

A tale riguardo, l'art. 20, comma 1, lettera e), della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (integrativo dell'art.39, della legge 27 dicembre 1997, n.449), già aveva affidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze il ruolo di controllo di detti contratti per i comparti Ministeri ed Enti pubblici non economici (enti con più di 200 dipendenti).

L'attività di controllo, svolta dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, è principalmente finalizzata ad impedire che gli oneri derivanti dall'attuazione dei nuovi sistemi di classificazione e di progressione professionale eccedano le disponibilità finanziarie che confluiscono nei fondi unici di amministrazione. Qualora tale controllo abbia dato negativo il contratto sottoscritto non può essere applicato.

La legge finanziaria per l'anno 2002 ha, a sua volta, rafforzato il sistema dei controlli.

In particolare, l'accertamento congiunto della compatibilità economico-finanziaria del Dipartimento della funzione pubblica e della Ragioneria Generale dello Stato, previsto dalla legge 488/1999, è stato esteso agli enti pubblici, indicati nominativamente dall'articolo 70, comma 4, del d.lgs. 165/2001 (attualmente costituiti da: CNEL, ENAC, CNIPA, UNIONCAMERE, ASI, ENEA), per i quali ne era controversa l'applicazione. È, inoltre, ribadito che gli oneri relativi ai passaggi di personale all'interno delle aree sono a carico dei fondi unici di amministrazione e, in ogni caso, delle risorse per la contrattazione integrativa.

Infine, è previsto un sistema aggiuntivo di controlli esterni sulla contrattazione integrativa, in cui, a diverso titolo, intervengono i comitati di settore, la Ragioneria Generale dello Stato, il Dipartimento della funzione pubblica ed il Governo.

In particolare è stabilito che:

- i comitati di settore e il Governo procedono a verifiche congiunte in merito alle implicazioni finanziarie complessive della contrattazione integrativa di comparto, definendo criteri di riscontro, anche a campione, sui contratti integrativi delle singole amministrazioni;
- gli organi di controllo interno previsti nelle singole amministrazioni devono inviare annualmente specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa al Ministero dell'Economia e delle Finanze, che predispone, allo scopo, uno specifico modello di rilevazione, d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica;
- nel caso in cui i controlli evidenzino costi non compatibili con i vincoli di bilancio, le relative clausole dell'accordo integrativo sono nulle di diritto.

Inoltre, viene disposto che per la contrattazione integrativa le grandezze finanziarie impegnate e definite percentualmente nella legge finanziaria per le amministrazioni dello Stato, vincolano anche le amministrazioni non statali, tenute al rispetto dei medesimi limiti percentuali. Analogamente su tutte le amministrazioni grava l'obbligo di finanziarie con il fondo unico di amministrazione le progressioni professionali (ultimo periodo del comma 1 dell'art. 16, ed ultimo periodo del comma 7 dello stesso art. 16).

La legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per l'anno 2003), ha esteso l'accertamento congiunto di cui alla legge n. 488, anche agli enti di ricerca con organico superiore a duecento unità.

Infine la legge 23 dicembre 2005, n. 266, legge finanziaria 2006, ai commi 189 e seguenti, ha imposto un meccanismo di congelamento dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni dello Stato, delle agenzie, incluse le Agenzie fiscali, degli enti pubblici non economici, inclusi gli enti di ricerca e di quelli di cui all'articolo 70, comma 4, e delle università, "cristallizzandolo", a decorrere dell'anno 2006, nell'importo storico determinato al 2004.

L'unica possibilità di incremento dei suddetti fondi è legato all'introito degli importi fissi previsti dai contratti collettivi nazionali (che non risultino già confluiti nei fondi dell'anno 2004), situazione che si è potuta verificare per quei comparti che ancora non avevano stipulato il contratto di rinnovo biennale e che hanno potuto beneficiare della quota percentuale – nelle misure previste dalle leggi finanziarie – finalizzata alla contrattazione integrativa.

E' inoltre precisato che gli importi relativi alle spese per le progressioni all'interno di ciascuna area professionale o categoria continuano ad essere a carico dei pertinenti fondi e sono portati, in ragione d'anno, in detrazione dai fondi stessi per essere assegnati ai capitoli stipendiali fino alla data del passaggio di area o di categoria dei dipendenti che ne hanno usufruito, o di cessazione dal servizio a qualsiasi titolo avvenuta in modo da essere rassegnati, da tale data, ai fondi medesimi.

Il descritto procedimento è, in qualche modo "sorvegliato" dal collegio dei revisori di ciascuna amministrazione (ovvero dall'organo di controllo interno equivalente), il quale è tenuto a "vigilare" sulla corretta applicazione della normativa.

Con riferimento alle evoluzioni recenti, l'Accordo del 6 aprile 2007, Governo-OO.SS., ha chiarito, per quel che concerne la destinazione dei benefici economici, che una quota delle risorse disponibili, comunque non inferiore allo 0,5 % degli incrementi retributivi, dovrà essere destinata alla contrattazione integrativa per l'incentivazione della produttività,

e per il conseguente incremento delle correlate componenti della retribuzione accessoria. Tale prescrizione è stata ripresa nei primi atti di indirizzo emanati, relativi al quadriennio 2006-09 e primo biennio economico 2006-07, dei comparti Ministeri e Scuola.

