

# *La contrattazione integrativa*

FORUM PA - 11 maggio 2011

## *Ruolo e sfide dei controlli nella nuova contrattazione*

**MARIO NISPI LANDI**

**Consigliere presso le Sezioni Riunite della Corte dei Conti e Addetto alla Relazione sul Costo del Lavoro Pubblico**

Inizierei il mio intervento con due affermazioni icastiche.

Prima: è un dato di fatto che l'intervento del giudice contabile sia indice del fallimento dei controlli. Per chi si occupa di controllo vedere che determinate materie arrivano all'attenzione del giudice contabile significa che qualcosa prima non ha funzionato.

Seconda notazione: l'intervento forte del legislatore per obbligare una finalizzazione delle risorse presenti nei fondi unici rappresenta il fallimento del tentativo di riparto delle risorse verso incrementi della produttività concordato tra le parti.

Gli impegni, i protocolli di intesa, le norme contrattuali e le garanzie date dalle organizzazioni sindacali sono state sempre più forti, ma sono sempre rimaste lettera morta. È evidente che a un certo punto quando non si riesce a regolamentare una certa materia in modo soddisfacente attraverso l'autonomia, deve necessariamente intervenire la fonte autoritativa.

Gli effettivi incrementi meritocratici e le progressioni di carriera nel sistema pubblico rappresentano un'anomalia. Nel settore privato se io voglio che un dipendente passi da una posizione di impiegato a una posizione di quadro non mi si pone un problema di contratto: chiudo un rapporto di lavoro e ne apro un altro. Si tratta di una trattativa individuale con il dipendente che si giustifica alla luce del fatto che il datore di lavoro mette i soldi propri e deve rispondere esclusivamente a se stesso o agli azionisti. Ipotizzare che ci possa essere un'esperienza analoga nella Pubblica Amministrazione è assolutamente fuori sistema. È evidente che nella Pubblica Amministrazione qualunque differenziazione di trattamento fra un dipendente e un altro deve necessariamente essere procedimentalizzata e inserirsi in un contesto di garanzie che tuteli adeguatamente tutta la platea dei dipendenti. Da qui deriva il fatto che sulla contrattazione integrativa è stato caricato il problema di attuare le progressioni di carriera, altrimenti chi viene assunto in una determinata categoria economica resterebbe sempre cristallizzato allo stesso posto con l'unica possibilità di avere aumenti stipendiali legati alla contrattazione nazionale e all'andamento dell'inflazione. È lampante che tutto ciò avrebbe dovuto essere evidenziato rispetto all'altra finalità principale della contrattazione integrativa: migliorare l'efficienza dei servizi.

Io faccio parte del nucleo storico dei magistrati addetti in Corte dei Conti alla certificazione dei contratti collettivi nazionali e alla Relazione sul costo del lavoro pubblico e ricordo che fin dalle primissime Relazioni la Corte aveva una sorta di leitmotiv: le cose non vanno bene perché è colpa della contrattazione integrativa. Era un modo per dire che si trattava di un terreno inesplorato nel quale può succedere di tutto. In realtà ogni tanto il legislatore ci ha preso in parola: a forza di dire che l'andamento della contrattazione integrativa era disordinato, incontrollato e difficile da valutare, il legislatore ha spinto la Corte dei Conti a metterci le mani in sede di controllo. Da qui nasce il primo intervento normativo a riguardo all'interno del D.lgs. 112/08. L'iniziale testo del D.lgs. 112/08 confondeva i compiti di referto della Corte con quelli di una puntuale valutazione di oltre diecimila contratti collettivi. Ipotizzare che nell'ambito dell'attività di referto, che la Corte dei Conti è chiamata annualmente a svolgere sui contratti collettivi di lavoro, potessero essere fatte osservazioni a livello di singolo ente significava dover mettere in piedi un apparato di trasmissione dei dati notevolissimo. Le successive modifiche intervenute sul D.lgs. 112/08 effettivamente hanno ridimensionato le richieste accogliendo le osservazioni della Corte. Ora da una parte si colloca la Relazione sul costo del lavoro pubblico, all'interno della quale possono essere fatte considerazioni generali a livello di sistema, e dall'altra si collocano i compiti di verifica puntuale dei singoli

