

Il giudizio di certificazione dei contratti collettivi di lavoro. L'esperienza regionale

ROSALIA PIPIA

L'art.2 della legge 421 del 1992, contenente delega al Governo per la razionalizzazione, tra l'altro, della disciplina in materia di pubblico impiego, ha autorizzato lo stesso Governo a prevedere per la contrattazione collettiva "strumenti per la rappresentanza negoziale della parte pubblica, autonoma ed obbligatoria, mediante un apposito organismo tecnico, dotato di personalità giuridica, operante in conformità alle direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei Ministri".

In esecuzione della suddetta delega l'art. 50 del D.to L.vo 29 del 1993 ha previsto la creazione dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale attribuendole le relative competenze.

L'ARAN venne istituita dopo pochi mesi e ha cominciato a funzionare nel 1994. Con la c.d. seconda privatizzazione, operata con il D.to L.vo 396/97 è stata ristrutturata, riordinata e potenziata così come fu riformata la contrattazione collettiva che si svolge oggi, su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali, secondo un procedimento di matrice negoziale e non più amministrativa.

Il comma 16 dello stesso art. 50, ora diventato art. 46 del D.to L.vo 165/2001, ha previsto la possibilità per le regioni a statuto speciale di avvalersi, per la contrattazione di propria competenza, di apposite agenzie tecniche, analoghe all'ARAN, da istituire con proprie leggi.

In attuazione della facoltà prevista dal citato comma 16 dell'art. 50, il legislatore regionale con l'art. 25 della legge 10/2000 dettava le norme per l'istituzione dell'ARAN Sicilia, costituita poi nel 2004 ai sensi del comma 7 della citata disposizione, stabilendo che "l'Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione Siciliana rappresenta legalmente gli enti di cui all'art. 1 (Regione ed enti regionali) e svolge le funzioni e i compiti attribuiti dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modifiche".

Le fondamentali funzioni dell'ARAN, e quindi dell'ARAN Sicilia, si ricavano dal comma 1 dell'art. 46 del D.to Leg.vo 165/2001 in base al quale, tra le altre, l'Agenzia esercita, sulla scorta degli indirizzi ricevuti dal Governo o dal Comitato di settore, ogni attività relativa alle relazioni sindacali e alla negoziazione dei contratti collettivi. Tale attività viene esercitata dall'ARAN Sicilia attraverso la contrattazione regionale per il comparto non dirigenziale e per l'area dirigenziale del personale della Regione Siciliana e degli enti, che si svolge secondo la procedura di cui all'art. 27 della l.r. 10/2000.

Nell'ambito delle varie fasi che costituiscono la procedura negoziale il ruolo centrale è svolto dall'ARAN nella qualità di negoziatore pubblico.

Una prima fase è quella relativa agli indirizzi per la contrattazione di competenza dei Comitati di settore rivolti al negoziatore pubblico prima di ogni rinnovo contrattuale; una seconda fase si conclude con l'ipotesi di accordo raggiunto con le organizzazioni sindacali rappresentative che hanno diritto alla firma del contratto; una terza fase è finalizzata ad acquisire da parte dell'ARAN il parere del Comitato di settore sul testo dell'ipotesi di contratto, nonché sugli oneri finanziari diretti ed indiretti; una ulteriore fase è finalizzata ad ottenere, sempre su richiesta dell'ARAN, la certificazione di compatibilità della Corte dei conti sulla quantificazione dei costi contrattuali. Tale fase può concludersi positivamente con la c.d. certificazione dell'ipotesi di contratto o con una certificazione non positiva. La norma prevede poi una fase successiva alla certificazione positiva, consistente nel mandato al Presidente dell'ARAN a sottoscrivere definitivamente il contratto collettivo.

Per la Regione siciliana, come disposto dal citato art. 27 della l.r. 10/2000, gli indirizzi per la contrattazione collettiva sono deliberati dalla Giunta regionale e, nell'ipotesi della creazione di un autonomo comparto dei dipendenti degli enti regionali, da un Comitato di settore costituito dai Presidenti o legali rappresentanti degli enti, a tutt'oggi non costituito.

