattuale, con il connesso ruolo dei sindacati. In questo quadro si colloca innanzitutto l’art. 1, comma 1 della legge 15/2009, che, con poche modifiche, rovescia però il senso dell’art. 2, comma 2 secondo periodo del d.lgs. 165/2001, ripristinando il primato della legge sulla regolazione contrattuale:

Vecchia norma (d.lgs.165/2001, art. 2, comma 2):

“I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario”. (enfasi aggiunta)

Nuova norma (l.15/2009, art. 1, c. 1, che sostituisce art. 2, c. 2 , secondo periodo del d.lgs. 165/01):

«Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge». (enfasi aggiunta)

Ma altrettanto importanti sono i pochi, ma cruciali, articoli del Capo I del Titolo IV del d.lgs. 150/09, il cui scopo, come recita l'art. 32, è appunto di definire *“la ripartizione tra le materie sottoposte alla legge, nonché sulla base di questa, ad atti organizzativi e all'autonoma responsabilità del dirigente nella gestione delle risorse umane e quelle oggetto della contrattazione collettiva”*. Da sottolineare sono in particolare le modifiche introdotte al comma 2 dell'art. 5 del d.lgs. 165/2001, là dove si precisa che *“nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva la sola informazione ai sindacati, ove prevista nei contratti di cui all'articolo 9. Rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici”* (enfasi aggiunta).

Anche l'art. 9 del d.lgs. 165 viene modificato di conseguenza, limitando quindi le modalità della partecipazione, ove prevista dai contratti nazionali, alla sola informazione ai sindacati, ed eliminando il precedente riferimento agli "atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro".

Art. 9 "Partecipazione sindacale", vecchio testo:

"I contratti collettivi nazionali disciplinano i rapporti sindacali e gli istituti della partecipazione anche con riferimento agli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro".

Art.9 "Partecipazione sindacale", nuovo testo (ex art 36 dlgs 150/09):

"Fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, i contratti collettivi nazionali disciplinano le modalità e gli istituti della partecipazione».

A completare la ridefinizione dei confini e la ripartizione delle fonti interviene anche il nuovo comma 1 dell'art. 40 del d.lgs. 165/2001.

Art. 40, c. 1, d.lgs. 165/2001, vecchio testo:

"1. La contrattazione collettiva si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali."

Art. 40, c. 1, nuovo testo (ex art. 54 dlgs 150/09):

«1. La contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali. Sono, in particolare, escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17, 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. Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge'.

Dove le materie di cui all'articolo 2 c. 1, lettera c) della l. 421/1992 sono le

seguenti 7: le responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento di procedure amministrative; gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità degli stessi; i principi fondamentali di organizzazione degli uffici; i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro; i ruoli e le dotazioni organiche e la loro consistenza; la garanzia della libertà di insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca; la disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra impiego pubblico e altre attività.

Ogni disposizione contrattuale (contrattazione nazionale o integrativa) che intervenga sulle materie escluse dalla contrattazione o violi i limiti fissati alla contrattazione, e cioè violi la riserva di competenza della fonte unilaterale, è nulla e si applicano gli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile, come prevede il nuovo comma 3-*bis* dell'art. 2 d.lgs. 165/01 (*ex. art. 33 d.lgs. 150/09*).

L'insieme di queste norme ridisegna quindi in maniera sostanziale il rapporto tra legge, contratto e prerogative dirigenziali non tanto nell'area della macro-organizzazione, che resta come in precedenza riservata alla politica ed alla regolazione pubblicistica, quanto nelle aree della micro-organizzazione (che resta soggetta al regime privatistico, ma nella quale viene affermata la non-negoziabilità del potere dirigenziale in materia, con conseguente eliminazione sostanziale del ruolo della contrattazione e, allo stesso tempo, limitazione della partecipazione sindacale alla sola modalità dell'informazione, ove prevista nei contratti nazionali), dell'organizzazione del lavoro e gestione dei rapporti di lavoro. Con riferimento a quest'ultima area, in particolare, come è stato sottolineato da diversi giuristi (tra gli altri, Carabelli), fermi restando i principi generali di privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro, la legge provvede a regolare direttamente varie materie e istituti, come ad esempio le progressioni economiche e professionali.

In breve, il principio di privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di

lavoro viene conservato, ma viene modificata l'equivalenza che sembrava in precedenza esistere tra privatizzazione e contrattualizzazione: la disciplina del rapporto di lavoro privatizzato viene in parte rilegificata, non solo a spese del ruolo della contrattazione ma talvolta anche a scapito delle prerogative dirigenziali.

Di questa ridefinizione dei confini tra legge, prerogative manageriali e contratto, oltre che delle previsioni in tema di premialità incluse nel Titolo III, le parti devono tenere conto nell'adeguamento dei contratti integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del d.lgs. 150/09 (cioè metà novembre 2009). Tale adeguamento deve essere fatto entro il 31.12.2010, in mancanza del quale dal 1.1.2011 i contratti integrativi in questione cessano la loro efficacia e non sono ulteriormente applicabili. Per le regioni, enti locali, e Ssn e Camere di commercio il termine dell'adeguamento è fissato al 31.12.2011, mentre l'inapplicabilità si verifica al 31-12-2011 (v. art. 65, commi 1, 2 e 4 del d.lgs. 150/09; v. anche Dipartimento Funzione Pubblica, Circolare n. 7/2010, p.12).

Due altre norme del d.lgs. 150/09 intervengono sul ruolo della contrattazione collettiva, sia nazionale che integrativa, anche in questo caso con effetti modificativi dell'assetto precedente, rafforzando i poteri di regolazione unilaterale del datore di lavoro pubblico.

Circa la contrattazione integrativa, sono previste due possibilità di regolazione unilaterale:

- a. in caso di mancato accordo nei tempi che i contratti nazionali sono tenuti a prevedere per le sessioni negoziali decentrate, *“le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di azione e decisione”* e quindi la parte pubblica può decidere unilateralmente (art. 40, nuovo co. 3-bis, ex d.lgs. 150/09, art. 54);
- b. *“al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica, qualora non si raggiunga l'accordo, l'amministrazione può provvedere, in via provvisoria, sulle materie del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione”* (art. 40, nuovo

co. 3-ter, introdotto da d.lgs. 150/09, art. 54).

Nel primo caso, il potere di regolazione unilaterale nasce dalla scadenza del termine stabilito dal contratto nazionale per le sessioni negoziali in sede decentrata, scadenza alla quale l'attività negoziale si dà per cessata. Nel secondo caso, il potere di regolazione unilaterale nasce dall'esistenza di un particolare interesse pubblico ("assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica"), ma la regolazione delle materie oggetto del mancato accordo è solo provvisoria, non esclude la contrattazione in via definitiva, e opera fino alla successiva sottoscrizione del contratto integrativo (v. Talamo 2010).

Soprattutto la seconda ipotesi offre un'alternativa legittima all'accordo negoziato, purché motivata e in assenza di intenzioni discriminatorie e anti-sindacali. Naturalmente sta al dirigente interessato valutare con accortezza di caso in caso - ponderando pro e contro nell'esclusivo interesse dell'amministrazione di cui ha la responsabilità, al di fuori da tentazioni punitive o revansciste - l'opportunità di utilizzare o meno questa alternativa resa disponibile nel nuovo quadro normativo.

In senso analogo, per quanto riguarda la contrattazione nazionale di comparto (v. comma 1 art. 47-bis, introdotto da art. 59 dlgs 150/09), è prevista la possibilità che, decorsi 60 giorni dalla entrata in vigore della legge finanziaria che dispone in materia di rinnovi dei contratti collettivi nazionali, gli incrementi previsti per il trattamento stipendiale vengano erogati in via provvisoria, previa deliberazione dei comitati di settore, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative, salvo conguaglio alla stipulazione dei contratti. In ogni caso, in mancanza di questa erogazione, dal mese di aprile successivo alla data di scadenza del contratto collettivo nazionale di comparto, se il contratto non è stato rinnovato e non è stata deliberata l'erogazione provvisoria, è riconosciuta ai lavoratori una copertura economica che costituisce un'anticipazione dei benefici complessivi che saranno attribuiti all'atto del rinnovo contrattuale. (v.

comma 2 art. 47-*bis*, introdotto da art. 59 d.lgs 150/09).

2. Attori della contrattazione

Oltre al tema delle competenze della contrattazione collettiva, sopra esaminato, la nuova normativa interviene anche in tema di attori negoziali, di struttura contrattuale e di procedimento di contrattazione.

Circa gli attori, nulla cambia sul versante dei lavoratori e dei sindacati, ovvero non vengono apportate modifiche agli articoli 42 e 43 del d. lgs. 165/2001 per quanto riguarda i diritti e le prerogative sindacali nei luoghi di lavoro e i criteri della rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva. Innovazioni sono invece introdotte per quanto riguarda l'Aran, incluse le norme sulle incompatibilità del Presidente e dei componenti del Collegio di indirizzo e controllo, i comitati di settore (ridotti a tre), ed i rapporti tra Aran e comitati di settore. Queste innovazioni non hanno però implicazioni sulla contrattazione integrativa.

Più rilevanti ai fini del presente Tavolo di lavoro sono le norme che intervengono sulla struttura della contrattazione collettiva e sul procedimento di contrattazione.

3. Struttura contrattuale, rapporto tra i livelli, ruolo della contrattazione integrativa (in particolare art. 54, d.lgs. 150/09).

La definizione della struttura contrattuale, i rapporti tra i livelli di contrattazione e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi è affidata dalla legge alla contrattazione collettiva tra Aran e Confederazioni sindacali rappresentative, in coerenza con il settore privato. Diversamente dall'assetto precedente, tuttavia, la legge stabilisce che la durata dei contratti sia definita in modo che vi sia coincidenza tra vigenza della disciplina giuridica e di quella economica (art. 40 c. 3), mentre è l'intesa Governo-sindacati (con esclusione Cgil) del 30-4-2009, in applicazione ai comparti contrattuali del settore pubblico dell'accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22-1-2009, a stabilire che la durata sia

di 3 anni, tanto per contratti nazionali di comparto che integrativi.

Rispetto all'assetto precedente, non cambiano i livelli di contrattazione, ma cambia il numero dei comparti di contrattazione nazionale, perché la nuova normativa stabilisce che devono essere al massimo 4, cui corrispondono non più di 4 separate aree per la dirigenza, di cui una per la dirigenza del ruolo sanitario del Servizio Sanitario Nazionale; nell'ultima tornata contrattuale si era arrivati a 12 comparti per il personale non dirigenziale e 8 aree per la dirigenza. Nell'ambito dei comparti possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità (art. 40 c. 2). La contrattazione tra Aran e Confederazioni rappresentative per la definizione del numero e della composizione dei comparti di contrattazione nazionale ad aprile 2011 è tuttavia ancora in corso, in quanto c'è intesa sul numero dei comparti (4), ma non sulla loro composizione. Il tema è sensibile poiché, a seconda di come essa viene definita, si possono avere effetti diversi su quali sono i sindacati rappresentativi, con tutte le prerogative connesse.

Come detto, i livelli non cambiano, ma sono in parte ridefiniti i rapporti tra gli stessi, con una più stringente derivazione della contrattazione integrativa dal livello superiore. In particolare, a seguito non solo della legge 15/2009 e del d.lgs. 150/2009 ma anche delle misure prese con la manovra economica della primavera-estate 2010 (d.l. 78/2010, convertito con l. 122/2010), la contrattazione integrativa è oggetto di 5 tipi di intervento (v. Talamo 2010):

1. riduzione delle risorse disponibili per i fondi di finanziamento della contrattazione integrativa; la quantificazione del fondo avviene sulla base della legge e dei contratti nazionali, ed è competenza esclusiva della parte pubblica, non negoziabile, mentre oggetto di contrattazione è l'utilizzo del fondo;
2. vincoli e limiti nel modo di utilizzo delle risorse, che devono per legge essere finalizzate a efficienza organizzativa, premialità e merito individuale e collettivo, secondo criteri di selettività; questa fase resta contrattualizzata ma sottoposta a maggiori vincoli, contrattuali e legali (v. quanto già

ricordato sopra);

3. ridimensionamento degli spazi di regolazione della CI in materia di organizzazione del lavoro e gestione delle risorse umane, a fronte di un rafforzamento delle prerogative manageriali (v. quanto già ricordato sopra);
4. rafforzati e più estesi obblighi di informazione/comunicazione e trasparenza;
5. ampliamento del regime dei controlli, e relative sanzioni (v. infra, sul procedimento di contrattazione).

Senza approfondire ulteriormente, basta ricordare che mentre è ribadito il carattere di ‘doverosità’ della CI, cui è affidata la definizione del trattamento economico accessorio, nel rispetto del principio di corrispettività e dei vincoli di bilancio di ciascuna amministrazione, è al contempo stabilita la sua ‘finalizzazione’ all’obiettivo del conseguimento di “adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l’impegno e la qualità della *performance*” (art. 40, c. 3-*bis*). A questo fine, la CI deve destinare al trattamento economico accessorio collegato alla *performance* individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato (rispetto alla quota derivante dalla *performance* organizzativa e dallo svolgimento di attività disagiate o pericolose) (art. 40, commi da 3-*bis* a 3-*sexies* del d.lgs 165/2001, come modificato dall’art. 54, d.lgs. 150/09).