contratti collettivi, giustamente limitati alle amministrazioni locali. Il tutto anche per evitare una superfetazione dei controlli, perché nelle amministrazioni centrali c'è un primo controllo interno da parte degli organi di revisione e un successivo controllo sui contratti collettivi nazionali da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica in collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Produrre un nuovo puntuale controllo della Corte su contratti collettivi già esaminati in modo puntuale era perciò parso eccessivo. Effettivamente dunque la Corte è stata chiamata ad intervenire con riferimento ai contratti integrativi del comparto Regioni ed Enti Locali chiamando in prima battuta allo svolgimento di questo compito le Sezioni Regionali di controllo. Il problema della norma che attribuisce questo compito alle Sezioni Regionali è un problema di tecnica normativa perché la riforma Brunetta si limita a disciplinare gli effetti del controllo senza mettere in piedi un'effettiva proceduralizzazione del controllo stesso, che viceversa sarebbe stata necessaria. Appena entrata in vigore questa norma, numerosi Enti Locali hanno iniziato a chiedersi se fossero obbligati immediatamente a trasmettere il proprio controllo alle Sezioni Regionali e quale dovesse essere la forma di questo controllo. Chiamate ad interpretare anche questa seconda normativa, le Sezioni Riunite della Corte hanno deliberato – anche in relazione alle effettive possibilità operative delle Sezioni Regionali – che questa forma di controllo sui contratti collettivi integrativi da parte delle Sezioni Regionali deve necessariamente essere valutata nell'ambito della più generale programmazione delle attività. Essa comunque va svolta cercando il più possibile una sponda e una collaborazione dell'attività svolta dai revisori all'interno degli enti. Tutte le Sezioni Regionali hanno provveduto a rivedere le famose linee guida per l'attività dei revisori contabili degli enti chiedendo specifiche notizie sull'andamento della contrattazione integrativa finalizzate a valutare la presenza di eventuali criticità richiedenti la vera e propria attivazione del controllo.

Per quanto riguarda l'attività delle Sezioni Riunite, a partire dal 2008 ci sono stati frequenti contatti fra i funzionari dell'IGOP e il Nucleo Tecnico per capire come impostare la rilevazione dei dati relativi alla contrattazione integrativa e quali potessero essere le informazioni utili allo svolgimento dell'attività istituzionale della Corte per il successivo referto al Parlamento. La decisione che è stata presa è stata quella di impostare una rilevazione dei dati basata non tanto sulla cassa (quello che viene pagato nell'anno) quanto piuttosto sulla competenza contrattuale. L'impostazione – ancora in fieri e che può essere oggetto di successivi miglioramenti – è stata quella di capire in ciascun anno di riferimento quali sono le amministrazioni che hanno effettivamente sottoscritto i contratti collettivi, quante risorse sono state impiegate nei contratti collettivi, che valore hanno le risorse effettivamente contrattate rispetto al complessivo totale dei fondi unici e quanto invece non è stato contrattato e perciò è stato rinviato agli anni successivi. In questo modo la rilevazione dei dati dovrebbe rispondere all'esigenza di avere un quadro su come è andata la contrattazione integrativa, altrimenti le informazioni sarebbero state un doppione di quelle ricavabili dai dati di cassa che ciascun anno ci dicono quanto effettivamente è stato pagato per il trattamento accessorio e che saranno sempre maggiormente disaggregate (almeno per quanto riguarda le amministrazioni centrali) anche in relazione alla riforma del cedolino unico.

Da questa prima analisi dei dati è emersa innanzitutto una grandissima difficoltà a mettere insieme dati non omogenei. È molto difficile evidenziare linee di tendenza in presenza di dati assolutamente disomogenei e difficilmente comparabili. Bisognerebbe innanzitutto fare chiarezza su cosa si intende per contrattazione integrativa. Molto spesso la contrattazione integrativa ha una tempistica assolutamente particolare. Ci sono enti che fanno contratti quadriennali quadro in concomitanza con i contratti nazionali, altri che prevedono una cadenza biennale, altri che non li fanno proprio. Ci sono ripartizioni del fondo infra-annuali fatte con verbali, intese e atti variamente denominati con formalità spesso molto semplificate: ci si incontra, magari in quel momento è stato accertato un gettito maggiore del previsto proveniente da una delle tante fonti di alimentazione e lì per lì si decide a chi dare le risorse. Si registra una frammentazione di atti e di procedure che tutte rientrano nel vasto concetto di contrattazione integrativa, pur essendo assolutamente disordinate e disomogenee.

