

Anna Palazzi

*Libertà negoziale e vincoli
finanziari*

*La contrattazione decentrata dei Comuni
al vaglio dei Servizi Ispettivi di Finanza
Pubblica*

il glifo ebooks

ISBN: 9788897527275

Prima edizione: Novembre 2014

Copyright © *il glifo*, 2014, www.ilglifo.it

Tutti i diritti sono riservati.

Nessuna parte di questa pubblicazione elettronica può essere riprodotta o diffusa se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. In particolare, la diffusione di copie attraverso internet è diritto esclusivo de *il glifo*: per tutelare questo diritto, ogni esemplare degli ebooks pubblicati da *il glifo* contiene informazioni uniche e criptate che consentono l'identificazione univoca della singola copia in caso di redistribuzione a terzi.

L'acquirente di questa pubblicazione elettronica sottoscrive l'impegno di detenerne copia unicamente per uso personale, consapevole che sia la pubblicazione di copie su qualsiasi sito internet sia la cessione o trasmissione di copie elettroniche a terzi costituiscono illeciti penalmente perseguibili.

Per informazioni relative ai diritti, si veda: www.ilglifo.it/licenze.aspx

Indice

1. LO STRANO CASO DEI DIRITTI RESTITUITI NEI COMPARTI DI CONTRATTAZIONE PUBBLICA

- 1.1.1. Il caso del comparto Scuola*
- 1.1.2. Il caso del comparto Regioni e Autonomie Locali*
- 1.2. La contrattazione decentrata dei Comuni alla luce della metodologia ispettiva del MEF-RGS*

2. PRIVATIZZAZIONE DEL PUBBLICO IMPIEGO E VINCOLI FINANZIARI

- 2.1. Origine del superamento della Legge quadro n. 93/1983*
- 2.2. “Senza un serio vincolo di costi non vi può essere un serio negoziatore pubblico”*
- 2.3.1. La riforma del pubblico impiego: analisi dello status quo ante*
- 2.3.2. Gli esiti della riforma sul costo del lavoro*
- 2.4. L’obiettivo della moderazione salariale e della certezza della spesa*
- 2.5. Lo slittamento retributivo e le risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa*
- 2.6. La misura dell’entità del fenomeno: dati “macro” su elaborazioni Aran e ISTAT*
- 2.7. Slittamento retributivo e superamento dei vincoli finanziari*
- 2.8. L’analisi del Report dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica si basa su dati “micro”*
- 2.9. Le norme sul contenimento della spesa per il personale successive alla riforma*
 - 2.9.1. Panoramica sulle norme dal 2005 al 2013*
 - 2.9.2. Gli esiti delle norme sul contenimento della spesa: i numeri del comparto 2001-2010*
- 2.10. Individuazione dei vincoli di finanza pubblica alla contrattazione decentrata*
- 2.11. Le risorse variabili con oneri a carico del bilancio rientrano nei vincoli finanziari*
- 2.12. Le conseguenze in caso di superamento dei vincoli finanziari*