Quindi, la finalizzazione a risultati e obiettivi e la selettività delle erogazioni stabilite in sede di contrattazione integrativa costituiscono vincoli insuperabili nella gestione delle risorse per i trattamenti accessori, a pena di nullità del contratto integrativo, con connessa responsabilità per danno erariale in caso di violazione per coloro che li sottoscrivono o applicano.

E’ poi riaffermata, e in parte rafforzata, la dipendenza gerarchica della CI dalla contrattazione collettiva nazionale, che ne stabilisce le materie su cui si può svolgere, vincoli e limiti a cui è sottoposta, soggetti, procedure e risorse economico-finanziarie; queste risorse, peraltro, dalla prossima tornata contrattuale potranno/potrebbero essere differenziate tra amministrazioni, a

seguito dei risultati di *performance* conseguiti dalle stesse (secondo quanto previsto dall'art. 13, comma 5, lettera i) del d.lgs. 150/2009 e nuovo art. 40, comma 3-*quater* del d.lgs. 165/2001).

Come già sopra ricordato, poi, i contratti collettivi nazionali devono definire un termine per le sessioni negoziali in sede decentrata, scaduto il quale le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa, e quindi le amministrazioni interessate possono regolare unilateralmente, in via provvisoria, le materie oggetto del mancato accordo integrativo, fino alla successiva sottoscrizione (acquistando quindi, in via provvisoria, un margine di libertà in più). Queste decisioni unilaterali sono, ovviamente, sottoposte alle medesime procedure di controllo di compatibilità economico-finanziaria previste per la contrattazione integrativa (v. *infra*).

Le regioni e gli EELL possono destinare risorse aggiuntive per la CI, nel rispetto di alcuni limiti/condizioni:

- rispetto dei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e dei parametri di virtuosità fissati dalla normativa vigente (es. leggi finanziarie) per la spesa di personale;
- rispetto in ogni caso dei vincoli di bilancio;
- rispetto dei vincoli derivanti da strumenti di 'codecisione' come il patto di stabilità o analoghi strumenti di contenimento della spesa (es. 'patto per la salute' per il SSN);
- rispetto dei principi in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della *performance* e in materia di merito e premi applicabili alle regioni e agli EELL *ex* art. 16 e 31, d. lgs. 150/09.

Si noti però che in ogni caso questa facoltà di integrazione è inibita per il triennio 2011-13, in cui il fondo non può eccedere quello del 2010 (l. 122/109, art. 9, c. 2-*bis*), con eccezione delle risorse derivanti dal cosiddetto 'dividendo dell'efficienza' (*ex* art. 27 d.l. 150/09, che riprende art. 61, c. 17, d.l. 112/08 e art. 2, c. 33-34, l. 203/08).

Il carattere inderogabile di derivazione/dipendenza gerarchica della CI dalla

contrattazione nazionale è ribadito dal divieto per le pubbliche amministrazioni di sottoscrivere in sede decentrata contratti integrativi:

- a. che siano in contrasto con i vincoli e limiti derivanti dai contratti nazionali;
- b. che disciplinino materie non espressamente delegate dal contratto nazionale (specificazione nuova);
- c. che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione di ciascuna amministrazione.

In caso di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, secondo l'art. 40 nuovo comma 3-*quinquies*, introdotto dall'art. 54 del d.lgs. 150/09, sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419 secondo comma del codice civile (meccanismo di etero-integrazione contrattuale). In caso di superamento dei vincoli finanziari, accertato da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della Funzione Pubblica o del Ministero dell'Economia (ed anche organi di controllo interno, *ex* circolare 7/2010 Dipartimento Funzione Pubblica) vi è obbligo di recupero nella sessione negoziale successiva.

Tutte le disposizioni del comma 3-*quinquies* trovano applicazione a decorrere dai contratti sottoscritti successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. 150/09.

Vi sono poi obblighi in parte nuovi per le pubbliche amministrazioni (secondo l'art. 40 nuovo comma 3-*sexies*, *ex* art.54, d.lgs. 150/09) di accompagnare ogni contratto integrativo con due relazioni - relazione tecnico-finanziaria, e relazione illustrativa (nuova quest'ultima rispetto al passato) - utilizzando gli appositi schemi predisposti dal Ministero dell'Economia d'intesa con il Dipartimento Funzione Pubblica, o, nelle more, gli schemi già in uso.

Queste relazioni devono essere certificate dagli organi di controllo (revisori dei conti, collegio sindacale, uffici centrali di bilancio o organi analoghi previsti dai rispettivi ordinamenti).

Gli accordi integrativi - insieme alle due relazioni di accompagnamento, alla

certificazione degli organi di controllo e ad altre informazioni - devono essere inoltre pubblicati in modo permanente e con modalità facilmente accessibile sul sito istituzionale delle pubbliche amministrazioni (v. *infra*, nuovo art. 40-*bis*, comma 4, *ex* art. 55 d.lgs. 150/09). In caso di mancata pubblicazione è vietato qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla CI.

Secondo la Circolare n. 7/2010 del Dipartimento Funzione. Pubblica., la relazione deve illustrare significato ed effetti attesi del CI con riferimento alla natura premiante e selettiva dell'erogazione delle risorse, alla ricaduta sulla produttività individuale e collettiva, alla garanzia del servizio pubblico e interesse della collettività nella stipulazione del CI, ovvero agli effetti attesi in termini di efficienza dei servizi erogati anche in relazione alle richieste dei cittadini.

La relazione deve inoltre evidenziare il rispetto dei principi di legge e di contratto, ed il rispetto delle materie espressamente delegate dal livello nazionale.

.

4. Procedimento di contrattazione e controlli in materia di contrattazione integrativa (in particolare art. 55 del d.lgs. 150/2009)

Come già detto, il sistema dei controlli sulla contrattazione collettiva, sia nazionale di comparto che integrativa, viene rafforzato rispetto al quadro normativo della 'seconda privatizzazione', ponendo maggiori limiti all'autonomia contrattuale degli attori (amministrazioni, sindacati e, per la contrattazione nazionale, Aran e comitati di settore). Qui ci limitiamo ai controlli sulla contrattazione integrativa, ridefiniti principalmente nell'articolo 55, d.lgs. 150/09 interamente sostitutivo dell'art. 40-*bis* del d.lgs. 165/2001. In queste norme sono riprese anche alcune disposizioni già anticipate nel d.l. 112/2008 (convertito con l. 133/2008), art. 67 commi 7-12.

Le norme sul procedimento ed i controlli della contrattazione nazionale di comparto sono principalmente contenute nell'articolo 59 del d.lgs. 150/09, interamente sostitutivo dell'art. 47 del d.lgs. 165/2001.

Il nuovo art. 40-*bis* (art. 55, d.lgs. 150/09) definisce, per quanto riguarda la contrattazione integrativa, i soggetti del controllo, che non cambiano rispetto all'assetto precedente; il tipo di verifiche, con l'introduzione in questo caso di alcune novità; l'*iter* del controllo, che resta sostanzialmente immutato; gli obblighi di pubblicazione e informazione, che in parte abbiamo già visto, con alcuni aspetti di novità, ed infine le sanzioni.

Con riferimento ai soggetti del controllo, questi non cambiano rispetto alla situazione precedente e restano il collegio dei revisori dei conti, il collegio sindacale, gli uffici centrali di bilancio o analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti. Essi svolgono tre tipi di verifiche:

1. **verifica di compatibilità economico-finanziaria** dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale delle amministrazioni;
2. **verifica di legittimità** relativamente al rispetto delle competenze del contratto integrativo (materie espressamente devolute dal livello nazionale; ambiti riservati alla legge), e dei vincoli derivanti da norme inderogabili di legge (incluse quelle del d.lgs. 165/2001);
3. **verifica di merito** - e questa è una novità significativa - circa il rispetto delle disposizioni relative al trattamento accessorio, con riferimento ad esempio ai criteri di meritocrazia e di selettività, alla finalizzazione ad assicurare adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della *performance*.

Qualora dai contratti integrativi derivino costi non compatibili con i rispettivi vincoli di bilancio delle amministrazioni seguono le conseguenze previste nel precedente articolo 40 comma 3-*quinqies*, ovvero che “*le clausole sono nulle, non sono applicabili e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, c. 2, codice civile*”.

L'*iter* del controllo presenta qualche differenza tra amministrazioni statali e non, ma tutte le amministrazioni pubbliche, incluse quelle territoriali, hanno l'obbligo di inviare entro il 31 maggio di ogni anno specifiche informazioni sui costi della

contrattazione integrativa, certificate dai rispettivi organi di controllo interno, al Ministero dell'Economia su apposito modello di rilevazione predisposto d'intesa con la Corte dei Conti e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Funzione Pubblica. Queste informazioni sono volte ad accertare sia il rispetto dei vincoli finanziari in ordine alla consistenza ed evoluzione dei fondi per la contrattazione integrativa e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati, sia (e questo è un aspetto innovativo, già introdotto dal d.l. 112/2008, art. 67, commi 8-10) la concreta definizione e applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della *performance* individuale, ...nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche. Queste informazioni sono trasmesse dal Ministero dell'Economia alla Corte dei Conti che le utilizza anche ai fini del referto sul costo del lavoro, ferme restando le ipotesi di responsabilità eventualmente ravvisabili.

Ripreso dal d.l. 112/2008 (art. 67, c. 11) è anche l'obbligo per tutte le amministrazioni di pubblicare in modo permanente sul proprio sito istituzionale, con modalità che garantiscano la piena visibilità e accessibilità ai cittadini:

- a) **i contratti integrativi stipulati**, con connessa relazione tecnico-finanziaria e relazione illustrativa (che evidenzia gli effetti attesi della CI su produttività ed efficienza dei servizi erogati, anche in relazione alle richieste dei cittadini), certificate dagli organi di controllo;
- b) **tutte le informazioni trasmesse annualmente al Ministero dell'Economia;**
- c) **la valutazione da parte dell'utenza** dell'impatto della contrattazione integrativa sul funzionamento dei servizi pubblici, rilevata secondo un modello appositamente predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica, d'intesa con il Ministero dell'Economia e in sede di Conferenza Unificata, modello che pure deve essere pubblicato.

Tutte le pubbliche amministrazioni devono infine trasmettere all'ARAN e al

CNEL, per via telematica, entro 5 giorni dalla sottoscrizione, il testo degli accordi integrativi con l'allegata relazione tecnico-finanziaria e relazione illustrativa, con l'indicazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio.

Il mancato rispetto di questi obblighi da parte delle amministrazioni comporta per le amministrazioni stesse il divieto di procedere all'adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa.

Nel complesso, le sanzioni previste per violazioni nella contrattazione integrativa da parte delle amministrazioni in base agli articoli 40, c. 3-*quinquies* e 40-*bis*, commi 1 e 7, nuovo testo d.lgs. 165/01, possono essere così sintetizzate:

- ☑ oneri non compatibili con i vincoli di bilancio, non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione: se accertati da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, del Dipartimento della Funzione Pubblica o del Ministero dell'Economia, obbligo di recupero nella sessione negoziale successiva;
- ☑ violazione dei vincoli e limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale e dalla legge: le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli art. 1339 e 1419, c. 2, codice civile;
- ☑ mancato rispetto degli obblighi di comunicazione e pubblicazione: divieto di qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa.

1.5 Adeguamento dei contratti integrativi e problemi applicativi

In generale, è la stessa legge (art. 65, d.lgs. 150/09) a prevedere che le parti debbano adeguare i contratti integrativi in essere al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa, cioè 15 novembre 2009, alle nuove disposizioni, con scadenze diverse per le amministrazioni per le quali funziona da comitato di settore il Governo (31.12.2010) e quelle territoriali (31.12.2011). Due sono in

particolare i temi interessati all'adeguamento (v. Dipartimento Funzione Pubblica, Circolare n. 7/2010, in particolare il punto 4; una ricostruzione dettagliata, e largamente convergente, anche in Talamo 2010):

- la nuova ripartizione delle fonti, ovvero la definizione degli ambiti riservati rispettivamente alla contrattazione da un lato, e a fonti unilaterali dall'altro (legge/atti regolamentari; prerogative dirigenziali);

- le disposizioni in materia di meriti/premi (Titolo III d.lgs 150), la cui operatività ha scadenze diverse anche in funzione del sistema di valutazione.

Tutte le altre disposizioni non menzionate nell'art.65, c.1., sono immediatamente applicabili dal momento dell'entrata in vigore del d.lgs.150/09, salvo quelle legate alla stipulazione di clausole di competenza della nuova contrattazione nazionale.

Naturalmente tutti i contratti integrativi stipulati dopo il 15.11.2009, cioè dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009, devono applicare la nuova normativa sia quanto a nuova ripartizione delle fonti che a disposizioni in materia di valutazione e meriti/premi (Titolo III d.lgs 150/2009).

