

CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA – INDIRIZZI APPLICATIVI DEL D.LGS.
150/2009
CIRCOLARE DEL DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA N. 7/2010

La circolare in esame, in considerazione dell'importanza delle novità introdotte dal D.Lgs. 150/2009 (Riforma Brunetta) in materia di contrattazione integrativa, fornisce importanti indirizzi applicativi al riguardo.

1. PREMESSA NORMATIVA (il nuovo art. 40 del D.Lgs. 165/2001)

A seguito delle disposizioni introdotte dalla riforma Brunetta, la contrattazione integrativa viene finalizzata dalla legge (a pena di nullità) al conseguimento di risultati ed obiettivi e sarà finanziata in modo diseguale in relazione al raggiungimento delle performance programmate.

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

- a) che è necessario rispettare il principio di corrispettività ex art. 7, comma 5, D.Lgs. 165/2001, ai sensi del quale *“Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese”*;
- b) che la contrattazione collettiva integrativa è tenuta ad assicurare adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance ai sensi dell'articolo 45, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui i trattamenti accessori devono derivare:
- dalla remunerazione della performance individuale;
 - dalla performance collettiva;
 - dall'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate o pericolose o dannose per la salute
- c) che la contrattazione collettiva destina al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato (art. 40, comma 3-bis, D.Lgs. 165/2001 e art. 19, comma 6, D.Lgs. 150/2009).

Nuovo art. 40, co.
3-bis, D.Lgs.
165/2001

**2. SISTEMA GRADUALE DI APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI
CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA**

Il D.Lgs. 150/2009 prevede un sistema graduale di applicazione delle disposizioni in materia di contrattazione integrativa.

In particolare l'art. 65, comma 1, del citato decreto dispone l'adeguamento, entro il 31/12/2010, dei contratti integrativi vigenti alle disposizioni relative alla definizione degli ambiti riservati, rispettivamente, alla contrattazione ed alla legge, nonché a quelle del Titolo III del decreto relativo al sistema di valutazione del merito.

Tutte le altre disposizioni in materia, non menzionate cioè dal comma 1 dell'articolo 65 del decreto citato, devono intendersi applicabili dall'entrata in vigore del medesimo (15/11/2009), purché non vincolate alla stipulazione di clausole di competenza della nuova contrattazione nazionale.

3. APPLICAZIONE DIRETTA ED IMMEDIATA

A) Relazioni tecnico-finanziaria ed illustrativa

Art. 40, comma 3-*sexies*, D.Lgs. 165/2001: i contratti integrativi sottoscritti dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, devono essere corredati dalle **relazioni tecnico finanziaria ed illustrativa**, redatte sulla base di appositi schemi predisposti dal Ministero dell'economia e finanze d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica e certificate dai competenti organi di controllo. Nelle more della predisposizione dei suddetti schemi, le amministrazioni usano quelli già in uso.

- In particolare la relazione illustrativa →
- deve evidenziare il significato, la *ratio* e gli effetti attesi da ogni norma anche e soprattutto con riferimento alla natura premiale e selettiva cui è connessa l'erogazione delle risorse, la ricaduta sui livelli di produttività individuale e collettiva, la garanzia del servizio pubblico, l'interesse specifico della collettività;
 - deve distintamente illustrare il rispetto dei principi di legge e di contratto, anche con riferimento alle materie di contrattazione integrativa;
 - nei casi previsti dall'art. 65, co. 1, D.Lgs. 150/2009, deve evidenziare il rispetto dell'applicazione dei principi e criteri necessari per l'adeguamento dei contratti integrativi vigenti (ambiti riservati, rispettivamente, a legge e contratto collettivo e verifica dell'avvenuta osservanza dell'espressa devoluzione di materie alla competenza del contratto integrativo da parte del contratto nazionale).

B) Sistema dei controlli. Art. 40-*bis* del D.Lgs. 165/2001 (come sostituito dall'art. 55 D.Lgs. 150/2009) la cui nuova rubrica è "*Controlli in materia di contrattazione integrativa*".

Occorre, pertanto, dare immediata applicazione alle disposizioni che stabiliscono l'intensificazione delle forme di controllo, sulla scia di quanto dettato dall'art. 67, commi 7-12, D.L. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 133/2008, che ha incrementato il flusso documentale sulla contrattazione integrativa ai fini di una maggiore conoscibilità e quindi verificabilità della stessa e, in questa prospettiva, ad implementare il sistema dei controlli, con il coinvolgimento anche della Corte dei Conti.

I soggetti preposti al controllo non sono mutati: si tratta del collegio dei revisori dei conti, del collegio sindacale, degli uffici centrali di bilancio nonché degli "*analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti*".

La circolare evidenzia il carattere inderogabile, a pena di nullità, del collegamento fra contratto nazionale ed integrativo, quest'ultimo in posizione subordinata rispetto al primo (crf. Art. 40, commi 3-*bis* e 3-*quinques*, D.Lgs. 165/2001). Pertanto le disposizioni dei contratti decentrati in contrasto con quelle nazionali sono da considerare nulle e non applicabili.