4.12. - L'attività di contrattazione nel 2006

Nel periodo di riferimento si è conclusa la tornata contrattuale relativa al periodo 2002-2005 e si è dato avvio alla tornata contrattuale successiva 2006-2009, i cui adempimenti propedeutici sono costituiti, com'è noto, dalla stipulazione del contratto collettivo nazionale quadro sui comparti di contrattazione e dalla redazione della cosiddetta "direttiva madre", contenente la cornice normativa ed il riferimento macroeconomico (recante le compatibilità economiche complessive) per il quadriennio contrattuale.

Eventi decisivi per lo sblocco del negoziato afferente al quadriennio 2006 –2009 sono costituiti dalla sottoscrizione del *Memorandum* e del *Protocollo d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche* del 18 gennaio 2006 e del 6 aprile 2007, fra Governo e Parti sociali, cui è seguito un *Accordo economico* del 29 maggio 2007.

Infine, si è dato seguito alla cospicua attività di verifica dei contratti integrativi di Ministeri, Ente pubblici non economici ed Enti di ricerca con riferimento al complesso degli adempimenti previsti dalla legge.

4.12.1. Contrattazione nazionale 2002-2005.

Sulla base delle compatibilità definite dalle leggi finanziarie degli anni 2001 e seguenti (che prevedevano un incremento, a "regime", delle retribuzioni, pari al 5,66% per il biennio 2002-2003 ed al 5,01% per il secondo biennio economico 2004-2005), si è praticamente completato il ciclo negoziale relativo al quadriennio 2002-2005 (quadriennio normativo 2002-05 e primo biennio economico 2002-2003 e secondo biennio economico 2004-05), sia per le aree della dirigenza che per i comparti di contrattazione, in cui sono ricompresi i dipendenti non dirigenti delle amministrazioni pubbliche.

In particolare, per i comparti di contrattazione, il 9 maggio 2006 è stato sottoscritto in via definitiva, il CCNL del personale del comparto delle Regioni e delle autonomie locali per il biennio economico 2004-2005; il 5 giugno 2006, il CCNL del comparto del personale del servizio sanitario nazionale per il biennio economico 2004 – 2005; per il comparto della Scuola, il 2 marzo 2007 è stata sottoscritta una importante sequenza contrattuale

(cosiddetta “coda” contrattuale); l'8 giugno 2006 è stato sottoscritto in via definitiva il CCNL relativo al personale del comparto delle agenzie fiscali per il biennio economico 2004-2005 e l'8 maggio 2006 quello, relativo allo stesso biennio economico 2004-2005, del personale del comparto enti pubblici non economici.

Oltre a ciò, sono stipulati alcuni accordi di interpretazione autentica di clausole di contratti collettivi già precedentemente sottoscritti. Si tratta dell'interpretazione autentica dell'art. 63 del CCNL 9.8.2000 del comparto Università, richiesta dal giudice del lavoro di Roma (15 novembre 2006) nonché del CCNL di interpretazione autentica dell'art. 31 del CCNL dei segretari comunali e provinciali del 16 maggio 2001 (17 febbraio 2007).

Ai sensi dell'art. 70, comma 4, del d.lgs n.165 del 2001, alcuni enti ed amministrazioni pubbliche, individuati nominativamente dalla norma, sono soggetti ad una contrattazione collettiva per “monocomparti” autonomi, che segue regole parzialmente differenti in quanto al procedimento di contrattazione (si tratta, attualmente, di CNEL; Unioncamere; ENAC; ASI; CNIPA).

Hanno sottoscritto contratti collettivi:

- il 18 luglio 2006, il CNEL (Comitato Nazionale Economia e Lavoro), con riferimento al CCNL relativo al personale non dirigente per il quadriennio normativo 2002-2005 ed al biennio economico 2002-2003. Il 23 aprile 2007, per lo stesso CNEL è stato sottoscritto il CCNL relativo al personale non dirigente per il biennio economico 2004-2005;

- il 19 febbraio 2007 l'ENAC (Ente Nazionale Aviazione Civile), con riferimento al CCNL relativo al personale non dirigente per il quadriennio normativo 2002-2005 ed i bienni economici 2002-2003 e 2004-2005.

Per il personale delle Aree dirigenziali, il 1 agosto 2006, è stato sottoscritto il CCNL relativo all'Area VI, della dirigenza degli Enti pubblici non economici e delle Agenzie fiscali, per il quadriennio normativo 2002-2005 ed i relativi bienni economici 2002-2003 e 2004-2005.

Per la dirigenza degli Enti ex art. 70, comma 4, del d.lgs. n.165 del 2001, sono stati sottoscritti i CCNL relativi:

- al personale dirigente della Cassa depositi e prestiti per il biennio contrattuale 2002-2003 (all'epoca ricompreso nel campo di applicazione dell'art.70, comma 4, del d.lgs n.165 del 2001) (11 ottobre 2006);

- al personale dirigente del CNEL, per il quadriennio normativo 2002-2005 ed i bienni economici 2002-2003 e 2004-2005 (19 gennaio 2007);

- al personale dirigente dell'ENEA, per il quadriennio normativo 2002-2005 ed i bienni economici 2002-2003 e 2004-2005 (7 marzo 2007).