Quindi, un contratto integrativo stipulato dopo il 15.1.2009 che non rispettasse, ad esempio, i nuovi criteri di competenza della contrattazione collettiva, regolando materie escluse *ex-lege* dalla contrattazione o violando i vincoli derivanti dai contratti nazionali (nuovo art. 40, c. 1 e c. 3-*bis*, d.lgs. 165/01), come già sopra sottolineato, è illegittimo, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli art. 1339 e 1419, c. 2, codice civile (art. 40, c. 3-*quinqies*).

Un esempio di mancato rispetto dei nuovi criteri di competenza della contrattazione collettiva è un contratto integrativo che regolasse materie inerenti l'organizzazione degli uffici o la gestione dei rapporti di lavoro, dalla legge esclusivamente affidate alle prerogative dirigenziali, fatta salva la sola informazione sindacale, ove prevista dai contratti nazionali (*ex*: nuovo art. 5, c. 2 e nuovo art. 9).

Ne deriva che alcune disposizioni hanno applicazione diretta e immediata, altre

hanno applicazione differita in relazione alla operatività del sistema di valutazione e premialità, altre ancora richiedono la stipulazione dei nuovi contratti collettivi nazionali, che però per il triennio 2010-2012 sono stati bloccati dal d.l. 78/2010 (art. 9, comma 17).

Le norme con applicazione diretta ed immediata sono ad esempio quelle relative alla relazione tecnico-finanziaria e alla relazione illustrativa che devono accompagnare i contratti integrativi, quelle relative al sistema dei controlli, quelle relative alle sanzioni, sopra ricordate, in caso di violazione dei vincoli di competenza (clausole nulle e non applicabili e sostituite *ex art.* 1339 e 1419, c. 2, codice civile), di violazione dei vincoli finanziari (obbligo di recupero nella sessione negoziale successiva), di violazione degli obblighi di comunicazione (divieto di ogni adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa).

Le disposizioni che richiedono adeguamento dei contratti integrativi vigenti al 15.11.2009, come già ricordato, sono quelle relative alla ripartizione delle fonti e quelle in materia di meriti e premi.

In caso di mancato adeguamento entro le scadenze fissate (art. 65, c. 1, 2 e 4, d.lgs. 150/09), i contratti integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del d.lgs. 150/09 cessano inderogabilmente la loro efficacia e non sono ulteriormente applicabili.

Per quanto riguarda l'adeguamento dei contratti vigenti alle disposizioni in tema di ripartizione delle fonti occorre tenere conto delle materie espressamente escluse dalla contrattazione perché riservate alla legge o alle prerogative dirigenziali (art. 40, c.1, art. 5, c. 2, 16, e 17 d.lgs. 165/01, nuovo testo). In particolare, la contrattazione nazionale e quella integrativa non possono aver luogo su materie appartenenti all'area della macro-organizzazione e della micro-organizzazione; materie oggetto di partecipazione sindacale (art. 5, c. 2, e art 9 dlgs. 165/09, nuovo testo); materie afferenti alle prerogative dirigenziali, specie in tema di organizzazione del lavoro e gestione delle risorse umane.

Su queste materie, esclusa la contrattazione, la partecipazione sindacale può avvenire solo nelle forme dell'informazione, ed i nuovi poteri dirigenziali in proposito sono operativi indipendentemente dalla stipulazione dei nuovi contratti collettivi nazionali.

Per quanto riguarda l'adeguamento dei contratti integrativi vigenti al 15 novembre 2009 alle disposizioni in materia di meriti e premi, così come nella negoziazione dei nuovi contratti integrativi, le amministrazioni devono applicare le norme e i principi di selettività e meritocratici del Titolo III, quali la differenziazione nell'attribuzione degli incentivi (art. 18), la valutazione della attività svolta e dei risultati conseguiti, delle qualità culturali e professionali possedute nell'attribuzione delle progressioni orizzontali, con esclusione di ogni automatismo e secondo principi di selettività, permettendo il passaggio solo ad una quota limitata di personale (art. 23, c. 2; art. 62 del d.lgs. 150/09)

L'adeguamento dei contratti integrativi alle disposizioni in materia di meriti e premi è legato anche alle scadenze per l'operatività del sistema di valutazione, che sono diverse per le amministrazioni territoriali e le altre. Per tutte le amministrazioni, escluse le regioni, il Ssn e gli enti locali, le scadenze sono: entro 30.4.2010, costituzione organismi indipendenti di valutazione (OIV); entro 30.9.2010: definizione dei sistemi di valutazione della *performance* da parte degli OIV; dal 1.1.2011: piena operatività dei sistemi di valutazione (v. delibera 3/2010 CIVIT).

Quindi fino al 30.9.2010 le amministrazioni possono applicare solo limitatamente le disposizioni del Titolo III su meriti e premi, specie riguardo all'art. 19 (distribuzione del personale in 3 fasce di *performance*), all'art. 25 (incarichi di responsabilità), e all'art. 27 (premio di efficienza).

Per quanto riguarda le regioni, incluso il Ssn, e gli enti locali, le scadenze sono: entro 31.12.2010: adeguamento dei propri ordinamenti ai "principi" del Titolo II e III del d.lgs. 150/09, in assenza del quale verrà applicata la nuova normativa. Per questi comparti, quindi, il termine differito al 31.12.2011 per

L'adeguamento dei contratti integrativi vigenti al 15.11.2009 va integrato con il termine finale perentorio fissato dalla stessa legge al 31.12.2010 per l'adeguamento ai principi su valutazione e premi (art. 16 e 31 d.lgs. 150/09). Ciò significa che da questo adeguamento entro il 31.12.2010 in tema di premi e valutazione deriverà indirettamente anche per le amministrazioni territoriali la necessità di adeguare alle nuove regole i contratti integrativi vigenti anche prima del 31.12.2011, eliminando le norme incompatibili (es. norme in contrasto con la graduazione in fasce della retribuzione di *performance*, o con i principi di premialità, o con la selettività delle progressioni orizzontali).

Tutte le amministrazioni, in caso di impossibilità a raggiungere l'accordo entro i termini previsti, poiché sono comunque tenute ad adeguare i contratti esistenti ai sistemi di valutazione, per assicurare "la continuità dell'azione pubblica" potrebbero provvedere, in via provvisoria, a regolare unilateralmente le materie oggetto del mancato accordo (art. 40, c. 3-*ter*, nuovo testo; v. in proposito Talamo 2010).

Nel processo di adeguamento, criteri utili per l'adeguamento dei contratti integrativi, sono il vincolo generale di non contrattabilità della materia organizzativa; il vincolo di legittimazione specifica, ovvero la contrattabilità delle sole materie oggetto di espresso rinvio da parte del contratto nazionale; il vincolo teleologico, ovvero la finalizzazione della contrattazione integrativa ad assicurare adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando impegno e qualità della *performance*; la limitazione, per quanto riguarda le materie oggetto di partecipazione sindacale, alla sola forma dell'informazione, ove prevista dal contratto nazionale.

Le disposizioni che presuppongono la stipulazione e l'entrata in vigore dei nuovi contratti nazionali per il triennio 2010-12 riguardano la destinazione alla produttività individuale della quota prevalente della retribuzione accessoria (art. 40, c. 3-*bis*, d.lgs. 165/01), che presuppone un intervento sulla struttura della retribuzione da parte dei contratti nazionali di comparto; il trattamento

accessorio dei dirigenti legato alla *performance* (nuovo testo art. 24 d.lgs. 165/01); il *bonus* annuale delle eccellenze e il premio annuale per l'innovazione, che richiedono il contratto nazionale per la determinazione dell'ammontare (art. 21 e 22 d.lgs. 150/09) (v. Talamo 2010).

Anche la distribuzione differenziata delle risorse per la contrattazione integrativa in base alla graduatoria di *performance* (per le amministrazioni statali e enti pubblici nazionali) presuppone sia la predisposizione della graduatoria in questione da parte della Civit, sia la contrattazione nazionale per la definizione delle modalità di ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata tra i diversi livelli di merito.

1.6 Gli effetti della manovra finanziaria del 2010

La manovra finanziaria della primavera-estate 2010, “Misure urgenti in materia di stabilità finanziaria e competitività economica” (d.l. 78, 31 maggio 2011, convertito con modificazioni l. 122, 30 luglio 2010), interviene in maniera significativa sull'applicazione della nuova normativa.

Manovra di 29,4 milioni di euro, volta a ridurre il *deficit* pubblico dal 5,7% del 2010 al 2,7% del 2012. Per quanto riguarda il lavoro pubblico (specie art. 9):

- a. blocco dei rinnovi dei contratti nazionali per il triennio 2010-2012 (erogazione della sola indennità di vacanza contrattuale);
- b. il trattamento economico complessivo da corrispondere ai singoli dipendenti, dirigenti e non, compreso il trattamento accessorio, non potrà superare il trattamento “ordinariamente spettante” per il 2010;
- c. dal 1.1.2011 al 31.12.2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, dirigenziale e non, di ciascuna amministrazione non potrà superare il corrispondente importo del 2010, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

Il blocco dei contratti nazionali fino alla fine del 2012 comporta che alcune

norme del d.l.150/09, come già ricordato, sono congelate fino a quella data (es.: la distribuzione differenziata tra le amministrazioni statali delle risorse per la contrattazione integrativa in base alla graduatoria di *performance* stilata dalla Civit). Le altre due misure non significherebbero però né il blocco della contrattazione integrativa (i contratti vigenti al 15.11.2009 vanno anzi adeguati entro le scadenze fissate, pena cessazione di efficacia), né il congelamento della valutazione della *performance*, e dei suoi effetti sul trattamento accessorio.

Ciò che viene individualmente congelato al 2010, è il trattamento “ordinariamente spettante”, ovvero, secondo un’interpretazione fornita da Talamo, il trattamento fondamentale (tabellare+IIS+anzianità+progressioni orizzontali) più il trattamento accessorio a carattere fisso e continuativo (es. indennità di comparto o amministrazione, retribuzione di posizione fissa per dirigenti o titolari di posizione organizzativa).

Ma sono escluse dal trattamento “ordinariamente spettante”, e quindi dal blocco, le componenti accidentali del trattamento economico, che incidono come “eventi straordinari della dinamica retributiva” individuale, sia in positivo che in negativo, quali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d’anno (rischio, maneggio di valori, reperibilità ecc.), maternità, malattia, missioni all’estero, effettiva presenza in servizio, secondo l’esemplificazione contenuta nello stesso c.1, art. 9, del d.l. 78/2010, come modificato dalla l. 122/2010.

Secondo l’interpretazione citata, tra questi “*eventi straordinari della dinamica retributiva*”, esclusi dal blocco, dovrebbe rientrare anche la retribuzione di risultato per la produttività della prestazione individuale che, a seconda dell’inclusione in una delle fasce di merito nella graduatoria delle valutazioni individuali predisposta in ciascuna amministrazione dagli OIV (art. 19 e art. 31 c. 2, d.lgs. 150/09), può essere individualmente sia penalizzante che premiale rispetto alla retribuzione del 2010.

Ad essere congelati al 31.12.2010 per il triennio 2011-13 sono quindi il trattamento fondamentale + trattamento accessorio a carattere fisso e

continuativo dei singoli dipendenti (individuale) e l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, ridotto in proporzione alle riduzioni del personale in servizio. Ma non dovrebbe essere bloccato, a seguito delle modifiche apportate dalla legge di conversione (l. 122/2010) al d.l. 78/2010, il trattamento accessorio non fisso né continuativo, cioè la retribuzione di produttività e le altre voci accessorie a carattere non continuativo. Queste non sono bloccate per il singolo dipendente e possono oscillare nei limiti del fondo per il trattamento accessorio, complessivamente bloccato al 2010, con riduzioni automatiche nel triennio per le riduzioni di personale.

In conclusione, sempre secondo la citata interpretazione, la legge 122/2010 non paralizza l'applicabilità delle fasce di merito previste dall'art. 19 e art. 31, c. 2, del d.lgs. 150/09: all'interno dell'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale (dirigenziale e non) di ciascuna amministrazione certificato al 31.12.2010, ridotto nel triennio in base alle riduzioni di personale, è possibile articolare diversamente la parte accessoria a carattere non fisso né continuativo della retribuzione individuale, differenziando di anno in anno il trattamento accessorio collegato al merito e alla valutazione della *performance*.

In questo quadro è confermata l'essenzialità della valutazione collettiva ed individuale della prestazione ai fini della attribuzione della parte di retribuzione collegata al merito (a cominciare dalle 3 fasce) e agli istituti premiali previsti dal d.lgs. 150/2009.

Se così non fosse, e se valesse il rinvio al 2013 di tutto il sistema della valutazione, come sembrava nella prima versione del d.l. 78/2010, allora verrebbe congelato l'intero nucleo fondamentale della riforma: ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, attraverso il riconoscimento selettivo di incentivi economici ai dipendenti 'organizzati' dalla contrattazione integrativa secondo logiche meritocratiche, da parte di una dirigenza autonoma e responsabile sulla base di sistemi di valutazione trasparenti, come strumento per una amministrazione più efficiente e servizi di migliore qualità (Talamo 2010).

