



NICOLA GIANNONE

(Responsabile Ufficio relazioni sindacali Università degli studi di Palermo)

## QUANTO LA “MANOVRA TREMONTI” COMPROMETTE L’ATTUAZIONE DELLA “RIFORMA BRUNETTA”

### Breve analisi di impatto nel sistema universitario

---

#### 1. PREMESSA

L’ordinamento del lavoro alle dipendenze della PA, così come definito dal D.Lgs. 165 del 2001, risulta profondamente modificato dal **Titolo IV** del D.Lgs. 27 ottobre 2009 n°150, ritenuto correttamente un’ulteriore riforma che, seguendo le altalenanti scelte legislative, tende a riportare il rapporto di lavoro dei dipendenti della PA nell’ambito della regolamentazione unilaterale (c.d. *ri-pubblicizzazione*).

In particolare con il **Capo I** viene ridefinita la ripartizione tra le materie sottoposte alla legge e quelle oggetto della contrattazione integrativa, riaffermando la supremazia della fonte legale su quella contrattuale, mentre il **Capo IV** reca specifiche disposizioni in materia di contrattazione collettiva, con l’evidente quanto esplicito obiettivo di *depotenziarla*.

Ulteriori elementi correlati alla contrattazione collettiva vengono poi introdotti direttamente dal **Titolo III**, rubricato “merito e premi”.

#### 2. IL TITOLO III DEL D.LGS. 150/2009

Il primo comma dell’art. 19 del D.Lgs. 150/09 prevede che “*In ogni amministrazione, l’Organismo indipendente, sulla base dei livelli di performance attribuiti ai valutati secondo il sistema di valutazione di cui al Titolo II del presente decreto, compila una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale, distinto per livello generale e non, e del personale non dirigenziale*”.

L’Organismo indipendente di valutazione della performance (OIV), rappresenta – insieme alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT), ai dirigenti e all’organo di indirizzo politico amministrativo di ciascuna amministrazione – uno dei soggetti che interviene, per quanto previsto dall’art. 12 D.Lgs. 150/09, nel processo di misurazione e valutazione della performance individuale e organizzativa delle amministrazioni pubbliche.

L’art. 14 del D.Lgs. 150 prevede infatti che “*Ogni amministrazione, ... si dota di un Organismo indipendente di valutazione della performance*”. L’Organismo è nominato dall’organo di indirizzo politico-amministrativo ( Rettore, CdA, SA), dopo avere acquisito il parere (obbligatorio) della Commissione prevista dall’art.13 del citato D.Lgs. 150 (CIVIT).

Con delibera n°9 dell’11 marzo 2010 la predetta Commissione ha però espresso l’**avviso** che:

- le Università non siano tenute ad istituire gli Organismi indipendenti di valutazione di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 150/2009,

- che, a decorrere dal 30 aprile 2010, l'attività di valutazione continui ad essere svolta dai Nuclei di valutazione ai sensi della legge n. 537/1993, come integrata e modificata dalla legge n. 370/1999,

- che le Università siano comunque destinatarie della nuova disciplina dettata dal decreto legislativo n. 150/2009 in materia di contrattazione collettiva e che pertanto siano chiamate a svolgere, seppure in piena autonomia e con modalità organizzative proprie, procedure di valutazione delle strutture e del personale al fine di promuovere, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale;

Tale avviso, che effettivamente genera alcune perplessità, non sembra però essere stato condiviso dai Nuclei di Valutazione di alcuni Atenei, sicché ad oggi, nonostante la reiterata posizione di CiVIT, non risulta del tutto chiaro chi debba assumere i compiti dell'Organismo che, per quanto previsto dall'art. 30, comma 3, D.Lgs. 150, deve, tra l'altro, definire **entro il 30 settembre 2010** i sistemi di valutazione della performance, in modo da assicurarne la piena operatività a decorrere dal 1° gennaio 2011.

Per cominciare a rendere l'idea dell'impatto della recente manovra finanziaria sulla riforma, può essere utile ricordare che gli incontri della Commissione con gli OIV, inizialmente programmati per il 25 e 26 maggio scorso, sono stati sospesi pochi giorni prima dell'emanazione del D.L. 78/10, con un comunicato che paventava "**possibili interventi concernenti il decreto legislativo n. 150 del 2009**" (v. comunicato del 20 maggio 2010) e che, pochi giorni dopo l'emanazione del D.L. 78/10, la Commissione ha riconvocato gli OIV per il 22 e 23 giugno, comunicando che "**in occasione dell'incontro si individueranno le conseguenze del decreto legge 78 del 31 maggio 2010**" (v. comunicato del 4 giugno 2010).

Sembrirebbe quindi che gli effetti del blocco della contrattazione collettiva e delle retribuzioni possano avere conseguenze tali da compromettere l'attuazione del titolo III del D.Lgs. 150/2009, e ciò nonostante il mancato inserimento nel decreto legge di una specifica clausola per il differimento dei termini previsti per l'attuazione della riforma, richiesta fortemente sostenuta anche da alcuni ambienti sindacali.

