

Il modello retributivo dei pubblici dipendenti nella contrattazione collettiva decentrata

di Renzo Remotti

I numerosi interventi legislativi nell'ambito della pubblica amministrazione non hanno avuto quale obiettivo principale solo l'introduzione di concetti tipicamente privatistici, quali appunto efficienza, efficacia e produttività, ma hanno soprattutto inteso agganciare una parte della retribuzione dei dipendenti pubblici (c.d. trattamento retributivo accessorio) alla produttività della pubblica amministrazione. Sulla base dei principi generali della contrattazione collettiva, l'attuazione effettiva di tale principio è affidata alla contrattazione decentrata. Con parere n. 287 dell'8 marzo 2010 la Sezione Lombardia della Corte dei Conti viene per la prima volta affrontata una questione giuridica di grande interesse. Dunque *quid iuris*: fino alla completa attuazione del d.lgs. n. 150/2010, nell'assegnazione dei fondi di produttività alla contrattazione collettiva decentrata quale disciplina è necessario applicare?

Innanzitutto la Sezione Lombardia della Corte dei Conti ritiene di poter conoscere la questione anche in sede consultiva. Infatti se ai sensi dell'art. 54, comma 3-*quinquies*, del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, in applicazione dell'art. 67 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, riconosce un'espressa competenza del giudice contabile nel controllo sulla contrattazione collettiva integrata e decentrata, nulla esclude che lo stesso giudice possa pronunciarsi anche in via preventiva, ovvero in sede consultiva, al fine di evitare applicazioni erranee di una normativa che, comunque, ha ancora molti aspetti aperti e dubbi. Già con delibera n. 41 del 17 dicembre 2009 la Corte dei Conti concluse che la nuova disciplina normativa comporta due importanti effetti in merito alla competenza del giudice contabile in tema di contrattazione integrativa: «Il primo è dato dal fatto che nell'esame della Corte viene ad assumere un particolare rilievo l'accertamento del contrasto con i vincoli posti alla contrattazione, al quale la legge ricollega la nullità delle clausole illegittime e la sostituzione automatica di quelle contrastanti con disposizioni imperative che pongono limiti alla contrattazione integrativa. Nel caso, inoltre, "di accertato superamento di vincoli finanziari", da parte delle Sezioni regionali, la legge pone l'obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva. Si tratta di valutare il rispetto delle disposizioni sull'ammontare delle risorse che possono essere utilizzate, delle indicazioni che al riguardo sono contenute nei contratti nazionali di lavoro e delle previsioni che nei contratti stessi e nella legge contemplano i criteri di premialità, di efficienza, di trasparenza e di selettività nelle progressioni economiche». In altre parole secondo queste prime pronunce la contrattazione collettiva deve rispettare i vincoli finanziari cui è sottoposta. Si tratta di una norma estremamente equilibrata, che tenta di armonizzare le condizioni economiche con le norme che ben possono avere profondi effetti sull'equilibrio economico della pubblica amministrazione. Difficile, infatti, pensare di riuscire ad impostare una razionale politica economica nazionale, se a livello locale (negli enti locali) o decentrato (singoli Ministeri e uffici periferici dello Stato) vengono creati fabbisogni in contrasto con le possibilità del bilancio dello Stato. In termini strettamente giuridici si può concludere che le norme appena citate non fanno altro che attuare il principio del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). Al momento del rinnovo dei contratti integrativi, sulla base delle risorse disponibili, si costruirà il nuovo contratto. Anche a livello di contrattazione locale la dinamica deve essere simile. Naturalmente un'innovazione tanto grande pone delle iniziali

difficoltà, non tanto per gli enti locali, i cui soggetti della contrattazione, sia la parte politica sia amministrativa, hanno o per lo meno possono avere una chiara cognizione della situazione contabile, quanto per gli organi decentrati dello Stato, quali uffici periferici che sono sede di contrattazione locale. In tal caso è inutile sottolineare le difficoltà che possono sorgere, qualora le informazioni tra Ministero e uffici periferici siano incomplete, imprecise o tardive. È chiaro che in queste situazioni possono concludersi accordi non perfettamente in linea con i vincoli del bilancio. Si può persino giungere – si tratta di un caso reale – ad essere costretti a contrattare senza conoscere l'esatto ammontare del budget impiegabile in ciascuna sede di contrattazione locale o del numero di dipendenti effettivamente in servizio. Come si può facilmente desumere tali informazioni non implicano complicate analisi di bilancio o l'applicazione di complessi algoritmi matematici. Si tratta, invece, di dati semplici e immediati, che, tuttavia – anche nell'era della trasparenza totale della pubblica amministrazione – taluni Ministeri trovano ancora difficoltà a reperire e ad elaborare. Sotto questo profilo la normativa e la prassi amministrativa è lacunosa. Se da un lato l'entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2009 ha posto l'accento sull'elaborazione dei dati gestionali, attraverso il ciclo delle performance (art. 4), dall'altro poco o nulla chiarisce sulle modalità di reperire questi dati. È vero che il successivo art. 11 stabilisce che «La trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità», ma l'espressione «ogni aspetto dell'organizzazione» rimane troppo generica e perciò rischia di rimanere o inattuata o priva di effetti concreti. È necessario, anche alla luce di questa prima pronuncia della Corte dei Conti, iniziare a stabilire quanto meno un contenuto minimo di informazioni, raccolte con grande accuratezza dagli organi centrali, in modo poi non solo di renderle pubbliche, ma anche di utilizzarle nelle contrattazioni decentrate. Orbene tra queste informazioni, che tra l'altro devono precedere la contrattazione decentrata, devono essere inseriti per esempio il numero effettivo di dipendenti in servizio nelle sedi decentrate, i posti esistenti in organico non coperti, il budget annuale assegnato per gli incentivi, diviso sempre per sedi, la suddivisione del budget tra i vari progetti decisi in sede locale e le risorse strumentali (computer, ecc.) di cui è dotato un determinato ufficio. Si tratta di verificare con un metodo omogeneo per ciascun Ministero e di rendere poi pubblico non solo il conto finanziario (entrate e uscite), come avviene già, ma anche il conto economico (costi e proventi) e ciò che si potrebbe definire il conto gestionale (impiego delle risorse finanziarie, umane e strumentali utilizzabili rispetto alle risorse finanziarie, umane, e strumentali necessarie). Si ritiene fondamentale questo passaggio, per una contrattazione decentrata attenta sia ai bisogni della collettività (vincolo di bilancio), sia alle eque richieste dei dipendenti modulate sul principio della meritocrazia ragionevolmente ottenibile tenuto conto della dotazione economica di ciascuna sede. In ultima analisi è indispensabile sviluppare un processo di alta qualità di reperibilità delle informazioni, prima di realizzare una valutazione delle performance.