I contratti collettivi nazionali di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono sottoposti al controllo della Corte dei conti secondo il complesso procedimento previsto dagli art.40 e ss. del d.lgs. n.165 del 2001, che si conclude con il c.d. giudizio di certificazione che ha sostituito il precedente

controllo preventivo della Corte dei conti sulla autorizzazione governativa alla sottoscrizione degli accordi contrattuali.

La legge n°296 del 27.12.2006 (finanziaria per il 2007) all'art.1 comma 548 era intervenuta sui contratti collettivi nazionali del pubblico impiego, riformulando il co.7 dell'articolo 47 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n° 165, introducendo significative novità in merito alla fase di certificazione dei contratti.

Con riferimento all'ipotesi di certificazione positiva, la disposizione prevedendo che "la procedura di certificazione dei contratti collettivi deve concludersi entro quaranta giorni dalla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo, decorsi i quali i contratti sono efficaci", eliminava la previsione di conferimento dell'ulteriore mandato all'ARAN per la sottoscrizione definitiva del contratto nazionale di lavoro, con la conseguenza che per i prossimi contratti collettivi nazionali non sarebbe più stata necessaria una nuova convocazione delle organizzazioni sindacali per la sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo, come prevedeva la precedente formulazione del co. 7 dell'art.47 del D.lgs n°165/01, con ciò venendo meno anche la fondamentale distinzione, sostanziale e formale, tra preintesa (o ipotesi di accordo) e contratto definitivo ricavabile dalla norma preesistente. Tale modifica di fatto rendeva "esecutiva" l'ipotesi di accordo decorsi quaranta giorni, indipendentemente dall'esito del giudizio di certificazione e, quindi, anche nel caso di certificazione negativa.

Pur nel condivisibile intento di anticipare il momento di entrata in vigore dei contratti collettivi nazionali, nell'eliminare una fase del procedimento di contrattazione la disposizione incideva pesantemente sui poteri dei soggetti nonché sull'intero sistema delle relazioni sindacali del lavoro alle dipendenze delle PP.AA..

Con il recente d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, il testo dell'art.47 del decreto legislativo n. 165 /2001 è stato nuovamente modificato. Per quanto attiene al controllo della Corte dei conti è previsto che in caso di certificazione non positiva le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo. In tal caso il Presidente dell'Aran, sentito il Comitato di settore e il Presidente del Consiglio dei Ministri, provvede alla riapertura delle trattative ed alla sottoscrizione di una ipotesi di accordo adeguando i costi contrattuali ai fini delle certificazioni. Nel caso in cui la certificazione non positiva sia limitata a singole clausole contrattuali l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate.

In base all'art.6, comma 1, lett. b) del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, la competenza in materia di certificazione dei contratti collettivi dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni è attribuita alle Sezioni riunite centrali della Corte dei conti che ha tra i propri compiti in sede di controllo quello di svolgere le funzioni di cui all'art. 51 del decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modifiche e integrazioni (ora art. 47 del citato decreto legislativo 165 del 2001) in materia di certificazione dei contratti collettivi nazionali.

Con riferimento alla Regione siciliana, l'originario art.27 della l.r.10/2000, pur ricalcando la procedura delineata dall'art.47 del d.lgs.165/2001, prevedeva una procedura di controllo interno propedeutica alla definitiva sottoscrizione dei contratti collettivi da parte del presidente dell'Aran Sicilia che non contemplava la loro certificazione da parte della Corte dei conti.

Con l'art.29 della l.r. n.17 del 31.12.2004 sono stati modificati i commi 5, 6, 7, 8 e 9 dell'art. 27 della l.r. 10/2000. Tale modifica, richiamando espressamente l'art.47, commi 4, 5 e 6 del decreto legislativo n.165 del 2001, pur adattandoli al contesto regionale, ha consentito di rendere congruenti le procedure di contrattazione collettiva regionale con le attribuzioni di controllo della Corte come delineate dalle vigenti norme di attuazione.