2.12.1. Le conseguenze sui dipendenti: esempi

2.12.2. Un freno ai fenomeni degenerativi per via interpretativa: il caso dei Segretari comunali

3. NASCITA E DECLINO DELL'IDEA DI AUTONOMIA PRIVATA COLLETTIVA

3.1. Dal D.Lgs. n. 29/1993 al D.Lgs. n. 150/2009 passando per il federalismo fiscale

3.1.1. Il decennio 1999-2009 nell'opinione del Report

3.2. La prima tornata contrattuale in attuazione del D.Lgs. n. 29/1993

3.3. I CCNL del 1995: l'incremento del Fondo con economie di gestione

3.4.1. Le linee generali dei rinnovi contrattuali 1998-2001

3.4.2. Risorse aggiuntive definite con un sistema contabile fondato sui centri di costo

3.5. I CCNL del 1999 e la tipologia di risorse destinabili al finanziamento dei CCDI

3.6.1. La previsione di "un tecnico al servizio di un'utopia"

3.6.2. Un sistema contrattuale aperto ma a più velocità

3.7.1. Le linee generali dei rinnovi contrattuali 2002-2005

3.7.2. Semplificazione della costituzione dei Fondi e flessibilità nella destinazione delle risorse

3.8. Il CCNL del 2004: classificazione delle voci di finanziamento del Fondo

3.8.1. Risorse stabili

3.8.2. Risorse variabili

3.8.3. Opinioni a confronto sulle conseguenze della classificazione

3.9. Voci di destinazione del Fondo

3.10. Impieghi stabili e flessibili: la sostenibilità del CCDI

3.10.1. Impieghi stabili

3.10.2. Impieghi flessibili

3.10.3. Le Posizioni Organizzative: impiego stabile o flessibile del Fondo?

4. LA PAURA DELLA CONTRATTAZIONE SUL PIANO ECONOMICO-FINANZIARIO

- 4.1. *“L’osservata speciale” nella manovra d’estate (D.L. n. 78/2010)*
- 4.2. *L’intensificazione dei controlli sulla contrattazione integrativa*
 - 4.2.1. *Il Collegio dei Revisori dei Conti*
 - 4.2.2. *Controlli esterni sui controlli interni*
 - 4.2.3. *Verifica di legittimità “estesa quasi al merito”? Breve digressione sui pareri dell’Aran*
- 4.3.1. *Modalità di determinazione dei Fondi nella componente stabile e variabile*
- 4.3.2. *Il bilancio e il Piano Esecutivo di Gestione*
- 4.4. *La sostenibilità di medio/lungo periodo dei costi della contrattazione integrativa*
- 4.5. *Allora, tutto a posto?*

5. ESITI ISPETTIVI E CONSEGUENZE LEGISLATIVE: ALLA RICERCA DELLA “SANATORIA”

- 5.1. *Il caso descritto dal Comune di Vicenza*
- 5.2.1. *Scenari dopo l’ispezione, opzioni per gli Enti e per i dipendenti.*
- 5.2.2 *L’art. 64 TUPi sull’accertamento pregiudiziale dell’efficacia del contratto*
- 5.3. *La proposta dell’Anci in sede di Conferenza Unificata*
- 5.4. *La paura dei contrattatori sul piano della responsabilità*
- 5.5. *L’articolo 4 del decreto salva Roma-ter (D.L. n. 16/2014)*
- 5.6.1. *Breve analisi dell’art. 4: i commi 1 e 2*
- 5.6.2. *Il comma 3 alla luce della originaria proposta dell’Anci*
- 5.7.1. *Il “comitato temporaneo” presso la Conferenza Unificata*
- 5.7.2. *La necessità di una rilettura condivisa della vicenda contrattuale dal 1999 ad oggi*
- 5.8. *L’art. 49 TUPi sull’interpretazione autentica dei contratti collettivi*

6. NULLITÀ DELLE CLAUSOLE DIFFORMI E SUPERAMENTO DEI VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA

- 6.1. Dall'art. 45 D.Lgs. 29/1993 all'art. 4 CCNL 1.4.1999 ...
- 6.2. ... al comma 3-quinquies TUPI: recupero diretto e recupero sui Fondi futuri
- 6.3. Una norma negletta: l'art. 48 TUPI sulla proroga dell'efficacia temporale del contratto
- 6.4. Esempi di applicazione del TUPI (D.Lgs. n. 165/2001)
- 6.5. Esempi di applicazione del decreto Brunetta (D.Lgs. n. 150/2009)
- 6.6. Esempi di applicazione del decreto salva Roma (D.L. n. 16/2014)

7. CHI ACCERTA COSA

- 7.1. Il controllo sul rispetto dei vincoli di finanza pubblica
 - 7.1.1. La Corte dei Conti
 - 7.1.2. Il Dipartimento della Funzione Pubblica
 - 7.1.3. I Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica
 - 7.1.4. Il Collegio dei Revisori dei Conti
- 7.2. L'accertamento della nullità delle clausole difformi
- 7.3. Le norme dei contratti collettivi sono interpretate esclusivamente dal giudice di merito
- 7.4. Il rafforzamento della sanzione della nullità: il richiamo agli artt. 1339 e 1419 CC
- 7.5. Il monitoraggio Aran sulla contrattazione integrativa: la classificazione delle materie trattate

8. IL MASSIMARIO DEI RILIEVI ISPETTIVI

- 8.1. Il Massimario dei rilievi ispettivi redatto dal MEF-RGS nel 2010
- 8.2. Breve analisi dei rilievi del Massimario