Va però evidenziato che, nonostante la Corte dei conti abbia chiarito che la manovra finanziaria determina il rinvio dell'attuazione del nuovo meccanismo di valutazione del personale (1), nei giorni scorsi la Commissione ha ripreso regolarmente la propria attività, adottando le delibere 88 e 89/2010 (2), in modo da consentire agli Organismi indipendenti di valutazione di procedere – nei tempi previsti – con la definizione del nuovo sistema di valutazione.

### **3. LA DIFFERENZIAZIONE DEI LIVELLI DI PERFORMANCE**

Tornando comunque all'analisi dell'art. 19 D.Lgs., si può certamente affermare che l'intento di correlare al ciclo della performance una rilevante quota delle risorse destinate al finanziamento della contrattazione integrativa, secondo il sistema prefigurato dal comma 2 (3), può risultare certamente interessante, ma la predeterminazione delle percentuali dei dipendenti da classificare nelle diverse fasce di merito, non sembra essere condivisa da molti, forse perché risulta troppo elevato il rischio che considerevoli porzioni di operatori, relegati in quello che sembra possa diventare il girone degli esclusi (anche a fronte di prestazioni lavorative possibilmente contenute negli standard qualitativi stabiliti, ma comunque non classificabili nella fascia alta soltanto perché riservata a un numero limitato di dipendenti), ai quali viene precluso o fortemente limitato l'accesso

alle risorse del trattamento accessorio e alla progressione economica e di carriera, si tiri fuori dal ciclo produttivo, tentando di scaricare lavoro e responsabilità sui colleghi collocati nella fascia più alta della graduatoria di valutazione della performance individuale.

Nessuno può, però, contestare la necessità di introdurre sistemi basati sulla differenziazione della valutazione, ma è altrettanto vero che permane l'esigenza di incidere simultaneamente su altri fattori di contesto, riconducibili al c.d. "clima organizzativo", capaci di stimolare tra gli operatori universitari un maggior coinvolgimento e una maggiore partecipazione ai processi di produzione dei servizi, evitando di esasperare la concorrenzialità tra i singoli, in modo da scongiurare un ulteriore degrado dei rapporti tra le persone.

Va però richiamata l'attenzione sull'azione in merito demandata alla contrattazione integrativa, alla quale è in effetti attribuito il compito di individuare gli strumenti necessari per adeguare la nuova disciplina legislativa al contesto organizzativo di ciascuna amministrazione. Il quarto comma dell'art. 19 (4) stabilisce, infatti, che la contrattazione collettiva integrativa può prevedere deroghe alla percentuale dei dipendenti da includere nella fascia di merito più alta, con corrispondente variazione compensativa delle percentuali delle altre due fasce. La deroga consente però soltanto un moderato incremento (o decremento), contenuto comunque entro 5 punti percentuali, del numero di dipendenti da collocare nella fascia di merito più alta, quella che, è opportuno ricordarlo, costituisce titolo rilevante per le progressioni verticali nonché titolo prioritario per quelle economiche e che condiziona l'attribuzione degli incarichi di responsabilità. Nessuna deroga è invece prevista per la definizione della percentuale di trattamento accessorio destinato alla performance da utilizzare per erogare i compensi al personale che sarà collocato in questa fascia (50% del fondo).

Le deroghe previste per le fasce bassa e intermedia risultano invece più ampie e riguardano sia le percentuali di dipendenti da collocare in ciascuna fascia, sia la percentuale di risorse da destinare a ciascuna di esse (contenute comunque complessivamente nel rimanente 50% del fondo). Può quindi essere ipotizzato un incremento graduale della percentuale di dipendenti da collocare nella fascia di merito bassa, tendente a raggiungere il livello indicato dalla norma in un periodo di medio termine (es.: 10% in prima applicazione e incremento annuo di 2 punti percentuali), così come potrebbe risultare plausibile l'ipotesi di introdurre ulteriori correttivi tendenti a garantire anche una graduazione delle penalizzazioni economiche previste per le posizioni più elevate della fascia più bassa, utilizzando la possibilità offerta dal secondo periodo del citato comma 4, che demanda alla contrattazione integrativa anche la distribuzione, tra le fasce intermedia e bassa, delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale.

La gestione del negoziato risulterà comunque problematica in quanto gli attori saranno evidentemente portatori di interessi contrapposti. Sempre che il blocco della contrattazione collettiva, previsto dall'art. 9, comma 17, del D.L. n°78 del 31 maggio 2010 (5), permetta di convocare i tavoli negoziali. Infatti, se dovesse prevalere l'interpretazione letterale della norma, l'infelice terminologia utilizzata dal legislatore delegato porterebbe a escludere la possibilità di esperire, per tutto il triennio 2010-2012, ogni genere di procedura contrattuale e negoziale, senza distinzione alcuna, comprese cioè quelle di secondo livello, rendendo così impossibile la rimodulazione dei fondi destinati al trattamento accessorio e l'individuazione delle risorse da destinare al finanziamento della performance individuale.

Tuttavia, presupponendo di poter convocare la contrattazione integrativa per aprire il negoziato per la stipula del contratto collettivo integrativo che necessariamente, dal 1° gennaio 2011, dovrà sostituire quello attualmente vigente (6), il combinato disposto dei commi 5 e 6 dell'art. 19 D.Lgs. 150 (7) rappresenta un limite oggettivo ai rischi di un eccessivo svuotamento della fascia bassa.