Come evidenziato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana, le suddette disposizioni regionali, riferendosi ai controlli da parte della Corte dei conti, non hanno carattere innovativo, bensì meramente ricognitivo di una tipologia di controllo esistente in quanto già prevista dalle norme di attuazione dello Statuto regionale, più precisamente dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n.655 nel testo sostituito con l'art.1 del decreto legislativo 18 giugno 1999, n.200 le quali dispongono che la composizione e la competenza delle sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana sono determinate dalle disposizioni della legge statale in materia.

La suddetta tipologia di controllo mediante verifica della compatibilità economico finanziaria dei contratti collettivi regionali, d'altra parte, non solo è pienamente compatibile con il modello di contrattazione prescelto dal legislatore regionale, ma, alla luce di quanto sottolineato anche dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 29 del 1995, trova "sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati" quali quelli racchiusi negli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione.

In analogia alle competenze individuate dal Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti per le sezioni Riunite centrali, la competenza in materia di certificazione dei contratti collettivi di lavoro del personale dell'amministrazione regionale e dei suoi enti strumentali è attribuita alle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana, previste dall'art. 6 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655.

Dopo l'entrata in vigore della l.r. 10/2000 sono stati firmati l'accordo per il rinnovo contrattuale del personale regionale e degli enti di cui all'art.1 della l.r. 10/2000 con qualifiche non dirigenziali per il biennio economico 2000/2001 e il contratto collettivo regionale di lavoro dell'Area della dirigenza recepiti con D.P.Reg. n.10 del 22 giugno 2001. I suddetti contratti non sono stati posti in essere con la nuova procedura di cui alla l.r.10 ma seguendo il vecchio iter, in ottemperanza al disposto dell'art.59 della l.r. n.6 del 2001 che al fine di consentire una organica attuazione della riforma prevista dalla legge regionale 15 maggio 2000, n.10, e nelle more della costituzione dell'Aran Sicilia, aveva previsto che la procedura per la contrattazione collettiva individuata agli articoli 24 e seguenti della stessa legge, fosse avviata dal 1° gennaio 2002. La disposizione è stata oggetto peraltro di interpretazione autentica da parte dell'art. 6 della l.r. 20 del 2001, secondo cui "sino al 1° gennaio 2002 continuano ad applicarsi per la contrattazione collettiva le disposizioni di cui alla legge regionale 19 giugno 1991, n. 38".

Con l'istituzione dell'Aran Sicilia, avvenuta nel 2004, hanno formato oggetto del giudizio di certificazione le seguenti ipotesi di contratto collettivo regionale di lavoro riguardanti il comparto unico Regione enti pubblici non economici di cui all'art.1 della l.r. 10/2000 che applicano il contratto regionale di lavoro:

ipotesi di CCRL per il quadriennio normativo 2002-2005 - biennio economico 2002-2003 - Comparto non dirigenziale che ha ricevuto certificazione non positiva con deliberazione n. 2/2005;

l'ipotesi di CCRL 2002-2005 biennio economico 2004-2005 - Comparto non dirigenziale che ha ricevuto certificazione positiva con deliberazione n.3/2006;

l'ipotesi di CCRL per il quadriennio normativo 2002-2005- bienni economici 2002-2003 e 2004-2005 - Area della dirigenza che con deliberazione n.27/2007 del 21 Febbraio 2007 aveva ricevuto certificazione non positiva allo stato degli atti e che successivamente con deliberazione n.4/2007 le Sezioni riunite della Corte hanno certificato positivamente con raccomandazioni ed osservazioni;

l'ipotesi di CCRL per il quadriennio normativo 2006-2009 - Biennio economico 2006-2007 - Comparto non dirigenziale che con deliberazione n.2/2008 ha ricevuto certificazione positiva con osservazioni e raccomandazioni ad eccezione dell'art.7 comma 5 dell'ipotesi contrattuale sotto il profilo della sostenibilità economica.