Particolarmente complesso si è rivelato il negoziato relativo ad alcune aree e categorie della dirigenza, per le quali il Governo ha dovuto assicurare un'attiva opera di mediazione ai fini della positiva conclusione delle vertenze contrattuali.

In questi casi le trattative negoziali, pur riguardando un periodo contrattuale interamente trascorso, sono ancora in itinere.

Si tratta, principalmente, dei contratti relativi all'Area VII della dirigenza delle Università e degli Enti di Ricerca, per l'intero periodo contrattuale 2002-2005; ai segretari comunali e provinciali, per lo stesso periodo di riferimento, e di alcuni Enti ed amministrazioni ex art.70, comma 4 (Agenzia spaziale italiana -dipendenti non dirigenti; Unioncamere, sia dirigenti che non dirigenti).

Si è, invece, positivamente concluso il negoziato per il rinnovo del CCNL dell'Area II della dirigenza di Regioni ed enti locali per il secondo biennio economico 2004-2005 sottoscritto il 14-5-2007. Analogamente sono stati sottoscritte le ipotesi di CCNL del personale non dirigente del CNEL per il secondo biennio 2004-2005 (15-6-2007), afferenti ai dirigenti ed ai professionisti dell'ENAC per il quadriennio 2002-05 e relativi bienni economici (30-5-2007).

4.12.2. Il Protocollo d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche (cosiddetto Memorandum), il successivo Accordo economico e l' "Intesa sulla conoscenza".

Il 18 gennaio 2007 il Governo ha sottoscritto con CGIL-CISL e UIL il *Protocollo d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche*, i cui contenuti sono stati successivamente ribaditi ed integrati in una successiva Intesa, il 6 aprile 2007, sottoscritta anche da Regioni – ANCI – UPI – UNCEM – e le altre OO.SS..

Attraverso tali Documenti il Governo si è impegnato in un'intensa azione di concertazione con i sindacati, protesa alla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche per il perseguimento di obiettivi di qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche.

In particolare, attraverso tali intese si è chiarito che, al fine di accrescere la produttività è fondamentale creare effettive condizioni di verificabilità e incentivazione della qualità dei servizi, attraverso la messa in opera di efficaci sistemi di misurazione e controllo volti a valutare il concreto conseguimento degli obiettivi e dei risultati da parte della dirigenza, valorizzando le professionalità dei lavoratori pubblici anche in funzione

della percezione degli utenti sui risultati effettivamente conseguiti. A tale fine il Memorandum e la successiva Intesa sottolineando come la necessità di “migliorare la qualità dei servizi pubblici” sia funzionale alla “crescita duratura dell’economia” ed alla “stessa disponibilità dei diritti di cittadinanza”. Inoltre, viene assunta la qualità, i risultati e la produttività dei servizi e del lavoro quale riferimento – da ricondurre organicamente nei contratti collettivi da stipularsi nella tornata negoziale 2006-2009 – per la retribuzione sia dei dirigenti che del personale.

Dal punto di vista della dirigenza pubblica viene programmato il superamento del ricorso indiscriminato allo *spoils system* nelle nomine dirigenziali ed un rafforzamento dell'autonomia di gestione finanziaria e amministrativa dei dirigenti.

Altri obiettivi strategicamente rilevanti perseguiti dal Memorandum e dall'Intesa successiva sono costituiti dalle politiche occupazionali e, come già evidenziato, dal forte impulso alle politiche meritocratiche. Per ciò che riguarda l'accesso alle pubbliche amministrazioni, insieme all'impegno per un progressivo superamento del precariato di massa nella pubblica amministrazione, che si è formato quale conseguenza del blocco delle assunzioni, vi è l'impegno per politiche realistiche di reclutamento e *turn over*, per evitare gli effetti di invecchiamento del personale pubblico. Il Memorandum e l'Intesa successiva, infine, favoriscono la mobilità del personale, territoriale e funzionale, fra amministrazioni pubbliche, anche con riferimento ai processi di riorganizzazione amministrativa. A tutela dell'interesse del dipendente ed a garanzia di effettività della mobilità – che ad oggi ha avuto solo sporadiche applicazioni – si prevede l'individuazione di meccanismi contrattuali di sostegno ed incentivazione, mediante agevolazioni economiche sia dirette sia indirette, conseguibili anche attraverso il ricorso all'autonomia di bilancio della Amministrazioni interessate. Inoltre, per favorire l'incontro fra la "domanda" di Amministrazioni con carenze di personale e l' "offerta" di dipendenti che intendono cambiare collocazione, anche al fine di contribuire all'effettiva attuazione del decentramento delle funzioni amministrative, viene prevista l'adozione di una serie di misure organizzative, in modo da rendere semplice e fluida la mobilità.