Un momento cruciale è, come già ha lasciato trapelare la delibera n. 41 del 17 dicembre 2009, è la fissazione degli obiettivi. Anche con il parere n. 287 dell'8 marzo 2010 la Sezione Lombardia della Corte dei Conti ribadisce lo stesso concetto. «È indubbio, quindi, che si sia venuta a creare una stretta correlazione fra l'assegnazione di specifici obiettivi e parametri, la valutazione del loro raggiungimento e il riconoscimento della parte variabile della retribuzione, che funge da elemento incentivante l'attività del singolo dipendente. Il processo di valutazione presuppone l'individuazione di specifici obiettivi che ciascun dipendente, o ufficio, deve perseguire nello svolgimento della sua attività, la parametrizzazione di un emolumento al raggiungimento di ciascuno di essi e una verifica, al termine del periodo di riferimento, dell'attività e il riconoscimento della voce retributiva nei limiti nei quali gli obiettivi sono stati raggiunti. Questo meccanismo implica che gli obiettivi, le modalità di valutazione e l'entità della voce retributiva siano stabiliti prima dello

svolgimento dell'attività oggetto di verifica. [...] La valutazione dell'attività svolta dai dipendenti dell'ente al fine di accertare il verificarsi dei presupposti previsti dal contratto per addivenire alla distribuzione delle somme contenute nel fondo per la produttività e negli altri fondi presuppone necessariamente che prima dell'inizio del periodo oggetto di valutazione siano stati determinati i criteri e gli obiettivi cosicché al termine dello stesso sia possibile procedere ad un'adeguata verifica, anche al fine di accertare se ciascuna branca dell'ente nel suo complesso svolge l'attività di sua competenza in modo efficiente, efficace ed economico». Anche in questo caso, tuttavia, bisogna fare alcune considerazioni. L'obiettivo è uno strumento nuovo per la pubblica amministrazione, che va usato con molta attenzione. È una realtà diversa rispetto al modello formale-gerarchico, cui è stata sottoposta la pubblica amministrazione fino ad oggi. Esso non deve essere trattato come un semplice ordine né come una direttiva. Esso è piuttosto *un patto strategico tra la parte politica e la pubblica amministrazione, teso a ottenere un determinato risultato in base alle risorse utilizzabili*. Ancora una volta, tuttavia, la qualità delle informazioni a monte del processo di formazione degli obiettivi è indispensabile. Senza questo *corpus* informativo affidabile gli obiettivi si trasformeranno rapidamente in ordini, la valutazione in mera sanzione, peraltro iniqua, se fondata con queste modalità, nei confronti di coloro che non si adeguano, la contrattazione collettiva integrativa e decentrata una semplice attuazione di imposizioni. Al contrario il patto – o, meglio, il processo di formazione di qualsiasi accordo – si fonda su un metodo dialettico molto forte e libero, all'interno del quale ciascuna parte ha la possibilità di far valere le proprie necessità lealmente. Non solo ma se da un lato la delibera oggetto del presente commento mette in luce la necessità di fissare gli obiettivi prima del processo di valutazione, dall'altro è fondamentale che la contrattazione nazionale rispetti i tempi previsti dai vari contratti integrativi. Inutile imporre obiettivi a metà anno o quando la possibilità di raggiungere certi risultati è venuta meno. Anzi, questo principio è tanto importante da ritenersi applicabile quanto stabilito dall'art. 54, comma 3-*quinquies*, del d.lgs. n. 165/2001 e successive modificazioni e integrazioni: «nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti alla stipulazione in sede decentrata di contratti integrativi dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma del codice civile». Infatti, secondo un processo di buona formazione degli accordi, se le parti sociali hanno il dovere di attenersi ai vincoli giuridici, così altrettanto la parte politica deve formulare obiettivi ragionevolmente ottenibili. Tutto ciò però necessita di quell'apparato informativo, di cui almeno le amministrazioni statali non dispongono. Solo quando infatti vi sarà un equilibrio tra tutte le parti che intervengono nella formazione degli obiettivi si potrà iniziare una valutazione fondata sul principio meritocratico.

Renzo Remotti
Direttore dell'Archivio di Stato di Asti