La Corte in sede di giudizio di certificazione non effettua alcuna valutazione circa i profili di legittimità delle singole disposizioni negoziali e dell'iter negoziale nel suo complesso.

La natura e l'oggetto del giudizio di certificazione possono evincersi dalle ripetute pronunce delle Sezioni riunite centrali della Corte sull'argomento secondo le quali "la certificazione dei contratti collettivi non si concreta in un atto di scienza in esito ad un procedimento dichiarativo, ma consiste in una valutazione, in esito ad un procedimento di controllo, circa l'attendibilità degli oneri derivanti dai contratti collettivi e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio" (Sez. Riun., deliberazione n. 17/1998).

Se ne ricava che:

la certificazione dei contratti collettivi non è finalizzata a creare la certezza legale di dati finanziari contenuti in scritture contabili definitive, ma consiste in una valutazione **dell'attendibilità della quantificazione** degli oneri finanziari effettuata dall'Aran (sez. riun. del. n. 17/1998). Ne consegue che oggetto del giudizio della Corte è la verifica della razionalità della metodologia utilizzata per effettuare la stima *ex ante* delle spese contrattuali (da ultimo, sez. riun., del.n. 12/2000).

la competenza della Corte concerne anche la **valutazione degli “oneri economici”** delle amministrazioni interessate, “la cui compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio può essere valutata in sede di certificazione (Sez. riun., del. n.32/1998), considerato che il dettato letterale dell’art.47, comma 4, del decreto legislativo n.165/2001 fa riferimento ai “costi contrattuali” e non alle sole spese;

ai fini della certificazione dell’attendibilità della quantificazione, occorre valutare **i costi in senso proprio** derivanti dall’applicazione del contratto, anche se non possiedono natura di oneri finanziari (Sez. riun., del. n.37/1998 e n. 37/1999).

i metodi di quantificazione dei costi contrattuali sono finalizzati alla verifica, in primo luogo, della **compatibilità finanziaria** del contratto, che consiste nella verifica dell’esistenza di un’effettiva copertura finanziaria degli oneri contrattuali prevista dalla legge finanziaria o dalla “effettiva disponibilità dei fondi nei bilanci degli enti pubblici”(Sez. riun. del. n. 17/1998 e n.12/2000);

la compatibilità finanziaria va tenuta distinta dalla **compatibilità economica** che si identifica con la verifica di una dinamica retributiva coerente con i parametri di contabilità nazionale. Gli incrementi di spesa per il personale derivanti dalla futura applicazione del contratto, secondo le stime effettuate, devono essere cioè valutati in relazione alle grandezze macro-economiche assunte nei documenti di programmazione economica e finanziaria e negli accordi di politica dei redditi. In particolare, per la descritta valutazione di compatibilità economica, è stata sottolineata la coerenza dell’ammontare degli incrementi retributivi rispetto al tasso di inflazione programmato (Sez. riun. , del. n. 17/1998 e n. 12/2000) ovvero al “tasso tendenziale di variazione medio della spesa per il personale, nel triennio, al netto della contribuzione aggiuntiva” (Sez. riun., del. nn.13 e 14/1999);

Propedeutico alla valutazione di compatibilità finanziaria ed economica è il riscontro **dell’attendibilità della quantificazione**, l’accertamento cioè che la stima dei costi contrattuali, risultante dalla relazione tecnica che correda il testo dell’accordo inviato dall’Aran alla Corte per la certificazione, sia congrua, cioè sia stato effettuato un calcolo corretto degli oneri scaturenti dall’accordo.