In questo quadro si inseriscono l'Intesa per la regolazione del regime transitorio conseguente al blocco del rinnovo dei contratti nazionali di lavoro" raggiunta il 4-2-2011 tra il Governo e i sindacati (non sottoscritta da Cgil) e le Circolari n. 1, 17-2-2011, e n. 7, 5-4-2011, del Dipartimento della Funzione Pubblica, indirizzate a tutte le amministrazioni per le quali funge da Comitato di settore il Governo (amm. statali, agenzie, enti pubblici non economici, università, enti di ricerca, istituzioni ed enti *ex art. 70 d.lgs. 165*).

Nell'Intesa del 4-2-2011 (non sottoscritta da Cgil), si dice che, in attesa della stipulazione dei nuovi contratti collettivi nazionali di lavoro:

- *“Le parti convengono che le retribuzioni complessive, comprensive della parte accessoria, conseguite dai lavoratori nel corso del 2010, non devono diminuire per effetto dell'applicazione dell'art. 19 d.lgs. 150/09”.*

- *“A tale scopo, per l'applicazione dell'art. 19, c. 1, potranno essere utilizzate esclusivamente le risorse aggiuntive derivanti dall'applicazione del comma 17 dell'art. 61 del d.l. 112/2008, convertito con modificazioni dalla l. 133/2008 (cosiddetto dividendo dell'efficienza)”.*

- *“Al fine di valorizzare le esperienze e i risultati in via di conseguimento, in termini di miglioramento degli indicatori di performance delle amministrazioni, saranno costituite in sede nazionale apposite commissioni paritetiche con il compito di monitorare e analizzare i risultati prodotti”.*

- Infine il Governo si impegna a definire entro 15 giorni un atto di indirizzo all'Aran per la stipulazione di un accordo quadro che regoli il sistema di relazioni sindacali previsto dal d.lgs. 165/01 alla luce della riforma degli assetti contrattuali del 22.1.2009 e dell'intesa per i comparti pubblici del 30.4.2009.

Nelle discussioni successive all'Intesa, essa è stata interpretata da alcune parti, specie (ma non solo) sindacali, come un divieto di ogni peggioramento della retribuzione complessiva dei lavoratori, accessorio compreso, rispetto a quanto percepito nel 2010, con la possibilità al contrario di modificazioni solo migliorative, per effetto dell'utilizzo degli eventuali dividendi dell'efficienza.

Questo sembra in contraddizione con l'interpretazione del regime transitorio

sopra prospettato, alla luce delle Circolari n.1 e n. 7/2010 del Dipartimento Funzione Pubblica.

La Circolare del Dipartimento Funzione Pubblica n.1, 17.2.2011, indirizzata a tutte le amministrazioni per le quali funge da Comitato di settore il Governo, riprendendo sostanzialmente alla lettera i punti 2 e 3 dell'Intesa del 4.2.2011, richiama infatti che attraverso l'Intesa del 4.2.2011 le parti hanno convenuto, tra l'altro, *“sulla necessità di evitare la diminuzione delle retribuzioni complessive, comprensive della parte accessoria, conseguite dai lavoratori nel corso del 2010, che si determinerebbe per effetto dell'applicazione degli strumenti di differenziazione retributiva previsti dall'art.19 d.lgs. 150/09”*, e richiama altresì che, per le amministrazioni per le quali funge da comitato di settore il Governo, l'Intesa prevede che per l'applicazione del comma 1 art. 19 d.lgs. 150/09 potranno essere usate esclusivamente le risorse aggiuntive derivanti dall'applicazione dal c. 17 dell'art. 61 l. 133/08 (dividendo dell'efficienza).

Ma al tempo stesso ricorda che dal 1.1.2011, ai sensi dell'art. 65 d.lgs. 150/09, tutti i contratti integrativi vigenti al 15.11.2009 e non adeguati alla nuova ripartizione di competenza fra fonte unilaterale e fonte collettiva nonché a quanto previsto dal Titolo III in materia di merito e premi hanno cessato la loro efficacia e non sono più applicabili (scadenze che sono spostate in avanti per le amministrazioni territoriali); sottolinea che risultano pienamente operativi e attuabili tutti gli strumenti finalizzati a premiare il merito e la professionalità, nonché le altre disposizioni del d.lgs. 150/2009, nei termini previsti, secondo le indicazioni operative della circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 7, 13.5.2010; e sottolinea ancora che le predette modalità attuative sono relative in via esclusiva all'art. 19, e troveranno applicazione solo in attesa della stipulazione dei nuovi contratti collettivi nazionali di lavoro.

In altre parole, viene sottolineato che ciò che l'Intesa del 4 febbraio impedisce è un peggioramento della retribuzione complessiva, accessorio compreso, rispetto a quanto percepito dai lavoratori nel 2010, esclusivamente come effetto dell'applicazione dell'art. 19, e non un possibile peggioramento per effetto di

altri aspetti del d. lgs. 150/2009 relativi al merito, alla *performance* e alla retribuzione di risultato. Questa specificazione, che riprende la lettera dell'Intesa del 4 febbraio, viene ulteriormente ribadita nella Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 7, 5 aprile 2011, anch'essa indirizzata a tutte le amministrazioni per le quali funge da comitato di settore il Governo.

In conclusione, le Circolari n. 1 e n. 7/2011 del Dipartimento Funzione Pubblica, nel ribadire alla lettera i punti dell'Intesa del 4 febbraio, sottolineano al tempo stesso che “*risultano pienamente operativi e attuabili tutti gli strumenti finalizzati a premiare il merito e la professionalità, nonché le altre disposizioni del d.lgs. 150*”, menzionando esplicitamente in proposito le indicazioni operative della circolare Min. Pubblica amministrazione n. 7/2010, e insistono che le “*predette modalità attuative*” si riferiscono “*in via esclusiva*” all'art. 19, sembrando non escludere quindi la possibilità di peggioramento rispetto al 2010 per effetto di altri aspetti del d.lgs. 150/2009.

Sarà la prassi applicativa a dire quale delle due interpretazioni prevarrà.

Occorrerà anche vedere come l'Intesa del 4 febbraio, e successivi ‘chiarimenti applicativi’ contenuti nelle due citate Circolari della Funzione Pubblica del 17 febbraio e del 5 aprile, troveranno applicazione nei comparti delle amministrazioni territoriali.

1.7 Riferimenti utili

Dipartimento della Funzione Pubblica, Circolare n. 1, 17 febbraio 2010.

Dipartimento della Funzione Pubblica, Circolare n. 7, 13 maggio 2010.

Talamo V., Gli assetti della contrattazione integrativa dopo il D.lgs. n. 150 del 2009 e la finanziaria d'estate: *ratio* di una riforma, WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT – 110/2010

Talamo V., Gli interventi sul costo del lavoro nelle dinamiche della contrattazione collettiva nazionale ed integrativa, in “Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni”, n. 3-4/2009

2. L'applicazione della normativa nel panorama delle Camere presenti al Tavolo di Lavoro

Nell'ambito del Tavolo di Lavoro, abbiamo voluto verificare come la normativa di riferimento venisse applicata all'interno del sistema camerale per effettuare un'analisi critica e propositiva circa le difficoltà riscontrate e le opportunità che questa offre.

Il dibattito e il confronto fra le realtà presenti ha favorito lo scambio di buone pratiche e fatto emergere alcune riflessioni, di seguito sintetizzate:

- Aspetti chiave della normativa
- Punti di forza della normativa
- Criticità
- Aspetti da approfondire e tematiche aperte

1. Aspetti chiave della "Riforma Brunetta"

- a) trasparenza, valutazione e merito;
- b) efficienza, economicità ed efficacia, concetti non nuovi per le pubbliche amministrazioni, ma che adesso trovano una loro realizzazione attraverso il ciclo di gestione della *performance*, il rafforzamento delle responsabilità della dirigenza e la trasparenza.
- c) miglioramento della qualità dei servizi erogati e del raggiungimento dei risultati.

2. Opportunità:

- a) attenzione alla strategia (condivisa fra dirigenti, Segretario Generale e i portatori di interesse) e alla programmazione, con un maggior coinvolgimento degli *stakeholder* di riferimento. A questo proposito si

ritiene fondamentale la promozione di una cultura della pianificazione, della programmazione e del controllo e si riconosce un ruolo importante al *benchmarking* su vari servizi erogati;

- b) possibilità di fornire gli stimoli per il miglioramento della qualità delle relazioni sindacali;
- c) miglioramento dei sistemi di valutazione, che vedono il ruolo centrale del dirigente

3 Vincoli:

- a) scarsità delle risorse;
- b) il dirigente dovrebbe essere valutato sulla capacità di motivare e non di valutare;
- c) difficoltà di individuare *target* inerenti agli indicatori di *outcome* non influenzati da variabili esterne non governabili;
- d) difficoltà di applicare i processi di valutazione del personale attraverso la suddivisione in fasce negli enti medio piccoli, quali sono in prevalenza le realtà camerali;
- e) l'inserimento fra i fattori di valutazione della dirigenza e delle posizioni organizzative del livello di differenziazione delle valutazioni dei collaboratori.

4. Riflessioni

In generale si rileva una resistenza al cambiamento, in particolare da parte dei soggetti sindacali, e la difficoltà nel trasmettere l'importanza di questi temi all'interno dell'Ente. Questa sensibilità sta maturando invece da parte degli *stakeholder* esterni.

Un elemento frenante è la consapevolezza che molte volte il sistema camerale è all'avanguardia rispetto agli altri Enti pubblici e questo non deve diventare un alibi per non perseguire il miglioramento continuo. E' opportuno adottare lo strumento del *benchmarking* tra gli Enti camerali, al fine di individuare gli *standard*

di prestazione.

Inoltre, per creare la cultura della valutazione è importante svincolare quest'ultima dalla premialità. Si ritiene altresì importante considerare i vincoli delle opportunità.

Ulteriore riflessione riguarda il ruolo della dirigenza, che viene rafforzato dalla norma in esame: il dirigente deve essere più consapevole delle proprie responsabilità anche con riferimento all'adozione degli atti di organizzazione e gestione delle risorse umane.

La manovra economica 2010 (D.L. n. 78/10 convertito con modificazioni nella Legge n. 122/10), ponendo una serie di limiti e vincoli sulla spesa di personale, rende necessaria l'individuazione di nuovi strumenti di valorizzazione delle risorse umane che vadano al di là dell'utilizzo esclusivo di incentivi economici.

Aspetti da approfondire:

- d) procedimenti disciplinari
- e) ruolo degli OIV e competenze: fino a che punto è possibile derogare ?

3. Introduzione alla contrattazione

A cura di L. Camurri

Un possibile aiuto al lavoro sulle relazioni sindacali e su un possibile schema di contratto integrativo coerente con la norma, potrebbe venire dalle importanti novità arrivate in questi ultimi mesi. Si fa riferimento, in particolare, ad alcuni recenti documenti particolarmente importanti: il primo è l'atto d'indirizzo del 18 febbraio 2011 del Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) all'Aran, il secondo è l'intesa del 4 febbraio 2011 fra Presidenza del Consiglio dei Ministri e OOSS. Quest'ultimo documento ha oggi impatto solo sulle amministrazioni centrali. Esso è però significativo e può essere analizzato ove le novità introdotte si estendessero un domani anche a tutte le altre pubbliche amministrazioni e quindi alle Camere di Commercio. La terza e più recente novità è il d.lgs 141 del 1° agosto 2011 riguardante “*disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 150/2009*” ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge delega 4/3/2009, n. 15”.

Con l'atto d'indirizzo all'Aran, documento che segue e si inserisce nel filone delle relazioni sindacali già affrontato in una prima fase dal Dipartimento della Funzione Pubblica con la circolare 7 del 2010, vengono riassunti i principali aspetti relativi al nuovo modello di relazioni sindacali introdotte con il d.lgs. 150/2009. Il documento è fondamentale perché rappresenta un'analisi dell'evoluzione nell'ultimo periodo delle relazioni sindacali stesse. Uno degli aspetti più rilevanti riguarda la “concertazione”, che di fatto sparisce con la riforma in atto e demanda – se previsto dalla contrattazione nazionale – solo alcune materie a momenti di consultazione e/o informazione. Il tema delle nuove relazioni sindacali è però oggi particolarmente delicato. Da una parte è vero infatti che si rafforza il potere e il ruolo datoriale; in tal senso risulta chiaro che – come stabilito dall'art. 34 del 150, che modifica l'art. 5 del d.lgs. 165/2001 – i momenti di organizzazione degli uffici e le azioni relative alla gestione dei rapporti di lavoro sono di “esclusiva competenza della dirigenza”.