#### **4. LA QUOTA “PREVALENTE” DEL TRATTAMENTO ACCESSORIO COLLEGATO ALLA PERFORMANCE**

E se tali limiti, consistenti nel monitoraggio che il Dipartimento della Funzione Pubblica opererà su tali deroghe e sull'obbligatorietà di destinare una quota prevalente del fondo per premiare la performance di una percentuale limitata di personale dipendente e dirigente, l'art. 54 del D.Lgs. 150/09, che interviene a modifica dell'art. 40 del D.Lgs. 165/2001, introduce, con il comma 3-bis **(8)**, l'obbligo di destinare al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale una quota **prevalente** del trattamento accessorio complessivo comunque denominato.

Coerentemente con quanto previsto dall'art. 45, comma 3, del D.Lgs. 165/2001 **(9)**, così come novellato dall'art. 57, comma 1 lettera b), del D.Lgs. 150/09, tale obbligo deve essere adempiuto dalla contrattazione collettiva. Come però si è già detto, il Decreto Legge del 31 maggio u.s., inibisce per tutto il triennio 2010-2012 la stipula dei CC.CC.NN.L. e, pertanto, se si dovrà comunque dare attuazione a quanto previsto dal citato comma 3-bis dell'art. 40 D.Lgs. 165/01, pur permanendo i dubbi già manifestati in merito agli effetti di una interpretazione letterale dell'art. 9 del D.L. 78/10, risulta evidente che l'obbligo di individuare la “quota prevalente” del trattamento accessorio da destinare alla performance individuale, dovrà essere assolto direttamente dalla contrattazione integrativa.

Qualora, quindi, si dovesse procedere in tal senso, dovranno essere analizzate le singole voci che compongono il trattamento accessorio, individuare ed estrapolare quelle correlate a specifiche funzioni e/o prestazioni e determinare la quota (prevalente rispetto al valore economico complessivo del fondo per il trattamento accessorio) da destinare all'incentivazione della performance.

A tal proposito va ricordato che, per quanto previsto dall'art. 19, comma 3, D.Lgs. 150, “*ai Dirigenti si applicano i criteri di compilazione della graduatoria e di attribuzione del trattamento accessorio di cui al comma 2 (c.d. fasce di merito) con riferimento alla retribuzione di risultato*”.

Viene così indirettamente evidenziato che la retribuzione di posizione, per sua natura, rimane ancorata allo svolgimento delle specifiche funzioni correlate all'incarico e che non può quindi essere utilizzata per finanziare il sistema di incentivazione della performance. Conseguentemente, se si tiene conto che la struttura retributiva delle Elevate Professionalità è del tutto analoga a quella dei Dirigenti (la categoria EP non percepisce alcun emolumento accessorio diverso dalla retribuzione di posizione e di risultato), appare evidente che tale disposizione va estesa anche a questa tipologia di personale.

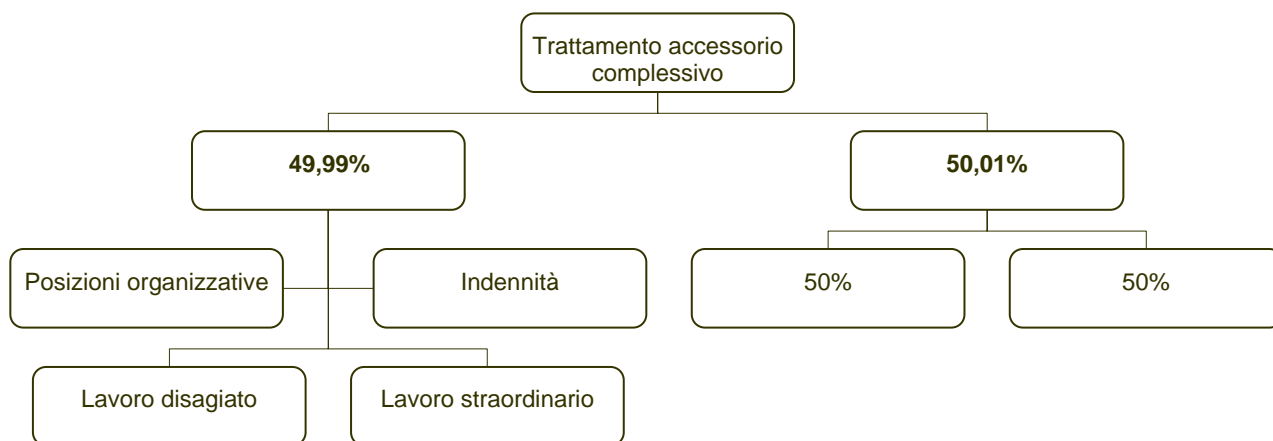
Per i Dirigenti e per le Elevate professionalità, la quota di trattamento accessorio destinata al finanziamento del sistema di incentivazione della performance sarà quindi limitata esclusivamente alla quota del fondo impiegata per il finanziamento della retribuzione di risultato **(10)**.

Tali considerazioni potrebbero poi essere estese anche a una quota del trattamento accessorio del personale di categoria D, che percepisce una indennità di responsabilità per posizione organizzativa, in quanto come è ben noto un terzo di tale indennità è correlata alla valutazione delle prestazioni e dei risultati.