Con riferimento al suddetto aspetto sono stati riscontrati numerosi punti di criticità soprattutto se si guarda il rapporto di certificazione relativo alla prima ipotesi di CCRL, che, come sopra accennato, a differenza delle successive ipotesi, certificate positivamente anche se con osservazioni e raccomandazioni, ha ricevuto certificazione non positiva. La Corte ha evidenziato profili di criticità in termini di completezza ed attendibilità nei calcoli effettuati sia con riferimento alla metodologia attraverso la quale è stata determinata la massa salariale, sia all’incompletezza dei dati riguardanti il personale regionale, con particolare riferimento alle unità di personale a tempo determinato e degli enti regionali nonché l’insufficienza degli elementi necessari alla quantificazione degli oneri, evidenziando come nella relazione tecnica che accompagna l’ipotesi di accordo siano stati presi in considerazione solo i costi relativi agli incrementi delle componenti fisse della retribuzione e non si sia tenuto conto dei costi diretti ed indiretti derivanti da una serie di istituti contrattuali.

Anche le successive ipotesi di accordo sottoposte a giudizio di certificazione, benché positivamente certificate, hanno subito diverse osservazioni riguardo l’attendibilità della quantificazione dei costi.

Con riferimento all’ipotesi di contratto relativa al rinnovo del biennio 2004-2005 per il personale del comparto non dirigenziale tuttavia, la Corte, pur rilevando la disomogeneità delle masse salariali prese a riferimento a causa della particolare composizione del personale regionale al cui interno sono presenti in misura rilevante dipendenti a tempo determinato collocati nelle categorie iniziali, al contempo ha valutato positivamente la metodologia di calcolo utilizzata dall’Agenzia che ha portato a sottostimare la massa salariale presa a riferimento, in quanto non sono stati presi in considerazione i rilevanti effetti di trascinarsi derivanti dall’applicazione del contratto 1997-2001. Tale circostanza, pur con i limiti e le perplessità espresse nel rapporto di certificazione, “ha fatto ritenere sostanzialmente accettabili i dati esposti dall’ARAN Sicilia con riferimento alla percentuale media d’incremento dei trattamenti economici”.

Le criticità esposte nel giudizio di certificazione non sono apparse tali quindi “da inficiare in modo significativo l’attendibilità dei dati forniti dall’ARAN Sicilia” con la conseguenza che la relazione tecnica, completata dalle integrazioni operate a seguito dell’istruttoria effettuata dalla Corte, nel

complesso ha evidenziato, in modo sufficientemente chiaro e completo, gli oneri derivanti dall'ipotesi di accordo, rendendo possibile, quantomeno con riguardo agli aspetti essenziali, "la verifica circa la copertura e la sostenibilità degli stessi con le allocazioni previste nel bilancio regionale".

Anche l'ipotesi di contratto per il quadriennio normativo 2002-2005 e per i bienni economici 2002-2003 e 2004-2005 dell'area della dirigenza della Regione siciliana e degli Enti di cui all'art.1 della l.r. 10/2000, in un primo tempo certificata non positivamente, ha subito pesanti rilievi critici per l'aspetto riguardante l'attendibilità della quantificazione degli oneri contrattuali.

Dall'esito non positivo del giudizio di certificazione è scaturita la necessità di intraprendere diverse iniziative in particolare volte a fornire elementi di affidabilità circa i dati di base utilizzati per la determinazione della massa salariale e assicurazioni circa le future modalità di rilevazione degli stessi.

Alla luce degli elementi di giudizio forniti, la Corte ha evidenziato che attraverso gli elementi integrativi acquisiti in ordine alla quantificazione delle masse salariali sia stato possibile comprendere, in modo sufficientemente chiaro, gli oneri scaturenti dall'ipotesi di accordo, rendendo possibile, quantomeno relativamente agli aspetti essenziali, la verifica della prescritta copertura finanziaria.

Con riferimento all'ultima ipotesi di CCRL sottoposta al giudizio di certificazione riguardante "Prime disposizioni giuridiche e norme di rinvio relative al quadriennio giuridico 2006-2009 e biennio economico 2006-2007 del comparto non dirigenziale della Regione siciliana e degli Enti di cui all'art.1 della l.r. 10/2000", le Sezioni riunite con deliberazione n.2/2008 hanno deliberato di rilasciare certificazione positiva con osservazioni e raccomandazioni ad eccezione dell'art.7 comma 5 dell'ipotesi contrattuale sotto il profilo della sostenibilità economica.