Dall'altra parte, però – in attesa di eventuali contratti quadro e nell'attuale fase di “blocco” nei prossimi anni della contrattazione nazionale – tutta una serie di materie ieri oggetto di contrattazione oggi rappresentano un terreno “rischioso” ed ambiguo. L'elencazione delle materie oggetto di contrattazione decentrata integrativa era chiaramente delineato soprattutto con i CCNL del 1999 (31.3 e 1.4) e 2000 (le cosiddette “code contrattuali”). Nonostante tale chiarezza molto spesso gli enti sono caduti di evidenti errori nella contrattazione decentrata aggiungendo o male interpretando quelle che era l'oggetto della contrattazione stessa, portando in contrattazione materie che erano destinate esclusivamente alla concertazione, se non addirittura solo all'informazione. Se a fronte di un modello così chiaro si è caduti in errore e ci si è di fatto trovati di fronte alla nullità di molti contratti decentrati, immaginiamoci i rischi che si possono correre nella fase attuale, almeno fino a quando non interverranno ulteriori chiarimenti a livello nazionale. Il confine di demarcazione, per esempio, fra “gestione dei rapporti di lavoro” (di esclusiva competenza della dirigenza) e “diritti e obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro” (competenza della contrattazione collettiva – quale? – ai sensi del nuovo art. 40 del d.lgs. 165/2001 come modificato dall'art. 54 del d.lgs. 150/2009) è estremamente flebile.

E' opportuno operare un'attenta lettura dell'elenco delle materie fino a oggi (fino a ieri?) oggetto di contrattazione, e poi valutare se e quali restano ancora oggi ancora oggetto di contrattazione. L'analisi deve essere fatta anche in tempi rapidi, viste le scadenze previste dalla normativa per adeguare i contratti decentrati ai principi della riforma in atto. La scadenza per le Camere di Commercio – come per gli altri enti dello stesso comparto – è quella del 31.12.2011 per adeguare i contratti siglati prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 150. Attenzione però che ogni contratto decentrato che si dovesse firmare nel frattempo (anche prima del 31.12.2011) dovrà automaticamente recepire i nuovi principi e le novità introdotte dalla riforma. Attenzione quindi alla fase attuale di gestione delle relazioni sindacali. Ricordiamoci che la scadenza riguarda solo i

contratti decentrati vigenti prima dell'entrata in vigore della riforma, mentre per i nuovi contratti l'applicazione dovrà essere immediata. Attenzione inoltre alla "forma" quando affrontiamo la stesura di documenti relativi alle relazioni sindacali. Se si affrontano riunioni, se attiviamo fasi d'informazione o di consultazione, per nessun motivo si dovranno formalizzare atti, documenti, verbali contenenti concetti quali "intesa", "accordo" e così via... Si tratta di terminologie che sottintendono "contratti" e ciò è, appunto, espressamente vietato perché per nessun motivo tali fasi – di per sé positive perché relative a coinvolgimento e confronto – devono però rappresentare vincoli al potere datoriale. Solo in presenza di materie da trattare si dovrà parlare d' "intesa". In quest'ultimo caso il processo e le varie fasi al suo interno sono rimaste immutate: indirizzi dell'organo politico, trattativa della delegazione trattante, sottoscrizione dell'ipotesi di contratto, autorizzazione alla sottoscrizione definitiva da parte della Giunta con i relativi passaggi degli organi di controllo e dei revisori dei conti (attenzione a proposito all'ampliamento del loro ruolo con il nuovo testo del d.lgs. 165), sottoscrizione del contratto da parte della delegazione trattante e delle OOSS, invio all'Aran con relative relazioni di accompagnamento, pubblicazione sul sito, ecc. A fronte delle azioni relative agli altri modelli di relazioni sindacali l'ente dovrà procedere solo attraverso gli atti privatistici di gestione e di micro-organizzazione. Anche se si vedrà più avanti nel dettaglio quali dovrebbero essere le materie residue oggetto di contrattazione decentrata integrativa è bene precisare subito come continuano ad essere ricomprese fra esse quelle relative alla definizione del trattamento economico così come continua a prevedere l'art. 2, comma 3 del d.lgs. 165. Non sono oggetti di contrattazione i sistemi di valutazione, se non per le parti espressamente previste dalla legge. Anche in passato questi ultimi non rientravano fra le materie da trattare, se non per quanto concerneva in alcuni casi i "criteri generali" relativi ai sistemi di valutazione o di graduazione delle posizioni, concetti che rientravano, a seconda dei casi, fra le materie oggetto di contrattazione o di concertazione preventiva. Ad oggi

sembrerebbero invece esclusi dalla contrattazione anche i “criteri generali” sopra citati, che potrebbero forse rientrare al massimo nella fase di consultazione e/o informazione con il sindacato. Oltre a quanto verrà analizzato da questo tavolo di lavoro, un’ introduzione importante al nuovo “quadro” delle materie da contrattare in sede decentrata è ritrovabile nella nota Unioncamere dell’8 settembre 2011.

In generale il d. lgs. 141/2011 ha parzialmente risolto alcune ambiguità del 150 che hanno aperto fino ad oggi a possibile contenzioso; viene superato il problema con il decreto legislativo 141 risolvendo almeno in parte quell’alone di incertezza cui si è accennato in precedenza.

Per quanto concerne l’intesa del 4 febbraio (e si ripete che essa non è relativa alle Camere di Commercio) è importante notare come in essa si preveda – fra le altre cose – come l’applicazione delle “fasce” di valutazione previste dall’art. 19 del 150 non possa comportare una diminuzione della retribuzione relativa alla produttività (*performance* individuale) del dipendente. Alcuni hanno voluto leggere in tale testo la garanzia nei prossimi anni per il lavoratore di non vedere diminuita la retribuzione legata alla *performance*. Credo si possa affermare che tale lettura risulta superficiale e non corretta. Anche se la retribuzione collegata alla *performance* non può diminuire in rapporto a quanto definito dall’art. 19, infatti, è importante sottolineare come nessun divieto tale intesa pone ai sistemi di valutazione in genere e all’autonomia del dirigente valutatore. In altre parole, se a fronte della analisi del dirigente (e quindi non a fronte dei vincoli normativi) un dipendente viene valutato con *performance* inferiore rispetto all’anno precedente, si dovrà automaticamente e con le modalità previste da ciascun sistema di valutazione ridurre la retribuzione del dipendente, esattamente con essa sarà invece superiore a fronte di prestazioni migliori.

In sostanza, è utile quindi ricordare che continua a valere – anche per le Camere di commercio – la necessità di garantire nei sistemi di valutazione un approccio selettivo e meritocratico. In tal senso è intervenuto anche il decreto legislativo 1 agosto 2011, che riporta modifiche ed integrazioni del d.lgs. 150/2009. Anche

se l'art. 19 non è direttamente applicabile ad una serie di amministrazioni, tra le quali le Camere di commercio (per queste ultime, in forza anche di quanto a suo tempo indicato dalla Civit, gli artt. di riferimento sono il 16 e il 31 del 150), le modifiche apportate dal d.lgs. 141/2011 al comma 3 dell'art. 19 sono importanti, perché tale comma si applica anche agli enti destinatari dell'art. 31, quindi anche alle Camere. Di qui la conferma di approcci selettivi e meritocratici e la necessità di garantire la quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio alla retribuzione relativa alla *performance* individuale.

4. Il ruolo oggi del responsabile delle risorse umane nelle Camere di commercio

I cambiamenti introdotti dalla normativa non si limitano all'area della contrattazione integrativa ma incidono anche sulle aree di responsabilità presidiate dai Responsabili delle risorse umane e sulle competenze a loro richieste.

Il Tavolo di Lavoro ha condiviso alcuni aspetti riguardanti il ruolo del Responsabile delle risorse umane nelle Camere di commercio e delineato un suo profilo "ideale" in termini di comportamentali/relazionali e di competenze professionali.

Alcune caratteristiche riguardano l'approccio al lavoro e l'interpretazione del proprio ruolo e delle relative responsabilità. Rientrano fra queste, oltre alle qualità più propriamente personali quali la capacità di ascolto, l'autorevolezza e l'equilibrio, aspetti legati alla capacità propositiva, all'utilizzo del *benchmarking*, alla capacità di divulgare la cultura del cambiamento, al riscoprire il senso del lavoro pubblico e di appartenenza all'Ente, alla sensibilità dimostrata verso il benessere organizzativo, alla capacità di contribuire a creare un sistema di valutazione in raccordo con quello di misurazione dal quale possano emergere piani di miglioramento e forme di valorizzazione e motivazione del personale; alla capacità di effettuare un *reengineering* dei processi e di favorire la digitalizzazione e dematerializzazione delle procedure interne, nonché alla capacità di sperimentare nuovi metodi di selezione del personale.

Altri aspetti riguardano le competenze professionali ed il loro esercizio e rientrano tra queste competenze manageriali quali la capacità di utilizzare buone tecniche di negoziazione, la coerenza organizzativa, il possesso di competenze tecniche e finanziarie, la capacità di sapersi confrontare con altre realtà, nonché la capacità di analisi e di ricerca del miglioramento continuo.

Sulle materie relative alla gestione delle risorse umane e alle fasi di

contrattazione non può essere trascurata, inoltre, un'importante novità specifiche per le Camere di commercio e con impatto sul ruolo delle direzioni delle risorse umane. Si fa riferimento al nuovo testo della legge 580/93.

Nel vecchio testo (art. 20, comma 1) la responsabilità di sovrintendere al personale delle Camere di commercio era data al Segretario Generale. Con il nuovo testo della legge, così come modificato dal d.lgs. 23 del 15 febbraio 2010, l'art. 20 (sempre al comma 1), al Segretario Generale competono – coerentemente all'evoluzione di moderni modelli organizzativi – le funzioni di vertice dell'amministrazione, nonché il coordinamento delle attività dell'ente nel suo complesso.

Il nuovo testo apre quindi, soprattutto e presumibilmente per le Camere di dimensione più ampia, all'opportunità di forte evoluzione e responsabilizzazione del ruolo delle direzioni del personale. In tal senso saranno o modelli organizzativi (“macro” e “micro”) ad individuare per ciascuna Camera il nuovo ruolo della funzione “risorse umane”: un'opportunità da cogliere anche in relazione all'evoluzione della normativa ed all'evoluzione dei modelli di gestione, di valutazione e di riferimento per le nuove relazioni sindacali.

*Allegato 1 - Le materie della
contrattazione*

MATERIE CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA NEL SISTEMA PREVIGENTE ALLA RIFORMA		MATERIE CONTRATTAZIONE POST RIFORMA D.LGS. 150/2009	
Fonte CCNL - Descrizione materia		SI/NO	Considerazioni
CCNL 6 luglio 1995, art. 2			
	Individuazione per le diverse qualifiche e professionalità addette ai servizi minimi essenziali di appositi contingenti di personale che devono essere esonerati dagli scioperi per garantire la continuità delle prestazioni indispensabili inerenti i servizi	NO	E' un tema che incrocia l'organizzazione e la gestione delle persone e pertanto non rientra nella contrattazione.
CCNL 31 marzo 1999, art. 16, c. 1			
	Completamento ed integrazione dei criteri per la progressione economica all'interno della categoria di cui all'art. 5, comma 2 del CCNL 31.03.1999	SI (con limiti)	Art. 23 del D.Lgs. 150 prevede che "Le amministrazioni pubbliche riconoscono selettivamente le progressioni economiche di cui all'art. 52 comma 1- <i>bis</i> del D.Lgs. 165/2001 ... sulla base di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e integrativi". In materia di progressioni economiche la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge. I limiti ed i vincoli sono definiti dagli artt. 23 e 62 del D.Lgs 150/2009 che modificano l'art. 52 del D.Lgs 165/2001 e sono: carattere selettivo, destinazione ad una quota limitata di dipendenti, stretto collegamento con lo sviluppo delle competenze professionali, dipendenza dai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione, attribuzione di un titolo rilevante alla collocazione nella fascia di merito alta per 3 anni consecutivi o per cinque annualità anche non consecutive.