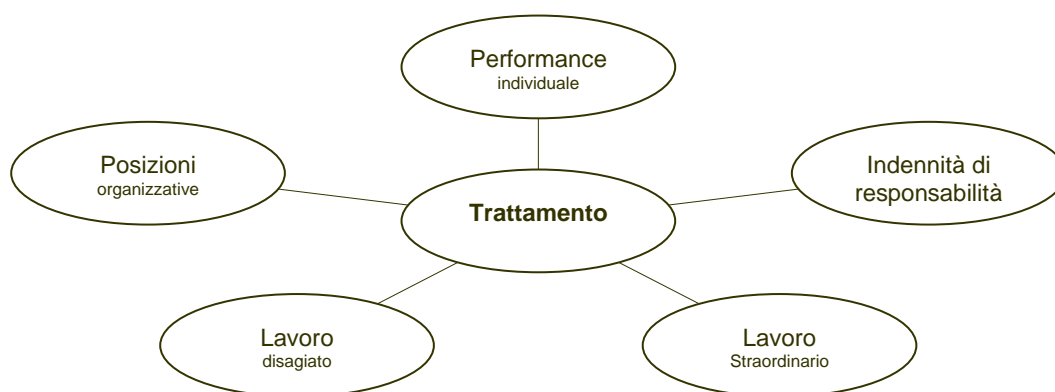
Va comunque ricordato che l'art. 83 del vigente CCNL di comparto individua analiticamente tutte le voci che compongono il trattamento fondamentale e quello accessorio. Il trattamento accessorio del personale del comparto università (esclusi gli EP che accedono unicamente al fondo per la retribuzione di posizione e di risultato) si compone delle seguenti voci:

- **indennità di Ateneo**, che, anche se elencata tra le voci del trattamento accessorio, rappresenta un emolumento fisso e ricorrente il cui importo tabellare viene definito dal CCNL in misura fissa per ciascuna categoria e/o posizione economica e segue le sorti della retribuzione fondamentale. L'indennità di Ateneo non è finanziata con le risorse destinate alla contrattazione integrativa e il suo impiego non è oggetto di contrattazione di secondo livello: soltanto la contrattazione collettiva nazionale potrà disporre un diverso impiego.
- **indennità mensile**, istituita dall'art. 41, comma 4, del CCNL 27 gennaio 2005, grava sul fondo per la produttività collettiva e individuale. L'indennità mensile, fortemente voluta dalle parti sociali che, grazie alla disponibilità dell'ARAN, hanno utilizzato risorse destinate alla contrattazione collettiva per incrementare il trattamento fisso e continuativo, sperando che nel tempo venisse conglobata nel trattamento fondamentale, rappresenta oggi il classico (se non l'unico) esempio di distribuzione a pioggia delle risorse destinate originariamente a incentivare la produttività e il miglioramento dei servizi. È, pertanto, possibile ipotizzarne un impiego per il finanziamento del sistema di incentivazione della performance.
- **indennità di responsabilità**, finalizzata a remunerare lo svolgimento di funzioni specialistiche e di responsabilità, grava sul fondo della produttività collettiva e individuale, ma essendo correlata a una specifica prestazione lavorativa, non potrà essere impiegata per il finanziamento del sistema di incentivazione della performance, a meno di non decidere di abbandonare il presidio di tali funzioni o di ritenere di potere continuare ad assicurarle senza uno specifico finanziamento.
- **posizioni organizzative**, alle valutazioni del tutto analoghe a quelle già esposte, va aggiunta la considerazione che un terzo dell'indennità di responsabilità corrisposta per il presidio di posizioni organizzative (Dipartimenti, Facoltà e Uffici dell'Amministrazione centrale), è erogata a seguito di verifica delle prestazioni e dei risultati, processo ormai correlato, in molte realtà universitarie, a un sistema di assegnazione e valutazione degli obiettivi conseguiti. Quindi un terzo del fondo stanziato per il finanziamento di tale istituto contrattuale (assimilabile alla retribuzione di risultato dei Dirigenti e degli EP) potrà essere utilmente impiegato per il finanziamento del sistema di incentivazione della performance.
- **indennità e compensi retribuiti con il fondo di Ateneo**, tutta la quota del fondo non destinata a specifiche indennità per lavoro disagiato, reperibilità, turni, ecc., potrebbe essere utilmente impiegata per il finanziamento del sistema di incentivazione della performance.
- **compensi per prestazioni di lavoro straordinario**, qualora tale fondo risultasse ancora alimentato con risorse tali da consentirne anche una sensibile diminuzione, si potrebbe concretizzare l'opportunità di trasferirne una quota al sistema di incentivazione della performance, secondo le previsioni dell'art. 86, comma 4, del vigente CCNL.
- **altre indennità previste da specifiche disposizioni di legge**, dovranno essere analizzate caso per caso, ma essendo previste, appunto, da specifiche disposizioni di legge, sarà difficile individuare voci non finalizzate, da spostare verso il sistema di incentivazione della performance.