La valutazione dell'attendibilità della quantificazione degli oneri contrattuali effettuata in occasione della suddetta ipotesi, sostanzialmente riproduce, benché attenuate da una migliore comprensibilità e maggiore completezza dei dati esposti, alcune delle osservazioni formulate nei giudizi precedenti in particolare per quel che riguarda i singoli elementi che compongono la massa salariale.

Nel contempo la Corte ha però evidenziato "la maggiore affidabilità dei dati forniti rispetto al passato, grazie all'intervenuta scomposizione in articoli dei capitoli di bilancio relativi al trattamento fondamentale ed accessorio del personale regionale", scelta quest'ultima scaturita anche in esito alle osservazioni precedentemente formulate al riguardo.

Dalle criticità emerse in sede di quantificazione dei costi a causa della scarsa attendibilità dei dati esposti, la Corte ha rappresentato, in tutti i rapporti di certificazione, che "l'assenza di strutture contabili adeguate (..), costituisce un grave ostacolo all'applicazione delle direttive politiche e programmatiche e rischia di favorire una dilatazione del costo del lavoro pubblico" e quindi come non sia più rinviabile per la Regione il dotarsi di un sistema informativo, periodicamente aggiornato, analogo a quello statale, in grado di fornire dati attendibili per la quantificazione dei costi contrattuali.

Presso la Ragioneria generale della Regione, a seguito della suddetta indicazione, è stato progettato un sistema informativo per l'unificazione delle procedure per l'erogazione dei trattamenti economici che consentirà la periodica raccolta dei dati utili riguardanti il personale in servizio presso le amministrazioni del comparto e gli emolumenti erogati.

L'insufficienza e l'inattendibilità dei dati forniti ha inevitabilmente condizionato la verifica da parte della Corte della sussistenza della **compatibilità finanziaria** degli oneri derivanti dalla prima ipotesi di accordo, sotto il profilo della loro copertura e sostenibilità con le risorse allocate nei relativi stanziamenti del bilancio regionale e dei bilanci degli enti.

Con riferimento alla valutazione di **compatibilità finanziaria** degli oneri contrattuali dell'ipotesi relativa al biennio economico 2004-2005 del comparto non dirigenziale la Corte, dopo aver formulato una serie di osservazioni e a seguito di un'intensa attività istruttoria successiva alla stipula dell'ipotesi di accordo, ha ritenuto sussistente la prescritta compatibilità finanziaria degli oneri con gli strumenti di bilancio annuali e pluriennali, così come è avvenuto per l'ipotesi di contratto dell'area della dirigenza e per l'ultima ipotesi sottoposta a giudizio rispetto alla quale, ferme restando le osservazioni esposte nel rapporto di certificazione, le Sezioni hanno ritenuto che la relazione tecnica abbia esposto nel complesso, in modo sufficientemente chiaro, gli oneri che derivano dall'ipotesi di accordo, rendendo possibile, quantomeno relativamente agli aspetti essenziali, la verifica circa la copertura e la sostenibilità degli stessi con le allocazioni previste nel bilancio regionale.

Con riguardo alla valutazione sulla **compatibilità economica** la Corte, onde verificare la rispondenza tra la dinamica delle retribuzioni e le grandezze macroeconomiche assunte come parametri di riferimento, ha ritenuto più conducente esaminare gli strumenti di programmazione economico-finanziaria adottati dalla Regione (documento di programmazione economico-finanziaria regionale, la legge finanziaria, la legge di bilancio, sia annuale che pluriennale) piuttosto che riferirsi, secondo le consolidate pronunce della Corte dei conti in sede di contrattazione nazionale, ai parametri contenuti nei documenti statali di programmazione economico-finanziaria e negli accordi sulla politica dei redditi. Dal suddetto esame, per tutte le ipotesi sottoposte al giudizio di certificazione, ha rilevato che nessuno dei suddetti documenti presentava detti parametri di regolazione della spesa per il personale regionale. Nel caso della prima ipotesi di CCRL sottoposta a giudizio di certificazione, la Corte “non ha ritenuto di poter valutare positivamente la compatibilità economica delle dinamiche retributive previste nell’ipotesi contrattuale con gli obiettivi di risanamento della finanza regionale contenuti nei documenti di programmazione economico-finanziaria e con le grandezze macroeconomiche assunte come parametro di riferimento negli accordi sulla politica dei redditi (tasso di inflazione programmato) sostanzialmente recepite negli anzidetti DPEF regionali e nella stessa direttiva governativa del luglio 2004. In quella sede, infatti, la Giunta regionale aveva affermato che “in ogni caso si ritiene che in un sistema di generale omogeneizzazione del pubblico impiego, tenuto conto anche della situazione economica nazionale, non ci si potrà discostare da quanto convenuto in sede di trattativa nazionale per il rinnovo contrattuale dei dipendenti dello Stato”.