Sotto il secondo versante, Memorandum ed intesa insistono, con particolare forza, sulla valorizzazione del merito professionale, richiamando la necessità di destinare gran parte del salario accessorio all'effettivo conseguimento di obiettivi di efficienza (cosiddetta produttività, collettiva e individuale), evitando, in ogni modo, la distribuzione di risorse “a pioggia”. Con particolare forza si ribadisce la necessità che la contrattazione collettiva individui criteri di tipo soggettivo e meritocratico che disincentivino la tendenza, a volte

emergente in sede integrativa, ad una distribuzione indiscriminata delle risorse incentivanti. Per fornire effettività alle politiche meritocratiche, inoltre, si chiarisce la necessità della costituzione e/o potenziamento di centri di responsabilità e di valutazione sul reale conseguimento degli obiettivi cui è legata la distribuzione delle risorse destinate alla produttività. La fase della "misurazione" è, infatti, centrale e può assumere anche carattere sperimentale, prevedendo - come già ricordato - la partecipazione delle associazioni rappresentative degli utenti.

Successivamente, come evidenziato, il Governo e le Organizzazioni Sindacali, in data 6 aprile 2007, hanno sottoscritto l'Intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche che oltre a dettare le linee guida programmatiche per il rilancio della P.A. attraverso un efficiente ed efficace razionalizzazione delle risorse umane.

Quindi, in data 29 maggio 2007, è stato sottoscritto l'Accordo Governo - OO.SS. attraverso il quale il Governo si è impegnato a stanziare, a seguito delle verifiche sulla complessiva consistenza degli occupanti presso le pubbliche amministrazioni, in sede di legge finanziaria 2008, le risorse aggiuntive a regime occorrenti per assicurare, a decorrere dal 1° febbraio 2007 benefici economici medi pari a 101 euro mensili, per il personale del comparto Ministeri e incrementi corrispondenti sulla base delle retribuzioni medie di riferimento, per gli altri comparti di contrattazione dell'Amministrazione Statale. Tali benefici riassorbono quelli previsti dalla precedente intesa del 6 aprile 2007 sulle risorse economiche del biennio economico 2006/2007, anche con riferimento alla decorrenza.

Le dinamiche retributive per la prossima tornata contrattuale risultano, quindi, le seguenti:

- per l'anno 2006 restano confermate le risorse previste dalla legge n. 266/2005, corrispondenti al costo dell'indennità di vacanza contrattuale;
- per l'anno 2007 sono complessivamente attribuibili incrementi retributivi pari al tasso di inflazione programmata del 2% con assorbimento del costo della vacanza contrattuale;
- dall'anno 2008 sono riconoscibili gli incrementi di regime del 4,46% assicurando, oltre i tassi di inflazione programmata del biennio, un ulteriore incremento retributivo dello 0,76%.

Con riferimento al biennio 2006-2007, le parti negoziali si sono impegnate ad assicurare, nei limiti delle risorse complessivamente stanziare con la legge finanziaria per

tale biennio, incrementi retributivi medi pro-capite per il comparto Ministeri non inferiori a 101 euro, con decorrenza 1 febbraio 2007.

Da ultimo, in data 27 giugno 2007, Il Governo e le OO.SS., come previsto al punto 10 dell' Intesa del 6.4.2007, hanno sottoscritto l' "Intesa per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza", attivando un apposito confronto sui temi della Scuola, della Ricerca, dell'Università e dell'Alta Formazione Artistica e Musicale.

4.12.3. Tornata contrattuale 2006-2009.

Dal punto di vista degli strumenti per realizzare il complesso degli obiettivi citati, il Memorandum e la successiva Intesa, ipotizzano l'utilizzo di una serie congiunta di strumenti: legislativi, regolamentari, contrattuali.

Nella prospettiva dell'intervento legislativo e regolamentare vengono tracciate le linee principali del disegno di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione, volto alla riduzione degli sprechi e alla responsabilizzazione dei centri di spesa, quali strumenti necessari per rafforzare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, nel rispetto dell'imparzialità, del buon andamento e della legalità.

Sotto il secondo punto di vista, invece, il Memorandum dà il via all'attivazione del confronto con le OO.SS. in vista della predisposizione da parte del Governo e dei Comitati di Settore delle amministrazioni pubbliche degli atti di indirizzo all'ARAN per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro per la tornata 2006-2009, in coerenza con gli obiettivi di riorganizzazione e miglioramento della qualità dei servizi pubblici.

Quale conseguenza di tale attività, nei giorni successivi all'attività di concertazione descritta, si è potuto dar luogo all'attività di indirizzo e contrattuale propedeutica alla stipulazione dei CCNL relativi al periodo contrattuale in corso 2006-2009.

A seguito degli atti di indirizzo, già emanati dall'organismo di coordinamento dei comitati di settore (organismo collegiale previsto dall'art.41, comma 6, del d.lgs n. 165 del 2001, comprendente i diversi comitati di settore rappresentativi dell'universo delle pubbliche amministrazioni riassunte nei comparti ed aree di contrattazione e presieduto dal Ministro per la funzione pubblica), il 15 marzo ed il 18 ottobre 2006, l'ARAN ha potuto dare avvio alle trattative con le confederazioni rappresentative per la stipulazione del contratto quadro che determina i comparti di contrattazione. Il 18 aprile 2007, infine, è stata sottoscritta un'ipotesi di accordo sottoscritta definitivamente l'11 giugno 2007.