Rimane poi da chiarire se si ritiene che il concetto di “quota prevalente” debba necessariamente coincidere con quello di “maggioranza assoluta”. In tal caso alla performance individuale dovrà essere riservato almeno il 50% + 1 delle risorse complessivamente destinate al trattamento accessorio:



Se invece si ritiene che il concetto di “quota prevalente” possa essere inteso nel senso di “maggioranza relativa”, risulterà sufficiente che per l’incentivazione della performance individuale si costituisca un fondo di importo superiore a quello di ciascuno degli altri fondi destinati al finanziamento del trattamento accessorio.



## 5. SULL’IMMEDIATA APPLICABILITÀ DELLE NORME INTRODOTTE DAL D.LGS. 150 IN MATERIA DI RELAZIONI SINDACALI

Pur essendo ben definito l’oggetto della legge delega e risultando ben chiaro il conseguente carattere precettivo delle norme ora contenute nel D.Lgs. 165/01, risulta più che opportuno richiamare in questa sede la pronunzia del Giudice del lavoro del Tribunale di Torino, ampiamente diffusa da molti siti sindacali, il quale nell’udienza del 25 marzo 2010 ha condannato per condotta antisindacale ex art. 28 legge 300/70 la Direzione regionale dell’INPS, che aveva dato attuazione alle parti del D.Lgs. 165/2001, novellate dal Titolo IV del D.Lgs. 150/2009, parti che regolamentano materie relative alle relazioni sindacali in modo sostanzialmente diverso dalla vigente disciplina contrattualistica.

In estrema sintesi il Giudice del lavoro afferma che anche con l’entrata in vigore del D.Lgs. 150/09 il sistema delle relazioni sindacali della P.A. così come delineato dai contratti collettivi nazionali e integrativi, in assenza di espressa disposizione circa l’immediata caducazione di tutti gli accordi negoziali vigenti, risulta ancora essere produttivo di effetti.

Il G.O. afferma altresì che una diversa ipotesi, oltre a sollevare problemi di costituzionalità, precipiterebbe la PA in un caos normativo certamente non voluto dal legislatore e che, invece, con

l'espressa previsione di un iter progressivo, temporalmente scandito per l'adeguamento dei contratti collettivi vigenti, chiaramente dispone l'efficacia di tali contratti quantomeno a tutto il 2010, precisando che i contratti collettivi integrativi cessano la loro efficacia dal 1° gennaio 2011, mentre i contratti collettivi nazionali restano in vigore fino alla prevista scadenza e le norme di cui al D.Lgs. 150 si applicano alla tornata successiva a quella in corso.

Il Giudice argomenta tale orientamento richiamando i contenuti della legge delega n°15/09 che, nell'enunciare all'art. 3 i "principi e criteri in materia di contrattazione collettiva e funzionalità della PA", non può non riferirsi alle prossime future contrattazioni. E cita, per esempio, la prevista riduzione dei comparti ([11]), la modifica della durata dei contratti ([12]), la semplificazione del procedimento di contrattazione collettiva. Il G.O. prosegue affermando che anche il richiamo agli artt. 1339 e 1491 del codice civile ([13]) non può che essere riferito alle ipotesi di nullità dei contratti per violazione dei limiti fissati alla contrattazione collettiva dallo stesso D.Lgs. 150 e dunque in relazione ai nuovi contratti collettivi da stipulare.

La tesi dell'ultrattività dei contratti risulta poi suffragata anche da una nota del 23 dicembre 2009, con la quale l'ARAN, in risposta a un quesito formulato dal MIUR, esprime l'avviso che il D.Lgs. 150 non modifichi la regola generale secondo la quale i contratti, sia nazionali che integrativi di amministrazione, restano in vigore fino alla sottoscrizione dei successivi, fatto salvo l'esplicito richiamo alla durata dei contratti integrativi, che comunque costituisce una disposizione riferibile soltanto alla prima applicazione del D.Lgs. 150 (*una tantum*).

## **6. ART.9 D.L. 31/05/2010 N.78 - CONTENIMENTO DELLE SPESE IN MATERIA DI IMPIEGO PUBBLICO**

In ogni caso lo scenario che si prospetta per il prossimo triennio con il blocco del trattamento economico (compreso quello accessorio), rende di fatto inapplicabile la tanto auspicata differenziazione del trattamento accessorio correlato alla valutazione della performance individuale, in quanto **risulta di fatto preclusa la possibilità di corrispondere trattamenti economici superiori a quelli percepiti dai singoli dipendenti nell'anno 2010 (14).**

Va, tra l'altro, evidenziato che fino ad ora nessuna norma che riguarda la generalità dei dipendenti pubblici, ha fatto riferimento al trattamento economico percepito dal singolo dipendente, anziché al costo del lavoro sostenuto dalle singole amministrazioni. La forma utilizzata dal legislatore delegato rivela un'analisi troppo superficiale, che inevitabilmente complicherà l'attività gestionale. Per rendere più chiaro il tipo di problemi che le singole amministrazioni dovranno gestire nei prossimi anni, si pensi, per esempio, al caso di un dipendente titolare di posizione organizzativa (Dirigente, Responsabile di struttura complessa, Segretario di Dipartimento, ecc.) che cessa dal servizio alla fine del primo semestre del corrente anno. Per garantire il presidio della posizione organizzativa occorrerà conferire l'incarico ad altro dipendente, ma quest'ultimo dal prossimo anno (e per tutto il triennio 2011-2013) non potrà percepire un trattamento economico superiore a quello goduto nel 2010, anno nel quale ha percepito la retribuzione di posizione o l'indennità di responsabilità pari al 50% del suo valore annuo. Per tutte le cessazioni che si verificheranno nel triennio 2011-2013 non sarà possibile assicurare la copertura delle posizioni organizzative, non potranno essere attribuite indennità di carica (ove previste dai singoli ordinamenti) a quanti subentreranno nella direzione delle strutture universitarie e non potranno essere liquidate indennità e/o gettoni di presenza a quanti subentreranno in organismi collegiali, parteciperanno a commissioni di concorso, ecc.. La norma risulterà, inoltre, di fatto inapplicabile nei casi di nuove assunzioni, in quanto ai neo assunti dovrà essere obbligatoriamente corrisposta la retribuzione che risulterà, ovviamente, maggiore di quella percepita nel 2010.

