

**Problematiche di attuazione dell'art. 67, commi 8, 9 e 10
del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modificazioni
nella legge 6 agosto 2008 n. 133 (norme in tema di contrattazione integrativa).**

Relazione approvata dalla Corte dei Conti con deliberazione del 15.12.2008

Il tema della contrattazione integrativa ha richiamato un'attenzione sempre crescente negli ultimi anni, tenuto conto del rilevante ammontare della spesa per il personale e del rilievo che essa assume nella definizione degli obiettivi di finanza pubblica. Da qui il rilievo dedicato, specie nelle ultime leggi finanziarie, agli strumenti volti ad assicurare il rispetto sia dei limiti posti agli incrementi retributivi, sia della rispondenza degli incrementi al miglioramento della produttività ed alla valorizzazione della professionalità e del merito.

Dal canto suo, la Corte dei conti, nei suoi referti sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico, ha più volte richiamato l'attenzione del Parlamento sul fatto che la crescita complessiva delle retribuzioni derivante dalla contrattazione nazionale è fortemente condizionata dagli incrementi legati all'andamento della contrattazione integrativa, poiché, proprio a causa di essa, vengono assunti come base di calcolo dei futuri miglioramenti contrattuali retribuzioni più elevate di quelle risultanti dai contratti precedenti. Ciò ha comportato, in sede di consuntivi, il superamento delle iniziali previsioni di crescita delle dinamiche salariali (v., per tutte, deliberazioni SS. RR. nn. 3 e 12 del 2003; nn. 14 e 24 del 2004; n. 40 del 2005; nn. 40 e 46 del 2006; cfr. inoltre relazione sul costo del lavoro pubblico negli anni 2003 – 2005, pagg. 6 e segg).

In tal modo la crescita della spesa per il personale, anziché essere regolata per tutti i settori pubblici nell'ambito di un efficace ed equilibrato disegno generale, è in buona parte determinata dalle disponibilità di bilancio delle singole Amministrazioni. A ciò deve aggiungersi che il controllo della contrattazione integrativa non è stato affidato ad un organismo unitario, ma agli organi di controllo interno delle singole Amministrazioni, ciò che ha costituito un fattore di aggravamento del rischio di perdita del controllo della dinamica retributiva e della sua compatibilità con il quadro macroeconomico e con le scelte programmatiche approvate dal Parlamento in tema di rispetto dei vincoli di stabilità economica e di controllo dell'inflazione.

Con l'emanazione del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 – convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133 – il legislatore ha mostrato di apprezzare le segnalazioni provenienti dalla Corte ed ha dettato misure di potenziamento degli strumenti e delle metodologie di conoscenza e di monitoraggio degli andamenti di spesa del personale pubblico, anche con riferimento alla contrattazione integrativa (un espresso richiamo all'esigenza di dare una risposta alle segnalazioni della Corte è contenuto nella relazione al disegno di legge di conversione del predetto decreto legge n. 112; v. atto Camera n. 1386, XVI legisl.).

In proposito, l'art. 67, commi 8, 9 e 10, della menzionata legge di conversione n. 133 dispone, nell'ordine:

- le Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, hanno l'obbligo di trasmettere alla Corte dei conti, tramite il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro il 31 maggio di ogni anno (ossia, nello stesso termine imposto per la trasmissione dei dati necessari per la redazione del conto annuale delle spese sostenute per il personale) specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa, finalizzate anche alla verifica del rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente. Tali informazioni debbono essere certificate dagli organi di controllo interno (comma 8)
- Il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – d'intesa con la Corte dei conti e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica – integra le informazioni sui costi della contrattazione integrativa, annualmente richieste alle Amministrazioni pubbliche, predisponendo un'apposita scheda con le ulteriori informazioni richieste dalla Corte dei conti per le esigenze relative al controllo sul costo del lavoro, che ad essa è demandato (v. art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001). Le informazioni che così vengono trasmesse debbono essere volte ad accertare, oltre al rispetto dei vincoli finanziari imposte ai fondi per la contrattazione integrativa (in relazione al loro ammontare, alla loro evoluzione ed alle spese erogate), “anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche” (comma 9).
- La Corte dei conti utilizza le informazioni di cui al comma 9, unitamente a quelle contenute nel conto annuale delle spese per il personale, “ai fini del referto sul costo del lavoro e propone, in caso di esorbitanza delle spese dei limiti imposti dai vincoli di finanza pubblica e dagli indirizzi generali assunti in materia in sede di contrattazione collettiva nazionale, interventi correttivi a livello di comparto o di singolo ente”. Viene disposto inoltre che “fatte salve le ipotesi di responsabilità previste dalla normativa vigente, in caso di superamento di tali vincoli, le corrispondenti clausole contrattuali sono immediatamente sospese ed è fatto obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva” (comma 10).