Sono, poi, indicati gli ambiti entro cui si deve svolgere l'attività di controllo della contrattazione integrativa:

- rispetto dei vincoli dettati dalle leggi e dai contratti nazionali, soprattutto con riferimento alle materie rimesse alla contrattazione decentrata;
- rispetto delle disposizioni sul trattamento accessorio, in relazione alla finalizzazione “teleologica” della contrattazione integrativa a *merito e produttività* (con la necessaria *selettività* delle integrazioni retributive e delle progressioni orizzontali);
- rispetto dei vincoli di compatibilità economico-finanziaria e di bilancio.

C) Sanzioni.

- Art. 40, comma 3-*quinqüies*
D.Lgs. 165/2001
- NULLITÀ CLAUSOLE
E ETERO-
INTEGRAZIONE
- nei casi di di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla *contrattazione nazionale* o dalle *norme di legge*, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite di diritto ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile;
 - il meccanismo di etero-integrazione contrattuale si applica, quindi, anche ai contratti integrativi nei casi in cui gli stessi derogano a disposizioni di legge, a disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001, a disposizioni del contratto nazionale ovvero nei casi i cui i contratti integrativi disciplinino materie non espressamente devolute a tale livello negoziale;
 - in caso di superamento dei vincoli finanziari, comunque accertato dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, dal Dipartimento della funzione pubblica o dal Ministero dell’economia e delle finanze, è fatto “obbligo di recupero” nella sessione negoziale successiva. I citati organi di controllo (art. 40-*bis*, D.Lgs. 165/2001) possono rilevare il superamento dei vincoli finanziari.

- Art. 40-*bis*, comma 7
D.Lgs. 165/2001
- Il mancato adempimento da parte delle pubbliche amministrazioni degli obblighi di pubblicazione e comunicazione previsti dall’art. 40-*bis*, relativamente alla contrattazione integrativa, comporta il divieto di qualsiasi adeguamento delle risorse destinate a tale contrattazione.

Le suddette disposizioni si applicano alle pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, D.Lgs. 165/2001 ed a tutti i contratti integrativi sottoscritti successivamente al 15/11/2009, indipendentemente dall’anno di riferimento finanziario del fondo amministrazione regolato.

4. ADEGUAMENTO DEI CONTRATTI INTEGRATIVI VIGENTI.

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

In caso di mancato adeguamento entro il suddetto termine, i contratti integrativi vigenti cessano di avere efficacia e non sono più applicabili dal 1 gennaio 2011.

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

Tali illegittimità, che comportano la nullità delle singole clausole del contratto integrativo (nonché le forme di responsabilità secondo le norme vigenti anche alla luce della giurisprudenza contabile e di merito), rimangono pienamente rilevabili.

In particolare entro il 31 dicembre 2010 i contratti integrativi, per evitare la sanzione dell'inapplicabilità (*articolo 65, comma 2, d.lgs. n. 150 del 2009*), dovranno adattare i contenuti sulla base di quanto previsto dalle disposizioni riguardanti la definizione degli "ambiti riservati", rispettivamente, alla contrattazione collettiva ed alla legge, e dalle *disposizioni del Titolo III (Merito e premi)* del d.lgs. n. 150 del 2009. Per l'attività di verifica occorrerà, quindi, tener conto di quanto previsto dall'art. 40, commi 1 e 3-bis, D.Lgs. 165/2001 (come novellato dall'art. 54 del D.Lgs. 150/2009).

Ai sensi di tali norme

La contrattazione **collettiva**

L'art. 2, comma 5, D.Lgs. 165/2001 dispone che *"le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunti in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva la sola informazione ai sindacati ove prevista"* nei contratti collettivi nazionali.

- determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali;
- è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche;
- non può disporre nelle materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali, al conferimento e alla revoca degli incarichi dirigenziali, nonché quelle di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992 n. 421 [tale ultima norma indica le seguenti materie: responsabilità giuridica dei singoli operatori; gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; principi fondamentali di organizzazione degli uffici; procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro; ruoli e dotazioni organiche nonché la loro consistenza complessiva; garanzia della libertà di insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca; disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l'impiego pubblico ed altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici].

La contrattazione **collettiva integrativa**

- si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali;
- assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance; a tal fine destina al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato.

Conseguentemente:

- a) la contrattazione nazionale ed a maggior ragione quella integrativa non potranno aver luogo sulle materie appartenenti alla sfera della organizzazione e della micro-organizzazione, su quelle oggetto di partecipazione sindacale e su quelle afferenti alle prerogative dirigenziali (articolo 40, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001); ciò, in particolare, con riferimento alle materie dell'organizzazione del lavoro e della gestione delle risorse umane, che costituiscono l'ambito elettivo tipico delle prerogative dirigenziali;

- b) in tali materie – esclusa la contrattazione – la partecipazione sindacale potrà svilupparsi esclusivamente nelle forme dell'informazione, qualora prevista nei contratti collettivi nazionali.