Il blocco, che si estende anche al personale in regime pubblicistico, come i professori e i ricercatori universitari **(15)**, per i quali è previsto un vero e proprio “buco” giuridico ed economico (non riscontrabile per tutte le altre categorie di dipendenti pubblici non contrattualizzati), riguarda anche i “*passaggi tra le aree*”, cioè le progressioni verticali del personale contrattualizzato, i cui effetti saranno limitati all’inquadramento nella categoria superiore senza alcun incremento retributivo, con buona pace di qualsiasi pretesa di parità di trattamento retributivo tra i dipendenti della medesima categoria. Va inoltre ricordato che, con la prossima tornata contrattuale, le progressioni verticali si concretizzeranno in una riserva di posti nei concorsi pubblici **(16)**, con gravi limitazioni alle scelte gestionali delle singole amministrazioni. Non sarà quindi più possibile differenziare le scelte di acquisizione di particolari qualifiche reclutate dall’esterno, dai percorsi di valorizzazione e crescita delle professionalità interne, come, per esempio, l’adeguamento della qualifica degli attuali Segretari amministrativi dei Dipartimenti che, secondo quanto previsto dal disegno di legge di riforma della *governance* degli Atenei, saranno chiamati a coordinare strutture complesse e articolate, che dovrebbero essere presidiate da personale collocato nell’area amministrativo-gestionale della categoria EP. Anche le “*progressioni di carriera comunque denominate*”, verosimilmente riconducibili alla c.d. PEO, avranno per il triennio in questione effetti esclusivamente “giuridici, anche se nel comparto università risulta paradossale limitare gli effetti della progressione economica all’interno delle categorie ai soli “fini giuridici”, trattandosi di un istituto che comporta esclusivamente vantaggi economici, senza alcun mutamento dello stato giuridico.

E non può essere sottaciuto il timore che nel 2014, anno in cui cominceranno ad essere posti in pagamento tutti gli incrementi retributivi maturati dai dipendenti, il costo del lavoro subirà una tale impennata che potrebbe richiedere ulteriori successivi interventi di contenimento della spesa.

Ma è la sospensione della contrattazione collettiva, disposta fino a tutto il 2012 dall’art. 9, comma 17, del Decreto Legge varato lo scorso 31 maggio **(17)**, a compromettere seriamente l’attuazione di una riforma complessa e fortemente condizionata da numerose fasi, alcune delle quali si devono necessariamente concludere con la stipula di atti negoziali, come la preliminare definizione dei comparti di contrattazione, per finire con la stipula dei contratti collettivi di comparto e di area, attraverso i quali, per esplicita previsione normativa, entrano in vigore anche talune disposizioni del D.Lgs. 150.

Per esempio, per le regioni, gli enti locali e il SSN, tutte le disposizioni del Titolo III del D.Lgs. 150 hanno carattere imperativo e non possono essere derogate, ma, per esplicitare la loro efficacia, dovranno essere recepite dai contratti collettivi relativi alla tornata contrattuale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del D.Lgs. 150 **(18)**. La prima tornata utile sarà ora quella relativa al triennio 2013-2015.

Anche l’ammontare del bonus annuale delle eccellenze non potrà che essere determinato, per espressa previsione del D.Lgs. 150 **(19)**, con la prossima tornata contrattuale, per essere utilmente impiegato dal 2014.

E senza una specifica disciplina contrattuale di comparto, non sarà semplice determinare i criteri per la costituzione e l’utilizzo del c.d. premio di efficienza **(20)**, che oggi si sovrappone all’attuale disciplina contrattuale che consente l’integrazione dei fondi destinati al finanziamento della contrattazione integrativa mediante l’impiego di risorse aggiuntive (a carico dei bilanci delle singole amministrazioni), senza però avere rimosso il limite imposto dalla vigente normativa che impedisce l’incremento dei fondi oltre il limite di quelli già certificati per l’esercizio 2004, ridotti del 10% **(21)**.