La Corte procedendo ad un ricalcolo della prevista percentuale di incremento degli oneri, ha evidenziato come il tasso di crescita della spesa per il personale, si situasse al di sopra, sia al livello previsto dall’accordo sul costo del lavoro, sia alla percentuale indicata dall’Agenzia nella relazione tecnica. Tale circostanza è stata ritenuta incompatibile con gli obiettivi di risanamento della finanza regionale contenuti nei documenti di programmazione economico-finanziaria di riferimento e se non compensati da equivalenti riduzioni di altre partite di spesa corrente, tali da poter avere riflessi negative sul rispetto dei vincoli previsti in sede di patto di stabilità interno.

Con riferimento al secondo contratto, biennio 2004-2005 - comparto non dirigenziale, i calcoli effettuati dalla Corte hanno invece evidenziato che la percentuale di incremento ottenuta avendo a riferimento la retribuzione media indicata dall’ARAN Sicilia si attestasse su valori inferiori rispetto alla percentuale di incremento indicata nella direttiva governativa per la contrattazione, percentuale uguale a quella accordata a livello nazionale, quindi su livelli pienamente compatibili, sotto il profilo della sostenibilità economica, con gli strumenti di programmazione.

Ha evidenziato però nel contempo come non appaia in linea con gli accordi Governo - sindacati, sostanzialmente recepiti in sede regionale, la circostanza che i previsti incrementi retributivi siano stati destinati unicamente alla retribuzione tabellare comportando ciò un aumento della componente fissa in misura superiore ai tassi di inflazione programmati, a scapito della retribuzione accessoria.

Con riferimento alla compatibilità economica degli incrementi retributivi previsti nell’ipotesi relativa al rinnovo dell’area della dirigenza quadriennio giuridico 2002-2005, bienni economici 2002-2003, 2004-2005, la Corte pur confermando le proprie valutazioni in ordine agli incrementi medi del costo del lavoro del personale dirigente ottenuti computando sia gli aumenti contrattuali, sia le variazioni registratisi relativamente alle risorse destinate alle retribuzioni di posizione e risultato, ha ritenuto tale circostanza bilanciata dalla scelta politica di non tenere conto in sede di destinazione delle risorse per il rinnovo contrattuale della dirigenza di quelle già attribuite con precedenti statuizioni governative che avevano già trovato copertura nei diversi bilanci annuali. Ha inoltre evidenziato che l’incidenza della spesa del personale in raffronto al PIL regionale si attesta nel 2006 sul medesimo livello percentuale del 2002 e che il rapporto tra entrate tributarie e tale tipologia di spesa, nonostante la crescita registratisi negli anni 2004 e 2005, si mantenga nel 2006 su livelli inferiori in raffronto al 2002. Per tali considerazioni la Corte, pur manifestando le proprie ampie riserve, ha preso atto delle scelte politiche effettuate, “che pur non coerenti con gli obiettivi di risanamento della finanza regionale appaiono in linea, nel loro complesso, con gli andamenti del PIL e delle entrate tributarie regionali”.