9. IL REPORT SULLE RISULTANZE DELLE ISPEZIONI

- 9.1. L'auspicio di una nuova stagione contrattuale ...
 - 9.1.1. ... che si basi sui dati reali e condivisi
- 9.2. La categoria ermeneutica della "errata applicazione di istituti"
- 9.3. La spesa per i rinnovi contrattuali e la consistenza dei Fondi
- 9.4. I rilievi sull'art. 15, comma 5, CCNL 1.4.1999

- 9.4.1. *Le condizioni per l'applicazione*
- 9.5. *Simul stabunt, simul cadent: l'area della dirigenza*
 - 9.5.1. *L'art. 26, comma 3, CCNL 23.12.1999*
 - 9.5.2. *Le condizioni per l'applicazione*
- 9.6. *Il Comune-azienda*
 - 9.6.1. *Sistemi di programmazione*
 - 9.6.2. *Sistemi di controllo interno*
 - 9.6.3. *Coerenza di TUEL e ciclo della performance*
- 9.7. *I rilievi sul compenso per la produttività collettiva*
 - 9.7.1. *Il sistema di rilevazione degli incrementi di produttività e di miglioramento dei servizi*
 - 9.7.2. *Le previsioni di CCNL, personale del comparto e dirigenza*
 - 9.7.3. *Alla ricerca di metodologie condivise*
- 9.8. *Autonomia degli Enti sui sistemi di incentivazione dopo il D.Lgs. n. 150/2009*
- 9.9. *Rilievi e considerazioni sull'attribuzione delle Progressioni Economiche Orizzontali*
 - 9.9.1. *Le PEO nella disciplina della contrattazione nazionale*
 - 9.9.2. *Il principio della selettività e l'entità delle risorse*
- 9.10. *I rilievi sulla mancata decurtazione dei Fondi nel caso di riduzione del personale*
 - 9.10.1. *Il personale ATA*
 - 9.10.2. *Altro personale trasferito a Enti e Società*
- 9.11. *I rilievi sulla corresponsione delle indennità*
 - 9.11.1. *Rischio, disagio e i compensi "non previsti da nessuna norma"*
 - 9.11.2. *Una carrellata di pareri Aran*

10. CONCLUSIONE.

- 10.1. *"Era lì permessa ogni cosa a noi proibita..."*
- 10.2. *Che fare?*
 - 10.2.1. *Una scelta possibile: ripartire dalle linee guida 2002-2005*
 - 10.2.2. *Tracciare una riga: definire l'anno zero*

ELENCO DELLE SIGLE E DELLE ABBREVIAZIONI

BIBLIOGRAFIA

QUARTA DI COPERTINA

Anna Palazzi

Le riflessioni proposte non impegnano in alcun modo gli Enti di appartenenza, attuale e precedenti, dell'autrice; esse rappresentano esclusivamente l'opinione di chi scrive.

“Il diritto, separandosi dalla verità, si è consegnato al rapporto tra le forze storiche ed alla perizia tecnica della produzione”
Natalino Irti – Il salvagente della forma

1. Lo strano caso dei diritti restituiti nei comparti di contrattazione pubblica

1.1.1. Il caso del comparto Scuola

Con nota n. 157 del 27.12.2013 il MEF (Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi)¹ ha reso noto che nei cedolini di stipendio del personale della Scuola era stato inserito il seguente messaggio: *“Si comunica che, in applicazione del D.P.R. 122/2013², art. 1, comma 1, che proroga fino al 31 dicembre 2013 l’art. 9, comma 23, D.L. 78/2010, relativo al blocco degli automatismi stipendiali per il personale del Comparto Scuola, è stato accertato un credito erariale ... con recupero a decorrere dalla mensilità di gennaio 2014 con rate mensili di € 150,00 lorde fino a concorrenza del debito. Si precisa che il recupero applicato sullo stipendio lordo determina contestualmente l’applicazione di un importo IRPEF più basso.”*

Si tratta della restituzione di uno scatto di anzianità indebito che ha avuto risalto nei media³, ha fatto breccia nella pubblica

¹ In: www.flcgil.it/leggi-normative/documenti/note-ministeriali/nota-mef-157-del-27-dicembre-2013-noipa.flc

² DPR 4.9.2013, n. 122 “Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell’articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6.7.2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15.7.2011, n. 111.”