Più in generale, va rilevato che l'eventuale blocco della contrattazione di secondo livello, renderebbe impossibile l'individuazione delle risorse necessarie per il finanziamento degli strumenti indicati dal D.Lgs. 150/09 per premiare il merito e le professionalità (22). E sarà necessario evitare anche fughe in avanti, oggettivamente stimulate dalla possibilità ora offerta alla dirigenza di intervenire con atti unilaterali nelle materie relative al trattamento accessorio demandate alla contrattazione integrativa (23), poiché tale possibilità è contemplata soltanto nel caso di mancato raggiungimento dell'accordo nei tempi stabiliti dal CCNL. È evidente che nella fattispecie non si tratterebbe di mancato raggiungimento dell'accordo ma di impossibilità di convocazione del tavolo negoziale e, comunque, tale norma potrà essere applicata solo quando i contratti collettivi nazionali avranno definito il termine delle sessioni negoziali in sede decentrata, al cui spirare le parti potranno assumere "le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione" (24).

Rimane, quindi, soltanto da augurarsi che in sede di conversione talune disfunzioni che la manovra finanziaria evidentemente presenta vengano corrette, in modo da definire più chiaramente gli ambiti entro i quali le singole amministrazioni potranno dare concreta attuazione alla riforma.

In alternativa, per scongiurare l'attuale stato di incertezza, foriero di contenziosi dall'esito assolutamente incerto e che comunque rimetterebbero impropriamente al Giudice l'onere di fornire le interpretazioni attuative della riforma, sarebbe preferibile finanche un esplicito differimento dei termini di attuazione del titolo III del D.Lgs. 150/09 fino alla prossima tornata contrattuale, in modo che ci si possa intanto concentrare sull'attuazione del Titolo II relativo al ciclo della performance, la cui attuazione richiede tempi certamente più congrui rispetto ai pochi mesi ormai disponibili, utilizzando le risorse e gli strumenti attualmente previsti per il sistema incentivante.

---

[1] Dalla relazione del 10 giugno 2010 della Corte dei Conti (Sezioni riunite in sede di controllo), relativa all'audizione della Commissione bilancio del Senato sul decreto legge n°78 del 31 maggio 2010:

*"La norma, finalizzata ad evitare la cosiddetta crescita inerziale delle retribuzioni anche in periodi non interessati ai rinnovi contrattuali, determina il rinvio, per un periodo pari a quello del blocco della contrattazione, dell'attuazione del nuovo meccanismo di valutazione del personale previsto nel decreto legislativo n. 150 del 2009. Per l'intero triennio, le amministrazioni sono private del potere di utilizzare, a fini incentivanti, la leva del trattamento accessorio, con impossibilità di erogare compensi parametrati alla qualità e quantità del lavoro prestato".*

[2] Delibera n°88 del 24 giugno 2010 "Linee guida per la definizione degli standard di qualità (art.1, comma 1, del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198)" e Delibera n°89 del 25 giugno 2010 "Indirizzi – sottoposti a consultazione – in materia di parametri e modelli di riferimento del sistema di misurazione e valutazione della performance (articoli 13, comma 6, lett. d e 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150,".

[3] Art. 19, comma 2, D.Lgs. 150/09:

*In ogni graduatoria di cui al comma 1 il personale è distribuito in differenti livelli di performance in modo che:*

*a) il venticinque per cento è collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;*

*b) il cinquanta per cento è collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;*

c) il restante venticinque per cento è collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla performance individuale.

[4] Art. 19, comma 2, D.Lgs. 150/09:

*“La contrattazione collettiva integrativa può prevedere **deroghe alla percentuale del venticinque per cento** di cui alla lettera a) del comma 2 **in misura non superiore a cinque punti percentuali** in aumento o in diminuzione, con corrispondente variazione compensativa delle percentuali di cui alle lettere b) o c).*

*La contrattazione può altresì prevedere **deroghe alla composizione percentuale delle fasce di cui alle lettere b) e c) e alla distribuzione tra le medesime fasce delle risorse** destinate ai trattamenti accessori collegati alla performance individuale”.*

[5] Art. 9, comma 17, Decreto Legge n°78 del 31 maggio 2010:

*“Non si da luogo, senza possibilità di recupero, alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012 del personale di cui all'articolo 2, comma 2 e articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni”.*

[6] Art. 65, commi 1 e 2, D.Lgs. 150/09:

*1. Entro il 31 dicembre 2010, le parti adeguano i contratti collettivi integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto alle disposizioni riguardanti la definizione degli ambiti riservati, rispettivamente, alla contrattazione collettiva e alla legge, nonché a quanto previsto dalle disposizioni del Titolo III del presente decreto.*

*2. In caso di mancato adeguamento ai sensi del comma 1, i contratti collettivi integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del presente **decreto cessano la loro efficacia dal 1° gennaio 2011** e non sono ulteriormente applicabili.*

[7] Art. 19, comma 5, D.Lgs. 150/09:

*“Il Dipartimento della funzione pubblica provvede al monitoraggio delle deroghe di cui al comma 4, al fine di verificare il rispetto dei principi di selettività e di meritocrazia e riferisce in proposito al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione”.*

Art. 19, comma 6 secondo periodo, D.Lgs. 150/09:

*“In ogni caso deve essere garantita l'attribuzione selettiva della quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance a una percentuale limitata del personale dipendente e dirigente”.*

[8] Art. 40, comma 3-bis, D.Lgs. 165/2001:

*“... La contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance ai sensi dell'articolo 45, comma 3. A tale fine destina al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato...”*

[9] Art. 45, comma 3, D.Lgs. 165/2001:

*“I contratti collettivi definiscono, in coerenza con le disposizioni legislative vigenti, trattamenti economici accessori collegati:*

*a) alla performance individuale;*

b) alla performance organizzativa con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione;

c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute.”