MATERIE CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA NEL SISTEMA PREVIGENTE ALLA RIFORMA		MATERIE CONTRATTAZIONE POST RIFORMA D.LGS. 150/2009	
Fonte CCNL - Descrizione materia		SI/NO	Considerazioni
	Modalità di ripartizione delle eventuali risorse aggiuntive per il finanziamento della progressione economica e per la loro distribuzione tra i fondi annuali di cui all'art. 14 del CCNL 31.03.1999	SI	
CCNL 1° aprile 1999, art. 4			
a)	Criteri per la ripartizione e destinazione delle risorse finanziarie , indicate nell'art. 15 del CCNL 01.04.1999, per le finalità previste dall'art. 17, nel rispetto della disciplina prevista dallo stesso articolo 17.	SI	Art. 40, comma 3- <i>bis</i> D.Lgs 165/2001 come sostituito dall'art. 54 del D.Lgs 150/2009"La contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della <i>performance</i> ai sensi dell'art. 45, c. 3. A tale fine destina al trattamento economico accessorio collegato alla <i>performance</i> individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato." La definizione dei criteri ha un impatto strettamente rilevante sulla spesa delle risorse decentrate e pertanto deve essere contrattata. Si aggiungerebbero inoltre le materie previste dal nuovo art. 45 c. 3 come modificato dall'art. 57 del d.lgs. 150/2009: <u>la contrattazione definisce gli importi correlati alla <i>performance</i> organizzativa e individuale.</u>
b)	Criteri generali relativi ai sistemi d'incentivazione del personale sulla base di obiettivi e programmi di intervento della produttività e di miglioramento della qualità del servizio;	NO	I primi due tipi di criteri generali non sono più materia di contrattazione. Infatti le amministrazioni devono adottare con apposito provvedimento il Sistema di misurazione e valutazione della <i>performance</i> di cui agli artt. 7 e 8 del D.Lgs. 150/2009.
	Criteri generali delle metodologie di valutazione basate su indici e standard di valutazione;	NO	

MATERIE CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA NEL SISTEMA PREVIGENTE ALLA RIFORMA		MATERIE CONTRATTAZIONE POST RIFORMA D.LGS. 150/2009	
Fonte CCNL - Descrizione materia		SI/NO	Considerazioni
	Criteri di ripartizione delle risorse destinate alle finalità di cui all'art. 17, comma 2, lett. a) del CCNL 01.04.1999 (compenso produttività)	SI	L'ultimo criterio rientra nella ripartizione delle risorse e pertanto rimane oggetto di contrattazione (nello stesso senso atto di indirizzo dell'ARAN).
c)	Fattispecie, criteri, valori e procedure per l'individuazione e la corresponsione dei compensi relativi ad attività disagiate, specifiche responsabilità o finalizzati alla incentivazione di specifiche attività come gli incarichi di progettazione, quelle degli avvocati e dei procuratori legali o quelle connesse al recupero dell'evasione Ici, o, infine, quelle degli uffici finanziari. (art. 17, comma 2, lettere e), f), g) del CCNL 01.04.1999)	SI	Salvo modifiche da parte di successivi assetti contrattuali. Attiene ad una modalità di utilizzo e destinazione delle risorse decentrate. La definizione degli elementi previsti ha un impatto strettamente rilevante sulla spesa delle risorse decentrate e pertanto deve essere contrattata.
d)	Programmi annuali e pluriennali delle attività di formazione professionale, riqualificazione e aggiornamento del personale per adeguarlo ai processi di innovazione	NO	La programmazione delle attività ed in particolare di quelle connesse all'investimento sulla formazione professionale, riqualificazione ed aggiornamento del personale è qualificabile come una misura organizzativa e di gestione del rapporto di lavoro, e pertanto rientra nell'ambito dei poteri del privato datore di lavoro. Vedere art. 7 c. 4 denominato " <i>gestione delle risorse umane</i> " e art. 7-bis del D.Lgs 165/2001.
e)	Linee d'indirizzo e criteri per la garanzia ed il miglioramento dell'ambiente di lavoro , per gli interventi rivolti alla prevenzione e alla sicurezza sui luoghi di lavoro,	NO	Attiene a tematiche organizzative e di gestione

MATERIE CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA NEL SISTEMA PREVIGENTE ALLA RIFORMA		MATERIE CONTRATTAZIONE POST RIFORMA D.LGS. 150/2009	
Fonte CCNL - Descrizione materia		SI/NO	Considerazioni
	per l'attuazione degli adempimenti rivolti a facilitare l'attività dei dipendenti disabili		
f)	Implicazioni in ordine alla qualità del lavoro e alla professionalità dei dipendenti in conseguenza di innovazioni degli assetti organizzativi, tecnologiche e alla domanda di servizi	NO	Attiene a tematiche organizzative e di gestione
g)	Pari opportunità , per le finalità e con le procedure indicate dall'art. 28 del DPR 19.11.1990, n. 333, anche per le finalità della legge 10.04.1991, n. 125	NO	
h)	Criteri delle forme di incentivazione delle specifiche attività e prestazioni correlate alla utilizzazione delle risorse indicate nell'art. 15, comma 1, lettera k) del CCNL 01.04.1999	SI	Si tratta di specifiche disposizioni di legge che consentono di utilizzare risorse per l'incentivazione di prestazioni o di risultati del personale. Rimane nell'ambito della contrattazione in relazione a quanto detto per il punto a) e c).
i)	Modalità e verifiche per l'attuazione della riduzione d'orario di cui all'art. 22 del CCNL 01.04.1999	NO	L'orario di lavoro attiene all'organizzazione generale degli uffici e alla gestione del rapporto di lavoro, e pertanto rientra nell'ambito dei poteri del privato datore di lavoro.
j)	Modalità di gestione delle eccedenze di personale secondo la disciplina e nel rispetto dei tempi e delle procedure dell'art. 33 del D.Lgs. 165/2001	NO	Si applica l'art. 33 del D.Lgs 165/2001 che riserva la materia al potere del privato datore di lavoro e prevede la partecipazione sindacale attraverso l'INFORMAZIONE e l'ESAME e non la contrattazione.
m)	Criteri generali per le politiche dell'orario di lavoro	NO	L'orario di lavoro attiene all'organizzazione generale degli uffici e alla di gestione del rapporto di lavoro, e pertanto rientra nell'ambito dei poteri del privato datore di lavoro.

MATERIE CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA NEL SISTEMA PREVIGENTE ALLA RIFORMA		MATERIE CONTRATTAZIONE POST RIFORMA D.LGS. 150/2009	
Fonte CCNL - Descrizione materia		SI/NO	Considerazioni
CCNL 1° aprile 1999, art. 5, c. 1			
	Modalità di utilizzo delle risorse decentrate integrative (contrattate con cadenza annuale)	SI	
CCNL 1° aprile 1999, art. 22, c. 3			
	Articolazione delle tipologie dell'orario di lavoro	NO	L'orario di lavoro attiene all'organizzazione generale degli uffici e alla gestione del rapporto di lavoro, e pertanto rientra nell'ambito dei poteri del privato datore di lavoro.
CCNL 1° aprile 1999, art. 24			
	Definizione, nell'ambito delle risorse destinate alla formazione, della quota da destinare alla riqualificazione del personale trasferito, a seguito dell'applicazione delle procedure relative alle eccedenze di personale, o collocato in disponibilità oppure all'incentivazione della ricollocazione del personale mediante mobilità volontaria (art. 34 c. 5 D.Lgs. 165/2001)	NO	
CCNL 14 settembre 2000			
art. 1, c. 7	Entità dei rimborsi, anche in forma forfettaria, per i consumi energetici e telefonici nell'ambito della disciplina del telelavoro	NO	
art. 1, c. 10	Definizione dell'eventuale trattamento accessorio da riconoscere al dipendente nell'ambito della disciplina del telelavoro , comunque nell'ambito delle finalità indicate nell'art. 17 del CCNL 01.04.1999	SI	

MATERIE CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA NEL SISTEMA PREVIGENTE ALLA RIFORMA		MATERIE CONTRATTAZIONE POST RIFORMA D.LGS. 150/2009	
Fonte CCNL - Descrizione materia		SI/NO	Considerazioni
art. 2, c. 6	Definizione dei casi, condizioni, criteri e modalità per la determinazione e corresponsione ai lavoratori con contratto di fornitura di lavoro temporaneo dei trattamenti accessori connessi a programmi o progetti di produttività	SI	
art. 3, c. 11	Attribuzione di compensi per particolari condizioni di lavoro o per altri incentivi previsti dall'art. 17 del CCNL 01.04.1999 al personale assunto con contratto di formazione e lavoro	SI	
art. 4, c. 11	Individuazione delle gravi condizioni familiari che consentono l' elevazione del contingente massimo di rapporti di lavoro a tempo parziale (25%) di un ulteriore 10%	NO	Attiene a tematiche organizzative e di gestione
art. 6, c. 10	Definizione delle modalità di applicazione , anche in misura non frazionata o direttamente proporzionale al regime orario adottato, del trattamento accessorio collegato al raggiungimento di obiettivi o alla realizzazione di progetti o di altri istituti	SI	
art. 19, c. 1 e 5	Determinazione della misura e degli interventi per favorire le pari opportunità e le azioni positive a favore delle lavoratrici	NO	
art. 36, c. 1	Definizione dell'importo giornaliero dell'indennità maneggio valori , entro i valori minimi e massimi rispettivamente di L. 1000 e L. 3000 (euro 0,52 ed euro 1,55)	SI	La definizione dell'importo dell'indennità ha un impatto strettamente rilevante sulla spesa delle risorse decentrate e pertanto deve essere contrattata.

MATERIE CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA NEL SISTEMA PREVIGENTE ALLA RIFORMA		MATERIE CONTRATTAZIONE POST RIFORMA D.LGS. 150/2009	
Fonte CCNL - Descrizione materia		SI/NO	Considerazioni
art. 37, c. 1	Individuazione delle prestazioni di lavoro comportanti continua e diretta esposizione a rischi pregiudizievoli per la salute e l'integrità personale, ai fini della corresponsione della relativa indennità di rischio	SI -> NO (?)	Il valore dell'indennità rischio è predefinito dal contratto nazionale; l'individuazione delle fattispecie lavorative rientranti in tale "rischio" attiene a tematiche organizzative e di gestione, pertanto non dovrebbe essere contrattata
art. 38, c. 3	Elevazione, per esigenze eccezionali, del limite massimo individuale delle prestazioni di lavoro straordinario , stabilito nell'art. 14 del CCNL 01.04.1999, per un numero di dipendenti, non superiore al 2% dell'organico, che svolge attività di diretta assi	NO	
art. 38- <i>bis</i> , c. 2	Definizione del limite complessivo annuo delle ore di lavoro straordinario che possono confluire nella banca delle ore	NO	Attiene a tematiche organizzative e di gestione

Allegato 2 - Le nuove relazioni sindacali

Il Tavolo di lavoro, alla luce dei contributi apportati dagli esperti intervenuti nelle diverse sessioni, ha analizzato il modello di relazioni sindacali delineato dal d.lgs. 165/2001, come modificato dalla l. 15/2009 e dal d.lgs. 150/2009, con riferimento alla demarcazione degli ambiti riservati alla legge e alla contrattazione collettiva, ed in particolare alla ridefinizione delle materie affidate alla partecipazione sindacale (informazione, consultazione, esame congiunto) e alla contrattazione collettiva. Le risultanze di tale analisi potrebbero essere riviste alla luce del nuovo CCNQ che definirà per tutti i comparti il nuovo quadro degli istituti delle relazioni sindacali, effettuando, ai sensi delle discipline contrattuali vigenti e nel rispetto della disciplina legislativa, la riclassificazione delle materie demandate alle diverse forme di partecipazione (v. Atto di indirizzo quadro del 18-2-2011 inviato dal Dipartimento Funzione Pubblica al Comitato di settore per le Regioni).

Al fine di fornire un supporto alla delegazione di parte pubblica nella predisposizione di una proposta di articolato contrattuale e di evitarle di incorrere in violazioni dei vincoli e dei limiti di competenza stabiliti dal suddetto decreto, che comporterebbero la nullità delle clausole, si riporta qui di seguito uno schema riepilogativo.

Per ciascuna materia viene riportato tra parentesi il riferimento normativo che la esclude dalla contrattazione.

Contrattazione

- a) Criteri per la ripartizione e destinazione delle risorse finanziarie;
- b) Criteri di ripartizione delle risorse destinate ai compensi diretti ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi *ex art. 17, c. 2,*

- lett. a), del CCNL 1.4.1999;
- c) Trattamenti economici accessori collegati all'effettivo svolgimento di particolari attività/responsabilità;
 - d) Completamento ed integrazione dei criteri per la progressione economica all'interno della categoria di cui all'art. 5, comma 2. del CCNL 31.3.1999 e all'art. 9 del CCNL 11.4.2008;
 - e) Definizione del trattamento accessorio da riconoscere ai dipendenti nell'ambito della disciplina del telelavoro;
 - f) Definizione dei casi, condizioni e criteri e modalità per la determinazione e corresponsione ai lavoratori con contratto di fornitura di lavoro temporaneo dei trattamenti accessori connessi a programmi o progetti di produttività.