Lo stesso organismo di coordinamento dei comitati di settore, l' 11 aprile 2007, ha deliberato il "Documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali 2006-

2009” (cd. “direttiva madre”), che individua le linee generali e gli obiettivi prioritari dei rinnovi contrattuali relativi al quadriennio normativo 2006-2009 ed al biennio economico 2006-2007.

Nella direttiva madre, il Governo, le Regioni, le Autonomie locali e i comitati di settore, ritengono prioritario l'obiettivo della qualità e dell'efficienza dei servizi e delle funzioni pubbliche, a beneficio di tutto il sistema Paese. Vengono quindi ribaditi i significati e gli obiettivi che costituiscono già oggetto dei citati Protocolli di concertazione (Memorandum e Intesa) e, principalmente, il ruolo della qualità dei servizi pubblici, strumentale alla stessa disponibilità dei diritti di cittadinanza che postula un efficiente apparato di controllo del prodotto e, quindi, un insieme di strumenti di misurazione, verifica e incentivazione, con l'adozione di opportune metodologie e strumenti che coinvolgano anche gli utenti. Conseguentemente, si ribadisce indispensabile il potenziamento di centri di responsabilità e di valutazione sul reale conseguimento degli obiettivi cui è legata la distribuzione delle risorse destinate alla produttività.

Contestualmente alla redazione della direttiva madre, il Governo ha elaborato l'atto di indirizzo 2006-09 e primo biennio 2006-07, per il comparto dei Ministeri, che farà da apripista agli altri contratti collettivi di comparto, seguito subito dopo dall'atto di indirizzo per il comparto scuola.

Infine, il 2 luglio 2007, è stato inviato all'ARAN (previa l'approvazione, il 18 giugno da parte dell'organismo di coordinamento dei comitati di settore) l'atto di indirizzo quadro per la definizione delle aree di contrattazione del personale dirigente per lo stesso periodo 2006-2009.

4.12.4. La contrattazione integrativa.

Com'è noto, le pubbliche amministrazioni negoziano direttamente contratti collettivi di “secondo livello” o integrativi, secondo il quadro di regole e principi definito dai contratti nazionali. Su alcune tipologie di questi contratti collettivi integrativi la legge ha introdotto forme di controllo esterno esercitate dal Dipartimento della funzione pubblica di concerto con Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze. In particolare, l'art. 20, comma 17, della legge n. 488 del 1999, impone un'attività istruttoria, di esame e di valutazione ai fini dell'accertamento della compatibilità economico-finanziaria dei contratti integrativi stipulati da: Ministeri ed Amministrazioni dello Stato centrali, Enti pubblici, non economici ed Enti di ricerca, con organico superiore

a duecento unità, Agenzie fiscali, Enti ed amministrazioni ex articolo 70, comma 4, del d.lgs n.165 del 2001.

Tale attività ha permesso di sottoporre a controllo, nel periodo in riferimento, i contratti integrativi del personale delle aree funzionali e del personale dirigente di un grande numero di amministrazioni, fra cui:

per i Ministeri: Affari esteri; Ambiente e della tutela del territorio; Attività produttive (sia ex Min. Industria; ex Min. Commercio estero); Beni ed attività culturali; Comunicazioni; Difesa (personale civile); Ministero dell'economia e delle finanze (personale ex Min.Tesoro); Ministero dell'economia e delle finanze (personale ex Min.Finanze); Ministero della giustizia; Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; Ministero dell'interno; Ministero dell'istruzione (personale ex Min. Pubblica Istruzione); Ministero dell'università e della ricerca; Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Ministero delle politiche agricole e forestali;

- per le altre Amministrazioni dello Stato: Comparto Scuola; Corte dei Conti; Giustizia Amministrativa (Consiglio di Stato e TAR); Consiglio di Giustizia per la Regione siciliana;
- per le Agenzie fiscali: Agenzia delle dogane; Agenzia delle entrate; Agenzie del territorio; Agenzia del demanio;
- per le Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo: Corpo Nazionale Vigili del Fuoco; Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato;
- per gli Enti pubblici non economici: Istituto nazionale per il commercio estero - ICE; Istituto Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro - INAIL; Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica - INPDAP; Istituto Nazionale di Previdenza per i Dirigenti- INPDAI; Istituto Nazionale Previdenza Sociale - INPS; Istituto PosteTelegrafonici - IPOST; Ente nazionale di Previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo – ENPALS; Istituto di Previdenza per il settore marittimo- IPSEMA; Automobile Club d'Italia – ACI; Unione Nazionale Incremento Razze Equine – UNIRE; Ente Nazionale Italiano per il turismo- ENIT;
- per gli Enti di ricerca: Istituto Superiore di Sanità – IIS ; Istituto Nazionale di Fisica Nucleare - INFN; Istituto Nazionale di Astrofisica – INAF;
- per gli Enti art. 70, comma 4, d. lgs. n. 165 del 2001: ENAC; Cassa Depositi e prestiti; ENEA; CNEL; UNIONCAMERE.