[10] Da segnalare che, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 45 del D.Lgs. 150/09 all'art. 24 del D.Lgs. 165/01, il valore percentuale minimo della retribuzione di risultato dei Dirigenti è stato conformato a quello previsto per le Elevate Professionalità: *“1-bis. Il trattamento accessorio collegato ai risultati deve costituire almeno il 30 per cento della retribuzione complessiva del dirigente considerata al netto della retribuzione individuale di anzianità e degli incarichi aggiuntivi soggetti al regime dell'onnicomprendività.*

[11] Art. 54, comma 2, D.Lgs. 150/09:

*“Tramite appositi accordi **tra l'ARAN e le Confederazioni** rappresentative, secondo le procedure di cui agli articoli 41, comma 5, e 47, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, **sono definiti fino a un massimo di quattro comparti** di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza”.*

[12] Art. 54, comma 3, D.Lgs. 150/09:

*“**La contrattazione collettiva disciplina**, in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e **la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi**. La durata viene stabilita in modo che vi sia coincidenza fra la vigenza della disciplina giuridica e di quella economica”.*

[13] Art. 2, comma 3-bis, D.Lgs. 165/01:

*“Nel caso di nullità delle disposizioni contrattuali per violazione di norme imperative o dei limiti fissati alla contrattazione collettiva, si applicano gli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile”.*

[14] Art. 9, comma 1, D.L. 78/10:

*“Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo **dei singoli dipendenti**, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche ..., non può superare, in ogni caso, il trattamento in godimento nell'anno 2010, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo”.*

[15] Art. 9, comma 21, D.L. 78/10:

*“I meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato di cui all'articolo 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come previsti dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 ancorché a titolo di acconto, e non danno comunque luogo a successivi recuperi. Per le categorie di personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti. Per il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 e successive modificazioni le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici. Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici”*

[16] Art. 24, comma 1, D.Lgs.150/09:

*“Ai sensi dell'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come introdotto dall'articolo 62 del presente decreto, le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni”.*

[17] Art. 9, comma 17, D.L. 78/10:

*“Non si da luogo, senza possibilità di recupero, alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012 del personale di cui all'articolo 2, comma 2 e articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni. E' fatta salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale nelle misure previste a decorrere dall'anno 2010 in applicazione dell'articolo 2, comma 35, della legge 22 dicembre 2008, n. 203”.*

[18] Art. 29 D.Lgs. 150/09:

*“Fermo restando quanto previsto dall'articolo 31, per le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e per gli enti locali, le disposizioni del presente Titolo hanno carattere imperativo, non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva e sono inserite di diritto nei contratti collettivi ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile, **a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto**”.*

[19] Art. 21, comma 2, D.Lgs. 150/09:

*“Nei limiti delle risorse disponibili, **la contrattazione collettiva nazionale determina l'ammontare del bonus annuale delle eccellenze**”.*

[20] Art. 27, comma 1, D.Lgs. 150/09:

*“... una quota fino al 30 per cento dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione all'interno delle pubbliche amministrazioni è destinata, in misura fino a due terzi, a premiare, **secondo criteri generali definiti dalla contrattazione collettiva integrativa**, il personale direttamente e proficuamente coinvolto e per la parte residua ad incrementare le somme disponibili per la contrattazione stessa”.*

[21] Art.67, comma 5, legge 133/08:

*“Per le medesime finalità di cui al comma 1, va ridotta la consistenza dei Fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle Amministrazioni di cui al comma 189 dell'articolo 1 della legge. 266/05. Conseguentemente il comma 189, dell'articolo 1 della legge 266/05, e' così sostituito: «189. A decorrere dall'anno 2009, l'ammontare complessivo dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni dello Stato, ... e delle università, determinato ai sensi delle rispettive normative contrattuali, non può eccedere quello previsto per l'anno 2004 come certificato dagli organi di controllo di cui all'articolo 48, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e, ove previsto, all'articolo 39, comma 3-ter della legge 449/97, e s.m. ridotto del 10 per cento>>”.*

[22] Art. 20, commi 1 e 2, D.Lgs. 150/09:

*1. Gli strumenti per premiare il merito e le professionalità sono:*

- a) il bonus annuale delle eccellenze, di cui all'articolo 21;*
- b) il premio annuale per l'innovazione, di cui all'articolo 22;*
- c) le progressioni economiche, di cui all'articolo 23;*
- d) le progressioni di carriera, di cui all'articolo 24;*

e) l'attribuzione di incarichi e responsabilità, di cui all'articolo 25;

f) l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale, di cui all'articolo 26.

2. Gli incentivi di cui alle lettere a), b), c), ed e) del comma 1 sono riconosciuti a valere sulle **risorse disponibili per la contrattazione collettiva integrativa**.

[23] Art. 40, comma 3-ter, D.Lgs. 165/01, come modificato dall'art. 54 del D.Lgs. 150/09:

*“Al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica, **qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione...**”.*

[24] V. “L'applicazione del D.Lgs. 150/09 negli enti locali – Linee guida dell'ANCI - pag. 23