³ “Il pasticcio sugli insegnanti. Tagli in busta paga a 80mila: restituiranno scatti non dovuti” e Paolo Conti “Come demotivare (per pochi euro)” in: Corriere della Sera, 8.1.2014 “... *Ciò che appare francamente mostruoso e inaccettabile è*

opinione e ha suscitato una civile polemica a mezzo stampa tra i Ministri Saccomanni (MEF) e Carrozza (MIUR) convogliata in un intervento legislativo d'urgenza per risolvere una vicenda, ritenuta paradossale, di "diritti restituiti"⁴.

Il D.L. n. 3/2014⁵, nelle more della conclusione di apposita sessione negoziale, ha stabilito che "non sono adottati i

l'ipotesi della restituzione." Il Ministro Saccomanni, dal punto di vista tecnico, sostiene che il recupero richiesto è un atto dovuto perché il DPR n. 122/2013, entrato in vigore il 9.11.2013, ha esteso il blocco degli scatti a tutto il 2013. *"Nulla da eccepire, appunto, nella tecnicità della prosa e dell'assunto logico e giuridico. Ma in questo caso una ragione inappuntabile può trasformarsi in una miccia ..."*

⁴ Comunicato stampa del 7.1.2014 di Davide Faraone, responsabile Scuola e Welfare segreteria PD: *"Il danno, cioè il taglio di quei fondi sacrosanti, si somma adesso alla beffa: una volta percepite e spese queste somme i docenti le dovranno restituire. Siamo dunque all'assurdo: dopo i diritti acquisiti e i diritti offesi siamo giunti ai diritti restituiti. Mi auguro che tutto ciò sia un equivoco."* in: www.partitodemocratico.it/doc/263746/faraone-assurda-la-richiesta-del-ministero-sulla-restituzione-degli-scatti-dei-docenti

⁵ DECRETO-LEGGE 23.1.2014, n. 3, convertito con modificazioni dalla L. 19.3.2014, n. 41, "Disposizioni temporanee e urgenti in materia di proroga degli automatismi stipendiali del personale della scuola" (LETTA Presidente del Consiglio, CARROZZA Ministro dell'Istruzione, SACCOMANNI Ministro dell'Economia e delle Finanze, D'ALIA Ministro per la Pubblica Amministrazione)

provvedimenti di retrocessione a una classe stipendiale inferiore del personale scolastico interessato dalla predetta sessione negoziale che ne abbia acquisita una superiore nell'anno 2013 in virtù dell'anzianità economica attribuita nel medesimo anno. Non sono, inoltre, adottati i provvedimenti di recupero dei pagamenti già effettuati a partire dal 1° gennaio 2013 in esecuzione dell'acquisizione di una nuova classe stipendiale”.

Il costo dell'operazione è autofinanziato dal personale, perché grava sulle risorse derivanti dalle economie di spesa ottenute con le disposizioni in materia di organizzazione scolastica già destinate a incrementare le risorse contrattuali stanziare per le iniziative dirette alla valorizzazione ed allo sviluppo professionale della carriera del personale della Scuola (art. 64, comma 9, D.L. n. 112/2008).

1.1.2. Il caso del comparto Regioni e Autonomie Locali

Sono meno noti (salvo la situazione del Comune di Roma⁶) i casi dei dipendenti del comparto Regioni e Autonomie Locali che, negli Enti sottoposti a verifica ispettiva del MEF-RGS sulla costituzione e destinazione dei Fondi per la contrattazione decentrata, possono essere oggetto di richieste di recupero a fronte della corresponsione di istituti della contrattazione aziendale ritenuti non conformi alla disciplina contrattuale

⁶ “Comune di Roma, 600 milioni pagati per stipendi irregolari. Somme erogate nel 2008-13 e da recuperare” in: Il Sole 24 Ore del 12.4.2014; “Caos stipendi a Roma: sciopero il 19 maggio. Il nodo integrativi” in: Il Sole 24 Ore del 10.5.2014; “Sciopero dei comunali, Roma chiude” in: La Repubblica del 6.6.2014; “La fabbrica del Campidoglio e quelle file di notte allo sportello” di Sergio Rizzo in: Corriere della sera del 7.6.2014

nazionale, oppure a fronte delle “anomalie” riscontrate nel finanziamento dei Fondi per il salario accessorio.

Anche in questo caso c'è stato un intervento legislativo d'urgenza con il D.L. n. 16/2014, che all'art. 4 definisce regole e modalità per il “graduale riassorbimento” delle somme indebitamente erogate al personale nel caso di Enti che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa. E, anche in questo caso, il costo dell'operazione è parzialmente autofinanziato dal personale, perché, detratte le economie derivanti da piani di razionalizzazione organizzativa e riqualificazione della spesa, grava sui Fondi futuri per la contrattazione decentrata, diminuendone le risorse.