E' da ritenere che le disposizioni sopra menzionate costituiscano parte indissolubile del sistema normativo volto a conferire coerenza e compatibilità economico-finanziaria all'insieme delle procedure negoziate concernenti l'organizzazione del lavoro ed il trattamento economico dei pubblici dipendenti e che, come tali, attengano alla materia “coordinamento della finanza pubblica”, per la quale la determinazione dei principi fondamentali è demandata allo Stato (art. 117, comma 3, Costit.).

Trattasi, infatti, di norme che disciplinano un settore coinvolgente ingenti risorse finanziarie, determinante ai fini dell'equilibrio delle finanze degli enti interessati e dell'intero quadro della finanza pubblica.

Tutto ciò premesso, le norme sopra menzionate pongono problemi interpretativi, sotto un triplice profilo.

Il più semplice è quello riguardante l'individuazione degli organi della Corte dei conti che ne sono destinatari, visto che la legge si riferisce genericamente al predetto Istituto senza fare alcuna menzione delle articolazioni in cui questo si suddivide.

Al riguardo non sembra dubbio che la nuova disciplina sulle procedure di monitoraggio della contrattazione integrativa abbia ad oggetto attività istruttorie e di verifica finale spettanti alla Corte dei conti in sede centrale.

In tal senso dispone la prevista acquisizione di notizie tramite la Ragioneria generale dello Stato, l'integrazione delle stesse di concerto con la Presidenza del Consiglio ed il Ministero economia e finanze e la confluenza dei dati nel conto annuale delle spese sostenute per il personale (scheda II e tab. 15) ai fini di una loro utilizzazione nella redazione dei referti sul costo del lavoro, che le Sezioni riunite della Corte in sede di controllo sono annualmente chiamate a rendere.

Ciò non toglie che gli altri organi della Corte, ed in particolare le Sezioni regionali di controllo, pur se dotate di propri canali di informazione, possano utilizzare i dati trasmessi dalla Ragioneria Generale dello Stato, o comunque poste a disposizione dell'Istituto, nelle relazioni che, in esecuzione dei singoli programmi da esse deliberati, possono interessare la contrattazione integrativa in sede regionale (v. art. 48, comma 7, del d.lgs n. 165 del 2001).

Sono, al riguardo, in corso di predisposizione le PW di accesso che consentono l'acquisizione, da parte delle Sezioni regionali, dei dati del conto annuale delle spese per il personale relative agli enti con sede nel territorio di rispettiva competenza.

Tali dati, acquisiti dal Sistema conoscitivo del personale dipendente dalle Amministrazioni pubbliche (SICO), gestito dall'Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale (IGOP), riguardano oltre tre milioni e mezzo di dipendenti appartenenti a circa 10.000 amministrazioni pubbliche e consentono di conoscere, con un grado di approssimazione che può giungere fino al singolo ente, tutte le informazioni che riguardano la consistenza del personale e le spese relative alle retribuzioni fisse, accessorie e agli oneri riflessi; nonché le attività svolte ed i servizi offerti dalle Amministrazioni.

Le relazioni delle Sezioni regionali pur avendo ambiti e destinatari diversi da quelle rese dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, vanno comunque ad esse trasmesse ai fini dell'arricchimento delle informazioni da utilizzare in sede di referto sul costo del lavoro.

Un secondo problema interpretativo concerne il livello di esame cui le SS.RR. possono pervenire ed in particolare l'ammissibilità di pronunce aventi ad oggetto specifici contratti integrativi di lavoro.

Potrebbe suggerire una soluzione affermativa il fatto che la legge espressamente attribuisce alla Corte il potere di proporre interventi correttivi anche a livello di singolo ente, in caso di esorbitanza delle spese dai limiti di finanza pubblica e dagli indirizzi generali assunti in sede di contrattazione collettiva nazionale.

Tuttavia occorre considerare che le norme contenute nei menzionati commi dell'art. 67 non contemplano modalità di acquisizione di specifici atti, ma si limitano a prevedere la trasmissione di dati (relativi ad oltre 10.000 enti) per il tramite della Ragioneria generale dello Stato, la quale provvede alle elaborazioni indispensabili per renderne fruibili le risultanze.

E' pur vero che la mancata previsione dell'eventualità della trasmissione di contratti integrativi ai fini di indagini dirette sui loro contenuti potrebbe, di per sé, non avere valore decisivo; ma occorre anche considerare che la sottoposizione a controllo di singoli contratti verrebbe ad instaurare un sistema di certificazione per certi versi parallelo a quello previsto per i contratti di lavoro nazionali dell'art. 60, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001 e che una innovazione di tale rilievo avrebbe richiesto l'adozione di norme volte a meglio precisare il nuovo potere conferito alla Corte dei conti. Né, d'altra parte, sono previste, diversamente da quanto ordinariamente accade nello svolgimento del controllo esterno, forme di contraddittorio volte a consentire alle Amministrazioni interessate di prospettare le proprie ragioni.