Partecipazione sindacale

Informazione

- a) le determinazioni per l'organizzazione degli uffici, le misure inerenti la gestione delle risorse umane, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici (ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 165/01, come sostituito dall'art. 34, comma 1, del D.Lgs. n. 150/09);
- b) individuazione per le diverse qualifiche e professionalità addette ai servizi minimi essenziali di appositi contingenti di personale che devono essere esonerati dagli scioperi per garantire la continuità delle prestazioni indispensabili inerenti i servizi, *ex art. 2 CCNL 6.7.1995* (ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 165/01, come sostituito dall'art. 34, comma 1, del D.Lgs. n. 150/09);
- c) le seguenti materie elencate nell'art. 4 del CCNL 1.4.1999:
 - i criteri generali relativi ai sistemi di incentivazione del personale

- sulla base di obiettivi e programmi di incremento della produttività di miglioramento della qualità del servizio (ai sensi degli art. 7 e 9 del D.Lgs. n. 150/09);
- i criteri generali delle metodologie di valutazione basate su indici e standard di valutazione (ai sensi degli art. 7 e 9 del D.Lgs. n. 150/09);
 - i programmi annuali e pluriennali delle attività di formazione professionale, riqualificazione e aggiornamento del personale per adeguarlo ai processi di innovazione (ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 165/01, come sostituito dall'art. 34, comma 1, del D.Lgs. n. 150/09);
 - le implicazioni in ordine alla qualità del lavoro e alla professionalità dei dipendenti in conseguenza delle innovazioni degli assetti organizzativi, tecnologiche e della domanda di servizi (ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 165/01, come sostituito dall'art. 34, comma 1, del D.Lgs. n. 150/09);
 - le modalità e le verifiche per l'attuazione della riduzione d'orario di cui all'art. 22 del CCNL 01.04.1999 (ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 165/01, come sostituito dall'art. 34, comma 1, del D.Lgs. n. 150/09);
 - i criteri generali per le politiche dell'orario di lavoro (ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 165/01, come sostituito dall'art. 34, comma 1, del D.Lgs. n. 150/09);
- d) Particolazione delle tipologie dell'orario di lavoro *ex* art. 22, comma 3, del CCNL 1.4.1999 (ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 165/01, come sostituito dall'art. 34, comma 1, del D.Lgs. n. 150/09);
- e) L'entità dei rimborsi, anche in forma forfetaria, delle spese sostenute dal lavoratore per i consumi energetici e telefonici nell'ambito della disciplina del telelavoro *ex* art. 1, comma 7, del CCNL 14.9.2000 (ai sensi dell'art. 5,

comma 2, del D.Lgs. n. 165/01, come sostituito dall'art. 34, comma 1, del D.Lgs. n. 150/09);

- f) individuazione delle gravi e documentate situazioni familiari che consentono l'elevazione del contingente massimo di rapporti di lavoro a tempo parziale (25%) di un ulteriore 10% *ex* art. 4, comma 11, del CCNL 14.9.2000 (ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 165/01, come sostituito dall'art. 34, comma 1, del D.Lgs. n. 150/09);
- g) individuazione delle prestazioni di lavoro comportanti continua e diretta esposizione a rischi pregiudizievoli per la salute e per l'integrità personale, ai fini della corresponsione della relativa indennità di rischio *ex* art. 37, comma 1, del CCNL 14.9.2000 (ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 165/01, come sostituito dall'art. 34, comma 1, del D.Lgs. n. 150/09);
- h) elevazione, per esigenze eccezionali, del limite massimo individuale delle prestazioni di lavoro straordinario, stabilito nell'art. 14 del CCNL 1.4.1999 per un numero di dipendenti, non superiore al 2% dell'organico, che svolge attività diretta assistenza agli organi istituzionali *ex* art. 38, comma 3, del CCNL dd. 14.9.2000 (ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 165/01, come sostituito dall'art. 34, comma 1, del D.Lgs. n. 150/09);
- i) definizione del limite complessivo annuo di ore di prestazione di lavoro straordinario che possono confluire nella banca ore *ex* art. 38-*bis*, comma 2, del CCNL 14.9.2000 (ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 165/01, come sostituito dall'art. 34, comma 1, del D.Lgs. n. 150/09);
- j) CCNL 31.3.1999 art. 16 lettere b), c), d), e) ed f);
- k) CCNL 1.4.1999, art. 8, lettere a), c) ed e);
- l) CCNL 14.9.2000, art. 1, comma 2, art. 3, comma 17, art. 4, comma 3 art. 8, comma 4, art. 41, comma 7 e art. 45, comma 1.
- m) i piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di

riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento, adottati dall'amministrazione ai sensi dell'art. 16, commi 4, 5 e 6 del DL 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni con legge 15 luglio 2011, n. 111.

Consultazione

- a) Consistenza e variazione delle dotazioni organiche e di organizzazione degli uffici *ex art.* 6, comma 1, D.Lgs. n. 165/2001
- b) CCNL 1.4.1999, art. 8, lettera d)
- c) CCNL 14.9.2000, art. 7, comma 2.

Esame congiunto

- a) le seguenti materie elencate nell'art. 4 del CCNL 01.04.1999:
 - le linee di indirizzo e i criteri per la garanzia ed il miglioramento dell'ambiente di lavoro, per gli interventi rivolti alla prevenzione e alla sicurezza sui luoghi di lavoro, per l'attuazione degli adempimenti rivolti a facilitare l'attività dei dipendenti disabili (ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 165/01, come sostituito dall'art. 34, comma 1, del D.Lgs. n. 150/09);
 - le pari opportunità per le finalità con le procedure indicate dall'art. 28 del DPR 19 novembre 1990, n. 333, anche per le finalità della legge 10 aprile 1991, n. 125 (ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 165/01, come sostituito dall'art. 34, comma 1, del D.Lgs. n. 150/09);
 - definizione di interventi e le misure volte a favorire effettive pari opportunità nelle condizioni di lavoro e di sviluppo professionale *ex art.* 19, comma 1 e 5, del CCNL 14.9.2000 (ai sensi dell'art. 5,

comma 2, del D.Lgs. n. 165/01, come sostituito dall'art. 34, comma 1, del D.Lgs. n. 150/09).

Non sono comunque oggetto di contrattazione le materie oggetto di partecipazione sindacale (ai sensi dell'art. 9 del D.Lgs. n. 165/01, come sostituito dall'art. 36 del D.Lgs. n. 150/09).

**Allegato 3 - Proposta di Contratto
collettivo decentrato integrativo del
personale non dirigente per l'anno 2011**

PREMESSA E FINALITÀ

DEL CONTRATTO COLLETTIVO DECENTRATO INTEGRATIVO

La presente intesa è particolarmente importante perché rappresenta la prima applicazione del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", in ordine alle materie demandate alla contrattazione collettiva decentrata integrativa all'interno della Camera di commercio di ^{○○○○○○} e fa proprie le novità da essa introdotte in materia di relazioni sindacali.

In particolare, con la presente intesa si definiscono principi e criteri di gestione dello sviluppo delle risorse umane della Camera di commercio di ^{○○○○○○} tendenti da un lato a migliorare il livello di efficienza e produttività dei servizi camerali erogati e dall'altro a valorizzare l'impegno e la qualità della prestazione del personale.

Nel quadro di uno sviluppo organico e coerente della politica di gestione delle risorse umane, le relazioni sindacali, nel rispetto reciproco dell'autonomia e delle prerogative della dirigenza e delle rappresentanze sindacali, sono orientate alla correttezza ed alla trasparenza e contribuiscono alla realizzazione delle finalità individuate nel decreto.

Il presente contratto collettivo decentrato integrativo (di seguito CCDI) promuove adeguati livelli di efficienza e produttività nel raggiungimento delle finalità e degli obiettivi propri della Camera di commercio di ^{○○○○○○} nonché nei servizi resi all'utenza incentivando l'impegno e la qualità della *performance*.

Articolo 1

Ambito di applicazione

- 1. Il presente CCDI si applica a tutto il personale non dirigente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o determinato della Camera di commercio di ○○○○○○, ivi compreso il personale comandato o distaccato e con contratto di formazione-lavoro.*
- 2. Il presente CCDI si applica, altresì, al personale impiegato con contratto di somministrazione di lavoro a termine compatibilmente con la vigente normativa che regola il mercato del lavoro.*
- 3. Il presente CCDI disciplina il periodo ○○○○○○ - ○○○○○○ ed i suoi effetti decorrono dalla data di sottoscrizione dello stesso, salvo diversa decorrenza espressamente indicata.*
- 4. Il presente CCDI conserva la propria efficacia fino alla stipulazione del successivo contratto decentrato, fatte salve le diverse disposizioni di cui agli accordi annuali in ordine all'utilizzo delle risorse finanziarie disponibili per le politiche di sviluppo del personale.*
- 5. In caso di sopravvenuta sottoscrizione, nel periodo di validità indicato nel comma 3, del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) o in caso di novità normative riguardanti le materie oggetto del presente CCDI, le parti riaprono il confronto per verificare la validità delle clausole contrattuali qui concordate.*

Articolo 2

Relazioni sindacali

- 1. Al di fuori dell'ambito delle materie riservate alla contrattazione*

collettiva, le relazioni sindacali si realizzano mediante le seguenti forme¹:

- informazione preventiva e/o successiva in materia di organizzazione degli uffici e di gestione dei rapporti di lavoro;
 - consultazione in tema di consistenza e variazione delle dotazioni organiche e di organizzazione degli uffici;
 - esame congiunto previa informazione e richiesta sindacale in tutte le materie rilevanti per la tutela della personalità del lavoratore.
2. *L'Amministrazione garantisce la convocazione della delegazione trattante per le materie oggetto di contrattazione decentrata almeno 15 giorni prima ogni qualvolta le parti ne facciano richiesta.*
- Per motivi di particolare urgenza le parti rinunciano al termine sopra indicato. Nella convocazione viene riportato l'ordine del giorno.*
3. *Le riunioni del tavolo di delegazione trattante si svolgono di norma al di fuori dell'orario di lavoro.*

Articolo 3

Criteri per la ripartizione e destinazione delle risorse finanziarie

1. *La Camera di commercio promuove il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale, attraverso l'utilizzo di sistemi selettivi, secondo logiche meritocratiche, nonché valorizzando i dipendenti che conseguono le migliori performance attraverso l'attribuzione di incentivi sia economici, sia di carriera.*
2. *Le risorse finanziarie destinate all'incentivazione delle politiche di*

¹ Tenuto conto dell'atto di indirizzo per la stipulazione di un accordo quadro che regoli il sistema delle relazioni sindacali alla luce della riforma degli assetti contrattuali sottoscritta il 30 aprile 2009 per i comparti del pubblico impiego e della Riforma Brunetta della Pubblica Amministrazione (D.Lgs. n. 150/2009) inviato dal Ministro all'ARAN il 30 giugno 2011.

sviluppo delle risorse umane e della produttività, determinate annualmente, sono destinate al trattamento accessorio del personale, ai sensi del combinato disposto degli art. 17 del CCNL 1.4.1999, artt. 10, 33 e 36, c. 2, del CCNL 22.1.2004 e art. 7, c. 1, del CCNL 9.5.2006. In particolare, le risorse stabili, aventi carattere di fissità e continuità, sono destinate al finanziamento del fondo per le progressioni economiche, del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato e dell'indennità di comparto e, qualora, rimangano ulteriori risorse disponibili, sono destinate al finanziamento delle altre finalità previste dall'art. 17 del CCNL 1.4.1999 e s.m.i. Le risorse variabili, aventi il carattere dell'eventualità e la cui entità muta di anno in anno secondo le disposizioni contrattuali e normative intervenute ed i vincoli di bilancio della Camera di commercio, sono destinate alle finalità previste dall'art. 17 CCNL 1.4.1999 e s.m.i., con eccezione degli istituti contrattuali aventi carattere di certezza e stabilità sopra richiamate. L'amministrazione provvede ad informare le OOSS e la RSU dell'entità di tali risorse.

- 3. La quota prevalente delle risorse di cui al comma 2 è destinata prevalentemente alla performance individuale.*
- 4. Per l'anno °°°° le parti concordano che le ulteriori risorse disponibili per la contrattazione decentrata non collegate alla performance organizzativa ed individuale sono destinate: (seguono alcune indicazioni a titolo puramente esemplificativo. Ciascuna Amministrazione potrà prevedere le finalità di utilizzo delle risorse di cui al presente comma)*
 - valorizzare lo sviluppo professionale/competenze acquisite del personale secondo i criteri di cui al successivo articolo 6;
 - compensare la realizzazione dei seguenti progetti: °°°°

- compensare l'esercizio di compiti che comportano specifiche responsabilità
- erogare le seguenti indennità: °°°°
- al bonus delle eccellenze (quando istituito)
- al premio annuale per l'innovazione (quando istituito)

5. *Resta confermata la disciplina dell'art. 17 del CCNL 1.4.1999 sulla conservazione e riutilizzazione delle somme non spese nell'esercizio di riferimento, ossia le somme non utilizzate o non attribuite, con riferimento alla finalità del corrispondente esercizio, sono portate in aumento delle risorse dell'anno successivo, compatibilmente con i vincoli dettati dalla vigente normativa in materia di fondo delle risorse decentrate.*

Articolo 4

Criteria di ripartizione delle risorse destinate ai compensi diretti ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi ex art. 17, c. 2, lett. a), del CCNL 1.4.1999

1. *Le logiche del sistema di misurazione e valutazione della performance della Camera di commercio di °°°°°°° sono orientate alla selettività e meritocrazia ed escludono ogni forma di automatismo e di erogazione in maniera indifferenziata.*
2. *I compensi destinati a incentivare la produttività e al miglioramento dei servizi sono corrisposti ai lavoratori interessati solo a conclusione dell'annuale processo di valutazione e solo a fronte di risultati aggiuntivi apprezzabili rispetto al risultato atteso dalla normale prestazione lavorativa.*
3. *Il compenso destinato a remunerare la performance è correlato sia ai risultati ottenuti dalla Camera di commercio nel suo complesso sia ai risultati ottenuti dalla specifica unità organizzativa cui il dipendente è assegnato sia ai risultati complessivi ottenuti*

nell'anno da ciascun dipendente in base agli obiettivi assegnati ed al suo effettivo contributo.