Ci sono però due sostanziali differenze: mentre nel caso del comparto Scuola, per quanto non commendevole nella sua origine, l'errore nella erogazione era incontrovertibile (il DPR n. 122/2013, entrato in vigore il 9.11.2013 aveva esteso il blocco degli scatti a tutto il 2013), nel caso degli Enti Locali non è detto che l'errore sia incontrovertibile o che errore vi sia. Alla base delle richieste di recupero ci può essere una diversa lettura e interpretazione dei CCNL seguiti alla riforma del pubblico impiego degli anni 1993 e 1997 (c.d. prima e seconda privatizzazione) da parte di chi quei contratti ha applicato, stipulando i CCDI a livello di Ente, e di chi quell'applicazione ha controllato, in particolare i Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica del MEF. Inoltre, mentre il caso della Scuola è stato risolto tempestivamente, nel caso degli Enti Locali il D.L. n. 16/2014 tende a mettere in atto un meccanismo di analisi retrospettiva e recupero pluriennale a valere sui Fondi futuri, con pesanti ricadute in termini di equità.

Senza pretesa di completezza, l'intento di chi scrive è fornire uno strumento di indagine e riflessione, a servizio di quanti, negli ottomila e più Comuni italiani, si stanno interrogando sulla “virtuosità” e sulla “tenuta” della contrattazione decentrata

che li riguarda, collocandola nel quadro delle fonti e della *ratio* della riforma del pubblico impiego di Cassese e Bassanini e della parziale controriforma di Brunetta⁷.

E' una vicenda della quale è difficile fare sintesi per l'elevato numero di contratti decentrati sottoscritti dai Comuni dal 1999 ad oggi, per la difformità dei comportamenti degli Enti, per la carenza di informazioni certe sugli esiti delle visite ispettive e per l'ancora esiguo numero di sentenze, sia della Corte dei Conti, sia dei Tribunali civili. Difficile ma non impossibile grazie alla trasparenza del MEF-RGS, che ha reso pubbliche le sue tesi, fatto che ci consente di indagare sulla diversità di lettura della contrattazione nazionale e decentrata alla base di alcune delle richieste di recupero.

1.2. La contrattazione decentrata dei Comuni alla luce della metodologia ispettiva del MEF-RGS

La progressiva impostazione neo centralista delle disposizioni del decreto Brunetta (D.Lgs. n. 150/2009), della manovra Tremonti (D.L. n. 78/2010) e da ultimo del c.d. salva Roma (D.L. n. 16/2014), sembra vanificare la visione innovatrice del legislatore del 1993 e del 1997, facendo temere un passo indietro rispetto al significato profondo della contrattualizzazione del lavoro pubblico:

in tempo di crisi tutto tende ad essere riportato sotto il cono d'ombra di quel centro romano che conosce assai più e meglio il

⁷ Sabino Cassese è stato Ministro per la Funzione Pubblica nel Governo Ciampi (1993/1994), Franco Bassanini lo è stato nei Governi Prodi (1996/1998), D'Alema II (1999/2000) e Amato II (2000/2001), Renato Brunetta è stato Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione nel Governo Berlusconi IV (2008/2011)

*linguaggio pubblicistico che quello privatistico; se questo è possibile, non è assolutamente possibile un ritorno alle origini. E quanto più il sistema verrà squilibrato, tanto prima sarà destinato a collassare, tenendo presente quanto insegnatoci da D'Antona che Stato "diverso" e modernizzazione delle pubbliche amministrazioni debbono andare di pari passo, cosa ben lungi dall'aver avuto luogo; e che ogni riforma ha bisogno, per camminare, delle gambe degli uomini, cosa questa affidata alla crescita culturale e professionale di quanti vi sono interessati, tale da richiedere a volte un cambio di generazione.*⁸

Così, un aspetto particolarmente controverso della riforma del pubblico impiego, diventa proprio la contrattazione decentrata (che stenta a impadronirsi delle logiche privatistiche) e il sistema dei controlli (saldamente ancorato al linguaggio del diritto amministrativo⁹), specie se osservato dal punto di vista