Inoltre, sono stati esaminati i contratti integrativi del personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

4.13. - Procedimenti negoziali per il personale ad ordinamento pubblicistico

In deroga alle generali disposizioni normative del decreto legislativo n. 165/2001, alcune categorie di personale puntualmente indicate - Forze di polizia e Forze armate, carriera diplomatica, prefettizia e, a partire dal 2006, Vigili del fuoco e dirigenti penitenziari - non sono sottoposte alla contrattazione collettiva di tipo privatistico svolta dall'ARAN e dalle organizzazioni sindacali, ma, per espressa previsione, "rimangono disciplinate dai rispettivi ordinamenti" (articolo 3 cit. d.lgs. n. 165/2001).

In sintesi, con riguardo alla fonte di produzione della disciplina sul rapporto di lavoro, tali categorie ricadono nei "procedimenti negoziali", all'esito dei quali viene emanato un decreto del Presidente della Repubblica, che recepisce il contenuto di accordi sindacali e di concertazione con le rappresentanze interessate.

Le trattative per la definizione degli accordi sindacali e di concertazione, poi recepiti nel decreto del Presidente della Repubblica, si svolgono presso il Dipartimento della funzione pubblica tra la delegazione di parte pubblica, - composta dal Ministro per la funzione pubblica, che la presiede, e dagli altri Ministri interessati o Sottosegretari delegati - e le organizzazioni sindacali rappresentative sul piano nazionale, individuate con decreto del Ministro per la funzione pubblica in base ai criteri vigenti nel pubblico impiego per l'accertamento della rappresentatività (dato associativo; dato elettorale).

Per le Forze armate (Esercito, Marina, Aeronautica) e per le Forze di polizia ad ordinamento militari (Carabinieri, Guardia di finanza), ai procedimenti negoziali intervengono le rappresentanze militari del personale (sezioni COCER).

I DDPR emanati, per ciascuna categoria di personale, a conclusione del procedimento negoziale disciplinano le materie espressamente indicate dalle disposizioni di legge di riferimento, tra le quali, in particolare, il trattamento economico fondamentale ed accessorio.

4.13.1. Attività svolte nell'anno 2006

Per le problematiche concernenti i procedimenti negoziali, il 2006 individua un periodo estremamente complesso, in quanto, da una parte, in esso si collocano gli accordi sindacali e di concertazione, poi recepiti in altrettanti decreti del Presidente della Repubblica, per la chiusura della precedente tornata contrattuale (2002 – 2005), dall'altra, il 2006 segna l'avvio del nuovo periodo contrattuale di riferimento, quadriennale per la parte normativa (2006 – 2009) e biennale per la parte economica (2006 – 2007).

La chiusura della precedente tornata contrattuale, con la sottoscrizione degli accordi sindacali con le organizzazioni sindacali e con la conclusione della concertazione con i rappresentanti militari, ha rappresentato un significativo risultato, considerato che si è in tal modo positivamente compiuta una stagione negoziale caratterizzata da momenti di confronto e, talvolta, anche di conflittualità nel pubblico impiego.

Ciò ha consentito di dare pratica attuazione all'Accordo Governo - Parti sociali del 27 maggio 2005, con il quale, per il biennio economico 2004/2005, furono pattuite risorse ulteriori (pari ad uno 0,7% aggiuntivo) rispetto a quelle già stanziata nelle leggi finanziarie per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego, per un importo complessivo del 5,01 % nel biennio in questione, unitamente alla introduzione di importanti principi di produttività basati sul merito e sulla qualità delle prestazioni.

In particolare, per il Comparto Difesa e Sicurezza, con i DDPR del 28 aprile 2006 n. 220 per le Forze di Polizia e n. 221 per le Forze Armate, sono stati recepiti gli accordi sindacali e gli schemi di provvedimento, sottoscritti presso la funzione pubblica il 20 aprile 2006, integrativi del biennio economico 2004 – 2005 (cd. "coda contrattuale") per l'utilizzo delle risorse ulteriori (rispetto a quelle già attribuite per il medesimo biennio economico) stanziata dalla legge finanziaria 2005 per l'aggiornamento del tasso di inflazione programmata e per il recupero del differenziale inflativo del biennio precedente, pari ad uno 0,71%, e dalla legge finanziaria 2006 in attuazione del predetto Accordo Governo – parti sociali, pari ad un ulteriore 0,7%.

Analogamente, anche per la carriera prefettizia sono state riaperte le trattative negoziali per definire l'utilizzo delle risorse ulteriori stanziata dalla legge finanziaria 2006, in attuazione del medesimo Accordo Governo – parti sociali, pari ad uno 0,7% ulteriore. Le trattative si sono concluse con la firma dell'accordo sindacale del 7 marzo 2006, poi recepito nel DPR 3 aprile 2006. Questo DPR ha, dunque integrato il DPR 28 novembre 2005, n. 293, relativo al secondo biennio economico 2004 – 2005 per la carriera prefettizia.