Emergono poi altri dati assai significativi e preoccupanti. Ad esempio è difficilissimo ricostruire qual è l'effettivo valore dei fondi unici e fare una comparazione. Questo perché gli enti usano le più

disparate modalità di contabilizzazione. In alcuni casi il valore dei fondi unici è sempre lo stesso dall'inizio, cioè le risorse destinate ai passaggi di livello restano presenti nel valore del fondo anche se formalmente sono indisponibili. In altri casi, nel momento in cui vengono fatte le progressioni di carriera, le risorse vengono trasferite dal fondo ai capitoli di bilancio. C'è quindi anche una differente modalità di contabilizzazione. Fatta questa premessa sulla difficoltà di fare comparazione, dalle prime rilevazioni che sono state offerte emerge una necessità di tornare ai fondamentali. Per quanto riguarda le fonti di alimentazione, se si va a vedere la differenza fra risorse fisse e risorse variabili, si nota che negli enti non c'è una rappresentazione omogenea. Non c'è una rappresentazione omogenea soprattutto per gli Enti Locali in riferimento alle famose risorse che dovrebbero essere correlate all'attivazione di nuovi servizi. Tante circolari dell'ARAN hanno chiarito che quelle risorse erano da considerarsi come variabili, quindi la decisione dell'ente aveva valore per un anno e doveva essere superata da riassetti organizzativi che avrebbero dovuto consentire di espletare i nuovi compiti con la necessaria flessibilità organizzativa e non con nuove risorse. Andando a vedere, viceversa si evidenziano enti che una volta deciso di dare risorse aggiuntive le hanno lasciate come fonte di alimentazione stabile e permanente del fondo, salvo aggiungerne altre l'anno dopo in relazione alla vera o presunta attivazione di servizi nuovi. Tenendo presente il limite dei dati della tabella 15, che non riguardano l'intero universo delle amministrazioni ma solo quelle che hanno fatto contrattazione integrativa nell'anno e hanno comunicato i dati all'IGOP, è emerso che queste risorse per il comparto Regioni ed Enti Locali hanno un peso pari a oltre il 20% sulla consistenza totale del fondo.

Riguardo ai dirigenti sono emerse ulteriori incongruenze. L'utilizzo del fondo unico della dirigenza dovrebbe essere molto semplice perché vige il principio di onnicomprensività: o aumenti la retribuzione di posizione o aumenti quella di risultato. In realtà nella rilevazione dei dati esiste una voce chiamata "altri impieghi" che ogni anno è particolarmente rilevante e non si sa veramente a che cosa corrisponda.

Teoricamente la valutazione della produttività si dovrebbe fare un anno per l'altro, quindi le risorse presenti nel fondo dovrebbero essere distribuite a titolo di produttività l'anno dopo, ma spesso le rilevazioni mostrano che queste retribuzioni di risultato vengono considerate come arretrati. In questo modo se uno va a fare l'analisi dell'andamento delle retribuzioni medie, esse vengono escluse dal calcolo pur essendo una voce fissa, continuativa e ricorrente. In questo campo c'è veramente molto da fare e molto da mettere ordine. Uno degli strumenti con cui si può cercare di dare ordine alla materia sono le linee guida per la predisposizione della relazione tecnica e della relazione illustrativa dei contratti integrativi. Dovrebbero essere vere e proprie linee guida per come si costruisce il fondo, per come devono essere divise le risorse tra fisse e variabili, per come vanno codificati i singoli impieghi, ecc.

Sotto il profilo dell'adeguamento dei contratti integrativi alla riforma Brunetta io sono poco ottimista. Se uno va a leggere le norme, capisce che non è possibile un immediato adeguamento della contrattazione integrativa a molti dei principi contenuti nella riforma Brunetta se lo si deve realizzare bypassando la contrattazione nazionale. Tutti i principi che riguardano il riassetto della struttura retributiva non possono essere realizzati modificando i contratti integrativi e bypassando la contrattazione nazionale. Se è prevista un'indennità di ente fissa e continuativa, il contratto integrativo non potrà dire che essa è soppressa in ragione della riforma Brunetta e che le risorse vengono date per la produttività.

Le operazioni più significative, ovvero la distribuzione delle risorse non a pioggia ma con criteri realmente meritocratici in relazione alle famose fasce, sono state rinviate nella loro attuazione al reperimento di ulteriori risorse aggiuntive. Restano quindi in sostanza le altre norme della riforma Brunetta, che però non si discostano molto dalle norme sulla produttività e sulla selettività già contenute nei contratti collettivi nazionali sulla base dei quali è stata fatta la contrattazione integrativa. Se la contrattazione integrativa era conforme al contratto collettivo nazionale precedente e al quadro normativo in vigore, sulla parte economica non mi aspetto che ci siano grandi e immediate modifiche. Altra cosa è l'intervento della riforma sull'assetto delle relazioni sindacali.