⁸ Franco Carinci, *Massimo D'Antona e la "contrattualizzazione" del pubblico impiego: un tecnico al servizio di un'utopia*, p. 30. Sull'impossibilità di un ritorno alle origini, cfr. Sandro Mainardi, *Il sistema delle fonti di disciplina del lavoro pubblico*, in: Carinci e Mainardi, *La Terza Riforma del Lavoro Pubblico*, p. 19 "Come non esiste un presupposto di esclusiva gestione tramite il diritto pubblico del rapporto di lavoro, analogamente non può essere sostenuto il contrario. La Consulta ha invece chiarito che – fatto salvo lo 'zoccolo duro' della materia organizzativa (necessariamente riservata alla legge o regolata sulla base della stessa) – la scelta fra i due regimi (disciplina di legge o di contratto) costituisce una pura scelta di diritto positivo, lasciata alla discrezionalità del legislatore (Corte cost. n. 313 del 1996)."

⁹ "La mia tesi è che la riforma dei rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni sia oggi insidiata dall'ascesa di una neolingua ... ossia una lingua artificiale che perde attinenza

degli Enti Locali, in particolare dei Comuni, che sono dal 2001 Enti ad autonomia costituzionalmente garantita¹⁰.

La conciliazione tra libertà negoziale e rispetto dei vincoli finanziari, frutto di un complesso sistema di diritto positivo, trova attuazione in un contesto socio/culturale che vede ancora controllori e controllati ragionare prevalentemente secondo canoni propri del diritto amministrativo e considerare la contrattazione - e le politiche di gestione del personale - un

con gli oggetti e virtù comunicative, nella stessa misura in cui è piegata a difendere il privilegio (comunicativo) dei 'poteri forti' del dialogo sul pubblico impiego ... i giudici del TAR e del Consiglio di Stato, la Corte dei Conti, l'alta burocrazia dello Stato che si sublima nel Dipartimento per la Funzione pubblica ... Tra il regresso conservatore della neolingua e la costruzione di una più ampia e paritaria comunità dell'interpretazione capace di offrire al pubblico impiego riformato un lessico nuovo, non importa se pubblico-privato o privato pubblico, corre un discrimine che è culturale e politico" Massimo D'Antona, *La neolingua del pubblico impiego riformato* (1996) in: Opere, vol. IV, p. 83-96

¹⁰ L'art. 114 Cost. "La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni" è stato sostituito dall'art.1, Legge cost. 18.10.2001, n. 3 come segue: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. ..."; L'art. 128 Cost. "Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni. " è stato abrogato con l'art. 9, comma 2, Legge cost. n. 3/2001.

mero adempimento¹¹, cosicché le esperienze virtuose, cioè conformi alla lettera e allo spirito della riforma, faticano ad affermarsi e a essere riconosciute come tali.

Per esemplificare quanto sta accadendo a livello locale si utilizzerà quanto riferito in comunicati ufficiali dal Comune di Vicenza sull'esito dei controlli alla contrattazione decentrata disposti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze tramite la Ragioneria Generale dello Stato, caso che è tra quelli all'origine – con il coinvolgimento dell'Anci - dell'approvazione dell'art. 4 del D.L. n. 16/2014. La situazione descritta è particolarmente interessante perché, come vedremo, il Comune afferma che i dipendenti *“hanno percepito somme calcolate sulla base di obiettivi e progetti ben precisi, nell'assoluto rispetto dei vincoli di bilancio”* e ci aiuterà a comprendere come sia possibile che una condotta finanziariamente virtuosa dell'Ente non sia ritenuta sufficiente dai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica quando devono giudicare della contrattazione decentrata.

¹¹ Mauro Bonaretti, Lino Codara, *Ripensare il lavoro pubblico. Come gestire le risorse umane e la contrattazione nelle amministrazioni pubbliche*, p. 37. Sulle cause della debolezza gestionale a livello decentrato (mancanza di professionalità nella gestione delle risorse umane, “precarizzazione” della dirigenza, mancanza di una chiara e consapevole politica di indirizzo e vigilanza dal centro) e sul carattere anche meta-giuridico dei fattori che hanno condotto alla produzione di modelli illegittimi e non equi, cfr. Simonetta Pasqua, *Ordinamento del personale e sviluppo professionale*, in Talamo (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico: progressioni di carriera e relazioni collettive*, p. 113 ss.