Per la carriera diplomatica, in difformità rispetto al restante pubblico impiego, la tornata contrattuale quadriennale ha coperto il periodo 2004 - 2007. Nel 2005, sono state avviate e si sono svolte le trattative negoziali per pervenire alla disciplina sia degli istituti giuridici che del trattamento economico del personale della carriera diplomatica, relativamente al servizio prestato in Italia, trattative che, sotto il profilo procedurale, si sono concluse nel mese di dicembre 2005 con la firma dell'accordo sindacale, poi recepito nel DPR 20 gennaio 2006, n. 107. Per i diplomatici, si è ancora in attesa di definire l'accordo integrativo in attuazione dell'Accordo Governo – parti sociali del 27 maggio 2005.

Con il 2006 inizia la tornata contrattuale in corso, relativa al periodo quadriennale 2006 – 2009 e al primo biennio economico 2006 - 2007.

La legge finanziaria 2006 ha provveduto allo stanziamento delle risorse finanziarie per i rinnovi contrattuali del personale del settore Stato, ma in una misura sufficiente a corrispondere, in sostanza, la sola indennità di vacanza contrattuale (art. 1, c. 184, legge 23 dicembre 2005, n. 266).

Anche per questo motivo, l'avvio della tornata si è presentato carico di difficoltà e si è dovuto attendere l'approvazione della legge finanziaria 2007 per ulteriori risorse da destinare ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego.

In particolare, per il personale delle Forze di polizia e delle Forze armate, la legge finanziaria 2007, per il medesimo biennio economico 2006 - 2007, oltre ad incrementare le risorse già stanziata dalla precedente legge finanziaria 2006, prevede anche uno stanziamento c.d. aggiuntivo *“da destinare al trattamento accessorio...., in relazione alle speciali esigenze connesse con la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, con la prevenzione e la repressione dei reati, nonché alle speciali esigenze della difesa nazionale, anche in relazione agli accresciuti impegni in campo internazionale.”* (art. 1, c. 549, legge n. 296/2006).

Sempre con riferimento al biennio economico 2006 – 2007, vanno segnalati gli accordi sottoscritti dal Governo e dalle organizzazioni sindacali (Intesa del 6 aprile 2007 - Accordo del 29 maggio 2007) per la definizione dei benefici economici del pubblico impiego contrattualizzato, estesi anche al personale in regime di diritto pubblico; con i predetti accordi, il Governo si è impegnato a stanziare, nell'ambito della prossima legge finanziaria 2008, ulteriori risorse, ad integrazione di quelle già disponibili, in modo da attribuire a tutto il pubblico impiego un incremento retributivo complessivo pari, a regime, al 4,85%.

Sulla base delle previsioni delle leggi finanziarie 2006 e 2007 e grazie anche agli Accordi sottoscritti tra il Governo e la parti sociali, è stato possibile convocare formalmente, per l'avvio delle trattative e delle concertazione, i sindacati e i COCER (le rappresentanze delle Forze di Polizia ad ordinamento militare e delle Forze armate) del comparto Sicurezza e Difesa, nonché le organizzazioni sindacali del comparto dei Vigili del fuoco e soccorso pubblico, ricondotto nell'ambito dei "procedimenti negoziali" con la legge 30 settembre 2004, n. 252 e con il relativo decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217.

4.14. - Il sistema di previdenza complementare

Il sistema di previdenza complementare, intesa come forma di integrazione pensionistica volontaria alla prestazione obbligatoria generale pubblica, è stato riformato per effetto della Legge di delegazione n. 243 del 2004, attuata – per il solo settore privato – dal Decreto legislativo n. 252 del 2005.

Infatti, l'applicabilità della riforma ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni è subordinata a successive armonizzazioni da definire previo confronto tra i datori di lavoro (amministrazioni statali, regioni, enti locali, autonomie funzionali) e le organizzazioni comparativamente più rappresentative dei prestatori di lavoro.

La prescrizione del necessario momento pattizio ha creato, in ambito pubblico, una vera e propria riserva di contrattazione negoziale a livello nazionale per l'istituzione delle forme pensionistiche complementari dei dipendenti contrattualizzati : dunque, per dar vita a fondi di previdenza complementare per i lavoratori del pubblico impiego è necessario un atto negoziale collettivo nazionale.

Tuttavia, il fattore di criticità per la sostanziale attivazione dei fondi pensione nel lavoro pubblico è rappresentato dal sistema di finanziamento, che comporterà la necessaria transizione dei dipendenti pubblici ancora assoggettati all'attuale regime della comunemente detta "buonuscita" (trattamento di fine servizio, indennità di cessazione dal servizio, etc.) al sistema del trattamento di fine rapporto di matrice civilistica : infatti, mentre la copertura finanziaria per i fondi pensione dei dipendenti privati è garantita dalle quote annuali di trattamento di fine rapporto interamente versate nel fondo dal datore di lavoro, per i dipendenti pubblici il finanziamento della buonuscita è assicurata da un meccanismo di "contribuzione virtuale" fondato su accantonamenti figurativi computati dall'I.N.P.D.A.P., e la prestazione finale erogata dall'ente al momento della cessazione dal

servizio non è calcolata in base alla sommatoria dei contributi figurativi accantonati, bensì in funzione della retribuzione dell'ultimo mese o anno di servizio del dipendente.