Queste disposizioni operano dal 15/11/2009 e nei confronti dei contratti collettivi che dispongano in modo diverso vengono applicati i meccanismi di etero-integrazione contrattuale sopracitati.

La circolare richiama, poi, che alcune disposizioni del Titolo III del D.Lgs. 150/2009, relative alle progressioni economiche/orizzontali, che andranno previste selettivamente sulla base dei risultati conseguiti ed allo sviluppo delle competenze professionali ed esclusivamente nei confronti di una quota di personale (*articolo 23*), e quelle relative alle progressioni verticali, che rimangono equiparate al pubblico concorso e sono precluse dalla contrattazione (*articolo 24*); ovvero quelle che promuovono il merito e la performance organizzativa e individuale attraverso sistemi premianti selettivi secondo logiche meritocratiche (*articolo 18*).

Si rileva che parte delle disposizioni del citato Titolo III presuppone l'operatività del sistema di valutazione della performance, che dovrà essere definito entro il 30/09/2010 dagli organismi indipendenti di valutazione della performance. Fino a tale data, le amministrazioni non potranno procedere all'applicazione puntuale delle seguenti disposizioni:

- art. 19 (criteri per la differenziazione delle valutazioni);
- art. 25 (attribuzione di incarichi di responsabilità);
- art. 27 (premio di efficienza).

Tuttavia i nuovi contratti integrativi, anche in attesa della “definizione” dei sistemi di valutazione, e quindi non oltre il 30 settembre 2010, potranno comunque essere stipulati, riferendosi in ogni caso ai principi di selettività e concorsualità nelle progressioni di carriera e differenziazione nel riconoscimento degli incentivi.

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

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

5. DISPOSIZIONI RINVIATE AL NUOVO CONTRATTO COLLETTIVO

Le seguenti norme del D.Lgs. 150/2009 presuppongono, per la loro applicabilità, la stipulazione dei contratti collettivi relativi al periodo contrattuale 2010-2012:

- norma che impone di destinare alla produttività individuale la quota prevalente della retribuzione accessoria;
- disposizioni relative al trattamento accessorio dei dirigenti collegato ai risultati di cui all'articolo 24 del d.lgs. n. 165 del 2001;
- norme relative al bonus annuale delle eccellenze e al premio annuale per l'innovazione, che richiedono comunque l'intervento del contratto nazionale per la determinazione dell'ammontare (art. 21 e 22 del d.lgs. n. 150 del 2009);
- disposizioni che prevedono la possibilità di distribuire le risorse della contrattazione decentrata sulla base della “graduatoria di performance” di cui all'articolo 40, comma 3-*quater*, è direttamente collegata alla stipulazione dei nuovi contratti nazionali per il periodo 2010-2012, la quale dovrà definire le modalità di ripartizione delle stesse tra i diversi livelli di merito delle amministrazioni.

Pare opportuno rilevare che l'art. 9, comma 17, D.L. 78/2010, convertito, con modificazioni con L. 122/2010, blocca la contrattazione collettiva nazionale nel triennio 2010/2012 del personale contrattualizzato, fatta salva la possibilità di corrispondere l'indennità di vacanza contrattuale. Le

sopracitate disposizioni, quindi, entreranno effettivamente in vigore con la stipula del contratto relativo al triennio 2013/2015.

6. OBBLIGHI DI PUBBLICITÀ E COMUNICAZIONE

Documenti da pubblicare sul sito istituzionale:

- testi dei contratti integrativi stipulati;
- le relazioni economico-finanziarie ed illustrative certificate dagli organi di controllo;
- le informazioni trasmesse annualmente al MEF sulla base degli schemi già approntati, ai fini dell'inoltro alla Corte dei Conti;
- gli esiti della valutazione, da parte dei cittadini-utenti, sugli effetti attesi sul funzionamento dei servizi pubblici in esito alla contrattazione integrativa, non appena disponibili gli appositi modelli;
- indicazione dell'ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati e dell'ammontare dei premi effettivamente distribuiti, nonché dei dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti che per i dipendenti.

Obblighi di comunicazione sono previsti dall'art. 40-*bis*, D.Lgs. 165/2001 che riprende, adattandole, le disposizioni di cui all'art. 67, commi 8-10, D.L. 112/2008 convertito con L. 133/2008.

- Trasmissione alla Corte dei Conti, tramite la Ragioneria Generale dello Stato, e sulla base dell'apposito modello, entro il 31 maggio di ogni anno, di specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo (art. 40-*bis*, comma 3);
- Trasmissione per via telematica all'ARAN ed al CNEL, entro 5 giorni dalla sottoscrizione, del contratto integrativo con le relazioni tecnica ed illustrativa e con l'indicazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio (art. 40-*bis*, comma 5).

Per il mancato adempimento dei predetti obblighi è prevista la sanzione generale consistente nel divieto di qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa.

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

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