- 4. I criteri di erogazione dei relativi compensi ai dipendenti sono definiti nel vigente "Sistema di misurazione e valutazione della performance" in coerenza con il Ciclo delle performance.*
- 5. Il compenso incentivante la produttività è corrisposto al personale in servizio con contratto di somministrazione di lavoro a termine che abbia concorso alla realizzazione del piano delle attività/progetti della Camera di commercio nel rispetto degli stessi criteri applicati al personale di cui all'articolo 1, comma 1, del presente CCDI.*

Art. 5

Trattamenti economici accessori collegati all'effettivo svolgimento di particolari attività o responsabilità

- 1. Nel presente articolo sono disciplinati gli istituti del trattamento economico accessorio di cui alle seguenti disposizioni contrattuali.*

*Art. 17, comma 2, lett. e), del CCNL 1.4.1999
attività svolte in condizioni particolarmente disagiate da parte personale appartenente alle categorie A, B e C*

Per quanto attiene le attività svolte in condizioni particolarmente disagiate si precisa che rientrano in tale definizione le attività svolte in condizioni difficili e/o faticose per le circostanze specifiche nelle quali vengono condotte, sia rispetto a quelle svolte da altre figure professionali della medesima categoria, sia rispetto alle diverse condizioni nelle quali può trovarsi la medesima figura professionale.

Tale disagio può anche essere rappresentato da un orario di lavoro particolarmente flessibile o svolto in condizioni normalmente diverse e di maggior sacrificio rispetto agli altri dipendenti dell'Ente.

L'indennità di disagio non è cumulabile, per le stesse motivazioni, con altre indennità quali ad esempio l'indennità di rischio, di turno o di reperibilità, inoltre non può essere attribuita per il semplice fatto di svolgere le mansioni proprie del profilo professionale di appartenenza, ma per le condizioni particolari in cui tale prestazione è effettuata.

Le parti convengono di considerare attività particolarmente disagiate le

seguenti:

(elenco puramente esemplificativo):

- trasporto di valori o documenti fuori sede
- svolgimento di attività presso sedi decentrate (nel caso in cui il dipendente presti la propria attività da solo con disagio del pubblico)
- usciere che svolge le sue funzioni in orari di norma non coincidenti con il proprio orario di servizio non flessibile, per consentire la più ampia funzionalità dei servizi camerali, non solo nei confronti dell'utenza ma anche delle strutture ed organismi dell'Ente
- centralinista che svolge la propria attività da solo con ristretti margini di flessibilità di orario

L'importo è corrisposto in relazione ai giorni di effettiva presenza in servizio, calcolati proporzionalmente rispetto ai giorni di servizio da prestare nel mese di riferimento, lo stesso importo è proporzionalmente ridotto per il personale con rapporto di lavoro a tempo parziale.

***Art. 17, comma 2, lett. f), del CCNL 1.4.1999
attività che comportano specifiche responsabilità per il personale
delle categorie B e C e del personale della categoria D non incaricato
di funzioni dell'area delle posizioni organizzative***

Il compenso annuo lordo non può essere superiore a € 2.500 (art. 7 del CCNL 9.5.2006).

Le parti, pertanto, convengono di attribuire l'indennità per specifiche responsabilità alle fattispecie di seguito indicate (a titolo esemplificativo):

- Responsabili di ufficio senza Posizione Organizzativa
- Responsabili di progetto
- Responsabili di procedimento amministrativo di particolare complessità
- Svolgimento di attività di staff considerata di particolare rilievo per l'organizzazione dell'Ente
- Assistente metrico
- Cassiere

L'indennità per specifiche responsabilità ha natura retributiva fissa e ricorrente ed è erogata annualmente.

Ad ogni dipendente non può essere attribuita più di un'indennità per specifiche responsabilità, nel caso in cui ricorrano responsabilità diverse al dipendente interessato è attribuita l'indennità di valore economico più elevato.

L'importo dell'indennità è decurtato, come avviene per la retribuzione di posizione delle posizioni organizzative, nel solo caso di assenza per malattia per i primi 10 giorni di ogni evento morboso in applicazione dell'art. 71,

comma 1, del D.L. 112/2008 convertito in Legge n. 133/2008.

In applicazione del D.Lgs 151/2001 l'indennità di cui al presente articolo non può essere revocata durante il periodo di congedo di maternità e/o paternità.

Art. 17, comma 2, lett. i) del CCNL 1.4.1999 (lettera aggiunta dall'art. 36, comma 2, del CCNL dd. 22.1.2004)
specifiche responsabilità del personale delle categorie B, C e D (responsabile dei tributi, archivisti informatici, addetti agli uffici per le relazioni con il pubblico).

L'importo massimo del compenso è definito in € 300 annui lordi.

Art. 36 del CCNL 14.9.2000
indennità maneggio valori

Al personale adibito in via continuativa a servizi che comportino maneggio di valori di cassa compete una indennità giornaliera proporzionata al valore medio mensile dei valori maneggiati.

L'importo dell'indennità è pari a:

- € ⁰⁰⁰⁰⁰⁰/₀₀₀₀₀ per un valore medio mensile dei valori maneggiati pari a €
- € ⁰⁰⁰⁰⁰⁰/₀₀₀₀₀ per un valore medio mensile dei valori maneggiati pari a €

tenuto conto che gli importi di tale indennità possono variare da un minimo di € 0,52 ad un massimo di € 1,55.

Per servizio deve intendersi la specifica struttura organizzativa in cui valori di cassa siano continuativamente maneggiati (es. servizio ragioneria, cassa, servizio economato,).

L'indennità è liquidata mensilmente e compete per le sole giornate in cui il dipendente risulti in servizio ed effettivamente adibito ad uno dei servizi con le caratteristiche sopra specificate.

Art. 37 del CCNL 14.9.2000
indennità di rischio

Al personale le cui prestazioni di lavoro comportano continua e diretta esposizione a rischi pregiudizievoli per la salute e per l'integrità personale, è riconosciuta una indennità di rischio quantificata in complessive € 30 mensili ex art. 41 del CCNL 22.1.2004, che compete solo per i giorni di effettiva esposizione al rischio².

² Devono essere prese in considerazione le condizioni e l'ambiente di lavoro. Il rischio, pertanto, non può essere correlato automaticamente al possesso di un profilo.

Incentivi per concorsi a premi (ex art. 43 L. 27.12.1997, n. 449)

Si rinvia alla disciplina adottata dall'Ente con °°°°°° (indicare estremi provvedimento).

Attività di pianificazione/progettazione ex art. 92, commi 5 e 6, del D.Lgs. 163/2006 (Codice degli appalti)

Si rinvia alla disciplina adottata dall'Ente con (indicare estremi provvedimento).

2. *L'accordo annuale destina gli importi per finanziare gli istituti sopra menzionati.*

Art. 6

Completamento ed integrazione dei criteri per la progressione economica all'interno della categoria di cui all'art. 5, comma 2 del CCNL 31.3.1999 e all'art. 9 del CCNL 11.4.2008

1. *La progressione economica orizzontale all'interno delle categorie è attuata dalla Camera di commercio di °°°°°° al fine di conseguire reali miglioramenti organizzativi e di valorizzare le risorse umane dell'Ente.*
2. *Nel limite delle risorse annualmente destinate e nel rispetto delle disposizioni di legge e contrattuali, la progressione si realizza mediante l'acquisizione individuale di posizioni economiche più elevate, nell'ambito della categoria di appartenenza, a seguito di apposita selezione per merito, coerente con le finalità del sistema permanente di valutazione.*
3. *La disciplina di legge e contrattuale dispone che tali progressioni economiche siano attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione vigente e che le relative schede di valutazione inerenti i comportamenti professionali attesi.*

4. I criteri per l'effettuazione delle progressioni economiche orizzontali nelle diverse categorie sono i seguenti (a parte il primo criterio, previsto dal CCNL 2008, gli altri sono riportati a titolo esemplificativo e sono contenuti nel Sistema di valutazione e misurazione della Performance):

- per la partecipazione alla relativa selezione è richiesto come requisito un periodo minimo di permanenza nella posizione economica in godimento pari a ventiquattro mesi al 31 dicembre dell'anno precedente la selezione;
- il punteggio di ciascun dipendente in possesso dei requisiti di partecipazione alla selezione viene calcolato in base alla media dei punteggi attribuiti nelle schede di valutazione del triennio precedente a quello relativo all'anno di eventuale attribuzione della progressione;³ in caso di assenza prolungata, ad esempio per maternità, vengono prese in considerazione le valutazioni esistenti escludendo quelle relative al periodo di assenza;
- l'attribuzione della progressione orizzontale è, comunque, subordinata al raggiungimento di una valutazione minima di $\frac{000}{000}$ ottenuta dall'applicazione della media delle valutazioni individuali nel triennio precedente;
- a parità di punteggio viene data la precedenza al dipendente con più anzianità di servizio nella posizione economica, nel caso di ulteriore parità al più anziano di età;
- le progressioni orizzontali hanno decorrenza dal 1° gennaio di ciascun anno;
- la collocazione nella fascia di merito con un livello di *performance* individuale più elevata per tre anni consecutivi ovvero per cinque annualità anche non consecutive, costituisce titolo prioritario ai fini dell'attribuzione di tale progressione economica orizzontale.

Art. 7

Definizione del trattamento accessorio da riconoscere ai dipendenti nell'ambito della disciplina del telelavoro

1. In applicazione dell'art. 1, comma 10, del CCNL 14.9.2000 l'accordo annuale sulla ripartizione delle risorse finanziarie destinate all'incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse

³ Il riferimento al triennio trova la sua giustificazione nell'art. 23, comma 3, del D.Lgs. n. 150/09.

umane e della produttività destinerà un importo per il trattamento accessorio da riconoscere al personale che svolge attività in telelavoro, come segue:

ooooo

Art. 8

Definizione dei casi, condizioni e criteri e modalità per la determinazione e corresponsione ai lavoratori con contratto di fornitura di lavoro temporaneo dei trattamenti accessori connessi a programmi o progetti di produttività

1. In applicazione dell'art. 2, comma 6, del CCNL 14.9.2000 l'accordo annuale sulla ripartizione delle risorse finanziarie destinate all'incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività destinerà un importo per il trattamento accessorio da riconoscere al personale con contratto di fornitura di lavoro temporaneo che partecipa a programmi o progetti di produttività, come segue (a titolo di esempio):

- Il compenso incentivante la produttività verrà corrisposto al personale in servizio con rapporto di somministrazione di lavoro a termine che abbia partecipato effettivamente per almeno sei mesi al programma/progetto nell'anno solare oggetto di valutazione.
- Verranno corrisposti i trattamenti economici accessori collegati allo svolgimento di particolari attività secondo i criteri di cui all'art. 5 sopra descritto

Art. 9

Modalità di stipulazione dei CCDI e eventualità di mancato accordo

- 1. I tempi e le procedure per la stipula dei CCDI sono quelli previsti dalla contrattazione collettiva.*
- 2. I CCDI si riferiscono a tutti gli istituti contrattuali rimessi a tale livello, da trattarsi in un'unica sessione negoziale, eccezion fatta che per quanto attiene alle modalità di utilizzo delle risorse finanziarie destinate all'incentivazione delle politiche di sviluppo*

delle risorse umane e della produttività, che sono definite cadenza annuale.

- 3. Al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento del servizio pubblico, qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un CCDI la Camera di commercio di °°°°°°°° può provvedere in via provvisoria sulle materie oggetto del mancato accordo fino alla successiva sottoscrizione, come previsto dal comma 3-ter dell'art. 40 del D.Lgs. n. 165/01 aggiunto dall'art. 54 del D.Lgs. n. 150/09.*

Agli atti adottati unilateralmente si applicano le procedure di controllo di compatibilità economico-finanziaria previste dall'art. 40-bis del citato D.Lgs. n. 165/01.

Art. 10

Vincoli e interpretazione autentica

- 1. Le parti sono consapevoli di non poter in ogni caso stipulare in sede decentrata CCDI in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai CCNL o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale.*
- 2. Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalle norme di legge o dalla contrattazione nazionale le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile.*
- 3. Nel caso insorgano controversie sull'interpretazione di clausole la cui applicazione risulti oggettivamente non chiara le parti si incontrano entro 30 giorni per definirne il significato.
L'eventuale accordo d'interpretazione autentica sostituisce la*

clausola controversa sin dall'inizio della vigenza del contratto.

Art. 11

Disposizioni finali

- 1. Il presente CCDI verrà trasmesso per via telematica entro 5 giorni dalla sottoscrizione all'ARAN ed al CNEL corredato delle relazioni tecnica ed illustrativa e con l'indicazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio.*
- 2. Lo stesso CCDI sarà pubblicato, in modo permanente, sul proprio sito istituzionale, con modalità che garantiscano la piena visibilità ed accessibilità delle informazioni ai cittadini, corredato della relazione tecnico finanziaria e della relazione illustrativa, entrambe certificate dagli organi di controllo.*
- 3. Il presente CCDI verrà illustrato a tutti i dipendenti in un apposito incontro.*
- 4. Le parti si impegnano a rivedere le materie oggetto del presente accordo alla luce di eventuali nuove disposizioni legislative o novità introdotte dai futuri CCNL, fermo restando in ogni caso il rispetto di eventuali obblighi di adeguamento a nuove norme di legge che dovessero intervenire*