L'analisi della modalità operativa e interpretativa dei servizi ispettivi del MEF-RGS è resa possibile dalla trasparenza dell'azione del Ministero che ha pubblicato due accurati documenti, il *Massimario dei rilievi ispettivi* (2010) e *Le risultanze delle indagini svolte dai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica in materia di spese di personale del comparto Regioni ed Enti Locali* (2011) di seguito citato come Report. Né l'Anci, né le organizzazioni sindacali, hanno finora opposto una lettura alternativa di alcune delle tesi elaborate del MEF-RGS, particolarmente invasive dell'autonomia degli Enti e della libertà dei tavoli negoziali. Il MEF-RGS ha dunque il vantaggio di aver consolidato una sorta di "pensiero unico" sulla materia.

L'inconciliabilità di molti contenuti della contrattazione decentrata degli Enti con le tesi formulate dal MEF evidenzia la fatale mancanza di condivisione di un minimo comune denominatore sia per la lettura dei testi contrattuali, sia per l'analisi dei dati e dei risultati di gestione che consentono lo stanziamento di risorse aggiuntive, variabili, nei Fondi per la contrattazione.

Non è facile intervenire su un sistema come quello del pubblico impiego

iper-regolato, con un particolare dispendio di vincoli procedurali e sostanziali, tutti finalizzati ad assicurarne un funzionamento fisiologico, cioè rispettoso del duplice vincolo costituzionale: l'equilibrio di bilancio, oggi rafforzato col limite al ricorso all'indebitamento (art. 81 commi 1 e 2) e operante nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni "in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea" (art. 97, comma 1); dall'altro, il "buon andamento" e "l'imparzialità dell'amministrazione" (art. 97, comma 2). Si tratta, però, di un sistema sottoposto, nel caso migliore, ad un continuo stop and go da parte di un Governo costretto ad inseguire affannosamente il miraggio di un deficit non superiore al 3% se non addirittura a

*ipotizzare, prima o poi, un rimaneggiamento più o meno radicale, sul punto, della stessa riforma.*¹²

Lo sforzo è però d'obbligo, e la strada maestra è l'accordo, anche a regole invariate, sulla definizione del *quantum* da destinare alla contrattazione decentrata, confine entro il quale deve aver modo di esprimersi la libertà delle parti contrattuali.

(... *fine dell'anteprima* ...)

¹² Franco Carinci, *Contrattazione e contratto collettivo nell'impiego pubblico "privatizzato"*, p. 44 s.

Quarta di copertina

I dipendenti degli Enti Locali possono vedersi recuperare incentivi e premi erogati in base alla contrattazione aziendale perché ritenuta non conforme alla disciplina contrattuale nazionale, oppure a causa di "anomalie" nel finanziamento dei Fondi per il salario accessorio. Il D.L. n. 16/2014 definisce regole e modalità per il graduale riassorbimento delle somme indebitamente erogate. Il costo dell'operazione è autofinanziato dal personale, perché grava sui Fondi futuri per la contrattazione, diminuendone le risorse.

Tutto ciò avviene in un quadro (*Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico* della Corte dei Conti) che vede l'andamento delle retribuzioni lorde reali dei pubblici dipendenti in crescita dal 2000 sino al 2006, in linea con il PIL, ed un calo dei redditi reali nel 2007 preludio di una caduta, dal 2009 in poi, sempre più marcata, per tornare nel 2014 a valori analoghi a quelli del 2002.

Cosa è successo nella contrattazione degli Enti Locali per arrivare a conseguenze così estreme? Quale visione guida i Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica? Chi accerta che le somme erogate siano indebite? Come si misura la produttività di un Comune?

Ascoltando la voce dei protagonisti, il saggio si propone quale strumento di indagine e riflessione sulla virtuosità e sulla tenuta della contrattazione decentrata, collocandola nel quadro delle fonti e della *ratio* della riforma del pubblico impiego, felice *utopia della ragione pratica* che guidò il legislatore tra il 1993 e il 1997.

Anna Palazzi

Compiuti gli studi classici al ginnasio-liceo in lingua italiana di Bolzano, nel 1991 si laurea col massimo dei voti in Scienze Politiche, indirizzo amministrativo, alla *Cesare Alfieri* di Firenze. Funzionaria, dal 1992 ad oggi, di concorso in concorso, ha lavorato per quattro amministrazioni comunali, occupandosi di processi deliberativi, organizzazione, relazioni sindacali, sistemi di programmazione e gestione del personale.