D'altronde, anche per i dipendenti pubblici già in regime di trattamento di fine rapporto, la gestione annuale delle quote di TFR continua ad essere meramente figurativa per mancanza di effettive disponibilità finanziarie da destinare a copertura, ed in caso di adesione del dipendente al fondo pensione di appartenenza i versamenti periodici al fondo non sarebbero reali, bensì ancora figurativi, cosicché l'I.N.P.D.A.P., al momento della cessazione dal servizio del dipendente, conferirà al fondo il montante delle quote accantonate e rivalutate annualmente.

Le macro-aree di aggregazione tra i vari settori dei dipendenti pubblici, ai fini dell'istituzione di corrispondenti fondi pensione intracompartimentali, sono:

- Scuola
- Regioni - Autonomie locali – Servizio Sanitario Nazionale – Dirigenza S.S.N.
- Amministrazioni Statali - Amministrazioni Parastatali - Enti autonomi
- Università – Ricerca.

L'istituzione di fondi pensione afferenti ad un sostanzioso numero di potenziali aderenti è dovuta alla necessità di ridurre pro-quota l'incidenza dei costi di avviamento e di gestione dei fondi; poiché l'articolo 74 della legge finanziaria per l'anno 2001 n. 388/2000 aveva stanziato nel bilancio dello Stato un finanziamento per la copertura delle spese di avvio (a carico del datore di lavoro) del solo fondo-pensione delle amministrazioni statali, nel corso dell'anno 2006 il Dipartimento ha presentato in Parlamento un emendamento per consentire di ricorrere al medesimo finanziamento ai fini della copertura delle spese di avvio per tutti i fondi pensione: la proposta normativa è stata recepita con l'articolo 1, comma 767 della legge finanziaria per l'anno 2007 n. 296/2006.

E' stato inoltre predisposto uno schema di D.P.C.M. recante le modalità di individuazione dei soggetti istituzionali competenti alla designazione dei componenti di parte datoriale negli organi statutari degli istituendi fondi pensione (Assemblea dei Delegati, Consiglio di Amministrazione, Collegio dei Revisori Contabili): la bozza di decreto è stata trasmessa al Ministero dell'Economia e delle Finanze ed al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale per il preventivo esame.

Per quanto concerne il Fondo pensione "ESPERO" per il personale della Scuola (1.200.000 dipendenti), unico fondo pensione attualmente esistente ed istituito nell'anno 2003, dal 1° gennaio 2005 è stato previsto il periodo di inizio di operatività, anche ai fini di

determinare una data certa per il riconoscimento in favore degli aderenti del contributo aggiuntivo a carico del datore di lavoro.

Alla data del 31 dicembre 2006 risultano iscritti al Fondo Espero 53.151 unità lavorative ed i contributi versati ammontano a circa 16 milioni di Euro; pertanto, il Fondo è entrato nella fase a regime di piena attività, con la costituzione degli organi sociali del Fondo e con l'impiego delle risorse contributive.

Più recentemente, un altro contratto di particolare importanza strategica in tema di previdenza complementare è stato stipulato con riferimento ai dipendenti delle Regioni, delle Autonomie Locali e del Servizio Sanitario nazionale, il 7 marzo 2007. Il contratto è stato sottoscritto in via definitiva il 14 maggio.

Nello specifico, le parti negoziali hanno istituito una forma pensionistica complementare, a contribuzione definita ed a capitalizzazione individuale, la cui attuazione avviene mediante la costituzione del Fondo Nazionale Pensione Complementare per i lavoratori destinatari dei CCNL del comparto delle Regioni ed Autonomie locali e dei CCNL del comparto del Servizio Sanitario Nazionale.

Per quanto riguarda il comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri, degli Enti pubblici non economici, delle Agenzie fiscali, dell' E.N.A.C. e del C.N.E.L., la trattativa negoziale presso l'ARAN per l'istituzione del fondo pensione intracompartimentale (riguardante complessivamente 320.000 lavoratori) si è arenata in relazione a difficoltà insorte nell'ambito del solo comparto degli Enti pubblici non economici: in particolare, l'accordo non è stato ancora raggiunto per il mancato inserimento dell'Indennità di Ente nella base di calcolo del TFR e del contributo alla previdenza complementare.

4.15. - La rappresentatività sindacale

Preliminarmente, si ritiene utile evidenziare che nel corso dell'anno 2006 non sono intervenuti gli accordi quadro per la individuazione delle confederazioni e delle organizzazioni sindacali rappresentative, per il biennio 2006-2007.

Quanto sopra, in relazione alla mancata definizione, con i relativi contratti quadro, dei Comparti e delle autonome Aree di contrattazione della dirigenza, per il quadriennio 2006-2009.

Infatti, come noto, il protrarsi degli incontri con il Governo per la predisposizione del disegno di legge della finanziaria 2007 nel quale dovevano, tra l'altro, trovare posto le