Sembra preferibile, pertanto, ritenere che le disposizioni in esame riguardino l'ambito della funzione referente attribuita alle Sezioni riunite della Corte dei conti in tema di costo del lavoro, conferendo nuove potenzialità a tale funzione. L'ampliamento della gamma di informazioni disponibili, e la possibilità di adeguamento dei loro contenuti sulla base dei temi di indagine che la Corte intende sviluppare, conferiscono infatti ai referti al Parlamento sulla contrattazione integrativa una potenzialità per l'innanzi sconosciuta, per quanto riguarda sia la conoscenza dei fenomeni indagati, sia l'oggetto delle indagini, che le nuove elaborazioni elettroniche consentono di estendere fino ad ambiti molto ristretti (con la possibilità di conferire alle proposte di correzione un carattere di particolare concretezza).

L'ultimo problema interpretativo posto dalle nuove norme riguarda gli effetti giuridici derivanti dall'eventuale valutazione non favorevole dei contratti integrativi sottoposti ad esame.

Il comma 10 dell'art 67, con espresso riferimento ai referti sul costo del lavoro, si limita a prevedere, in linea con quella che è la misura fisiologica dell'attività di referto, che in caso di esorbitanza delle spese dai limiti loro imposti, la Corte "proponga" interventi correttivi "a livello di comparto o di singolo ente".

Nel periodo immediatamente successivo, peraltro, il comma dispone che "in caso di accertato superamento di tali vincoli, le corrispondenti clausole contrattuali sono immediatamente sospese ed è fatto obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva".

La norma nulla dice dell'organo al quale tale accertamento compete, così ricorrendo ad una tecnica già utilizzata nell'art. 40-bis del d.lgs. n. 165 del 2001. il quale così dispone ".....qualora dai contratti integrativi derivino costi non compatibili con i rispettivi vincoli di bilancio delle Amministrazioni, si applicano le disposizioni di cui all'art. 40, comma 3 (e cioè, testualmente: le clausole sono nulle e non possono essere applicate)".

Potrebbe porsi, pertanto, il dubbio se tale accertamento debba competere alle Sezioni riunite della Corte dei conti, le quali sono dotate di una specifica competenza nella materia della certificazione dell'attendibilità dei costi dei contratti nazionali di lavoro e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

Un apporto alla soluzione di tale dubbio può derivare dall'accoglimento della tesi, sopra prospettata, dell'attuale inconfigurabilità in sede di controllo esterno sul costo della contrattazione integrativa di deliberazioni aventi specificamente ad oggetto singoli contratti.

Ed, infatti, l'adozione, ove necessaria, di una pronuncia di accertamento del superamento dei limiti imposti alla contrattazione, con effetto dichiarativo dell'inefficacia di singole clausole contrattuali, deve necessariamente conseguire ad un esame puntuale del singolo contratto integrativo.

Ciò conduce a ritenere che le indicazioni che la Corte può fornire in ordine al superamento dei vincoli posti alla contrattazione integrativa non possono che conseguire, per quanto riguarda l'attività di referto, allo svolgimento delle indagini programmate dalle Sezioni regionali di controllo. Per quanto riguarda, invece, l'esercizio del controllo – di cui alla seconda parte del comma 10 – la norma va applicata nel senso che il superamento dei limiti di spesa va accertato dalle Sezioni regionali che devono raccordarsi con la Sezione delle autonomie e con le Sezioni riunite.

Restano, comunque fermi gli accertamenti che in materia di contrattazione integrativa sono attribuiti agli organi di controllo interno dalle vigenti disposizioni di legge (v., ad es., il combinato disposto dell'art. 40, comma 1 e 2 del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 39; comma 3-ter, della legge 449 del 1997; l'art. 48, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001; l'art. 1, comma 196, della legge n.266 del 2005).

Risulta comunque chiaro, che con tale norma, il legislatore ha voluto attribuire alla Corte una maggiore responsabilità nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

E' da richiamare, altresì, l'attenzione delle Sezioni regionali su quella parte della norma in cui si fa riferimento ai "limiti imposti dai vincoli di finanza pubblica e agli indirizzi generali assunti in materia in sede di contrattazione collettiva nazionale" sottolineando che, nel rispetto dell'autonomia di ogni Sezione, tali profili andrebbero affrontati in sede di controllo sulla gestione.