Ha ritenuto opportuno comunque evidenziare “l’esigenza non dilazionabile di procedere, con determinazione ed incisivamente, ad un contenimento della spesa per il personale, anche dirigenziale, in

considerazione dei notevoli incrementi registratisi nell'ultimo anno e della sua maggiore incidenza sul PIL in raffronto al dato nazionale”.

Infine, anche per l'ultima ipotesi di CCRL, quadriennio 2006-2009, biennio economico 2006-2007 la Corte, ai fini della suddetta valutazione di compatibilità economica ha fatto ricorso al DPEF regionale e più esplicitamente alla stessa direttiva governativa, dove l'incremento medio a regime è stato fissato in una misura in linea con gli accordi nazionali sul costo del lavoro e con la percentuale di incremento riconosciuta in sede di contrattazione nazionale per i comparti pubblici.

I calcoli effettuati dalla Corte hanno evidenziato che la percentuale di incremento ottenuta avendo a riferimento la retribuzione media indicata dall'ARAN Sicilia si attesta su valori inferiori rispetto alla misura di incremento riconosciuta e quindi su livelli pienamente compatibili, sotto il profilo della sostenibilità economica, con gli strumenti di programmazione..

Come sopra accennato l'ipotesi di contratto ha ricevuto certificazione positiva ad eccezione dell'art.7, comma 5. Già in sede di verifica della quantificazione dei costi sulla disposizione contrattuale che disciplina il separato fondo per il miglioramento delle prestazioni per il personale a tempo determinato, la Corte aveva evidenziato come non fossero del tutto adeguate le informazioni fornite in merito al costo della disposizione “non apparendo al riguardo determinante il generico riferimento operato ai nuovi servizi attivati a seguito della stabilizzazione del personale precario, ritenendosi viceversa necessario che vengano forniti elementi significativi in ordine alla sussistenza di incrementi certi e misurabili della produttività idonei a giustificare aumenti contrattuali in misura complessivamente superiore a quelli riconosciuti alla totalità degli altri dipendenti pubblici”.

Tenuto conto degli obblighi in materia di patto di stabilità interno, la Corte ha evidenziato l'esigenza di procedere ad un contenimento della spesa per il personale e, quindi, la non compatibilità economica del disposto dell'art. 7, comma 5, dell'ipotesi di accordo, eliminato poi in sede di sottoscrizione definitiva del contratto, dove si prevedeva “ la possibilità, di destinare ulteriori risorse al miglioramento della qualità e dei servizi del personale nella semplice ipotesi di consistenti nuove assunzioni anche a tempo determinato, anche in assenza di attivazione di nuovi servizi o di incremento della dotazione organica, senza peraltro prevedere limiti o parametri di riferimento”.

L'accordo che ha portato alla sottoscrizione del primo CCRL relativo al quadriennio giuridico 2002/2005 e al biennio economico 2002/2003 per il comparto non dirigenziale, è stato concluso dopo un lungo e complesso percorso iniziato al termine della primavera 2004, a pochi mesi dall'avvio dell'attività dell'ARAN Sicilia; ancorché il clima di collaborazione tra le parti non sia mai venuto meno, il confronto con le OO.SS., a causa anche del ritardo accumulatosi dalla scadenza del precedente contratto, ha registrato momenti di tensione sfociati in manifestazioni di piazza e finanche nell'occupazione, per diverse settimane, della stessa sede dell'Aran Sicilia.

A differenza di quanto avviene oramai a livello statale dall'entrata in vigore del d.lgs.n.29/93, ove comunque non mancano analoghe problematiche, l'accordo raggiunto ha presentato notevoli difficoltà generate principalmente dal diverso contesto normativo entro il quale si è sviluppato l'iter contrattuale, rispetto a quello nell'ambito del quale è stato generato l'accordo relativo al passato quadriennio, ovvero quello della privatizzazione del rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, introdotto dall'art.27 della l.r. n.10/2000 e praticamente attuato dalla costituzione dell'Aran Sicilia.

Il nuovo procedimento di contrattazione ha scontato la non piena comprensione da parte degli attori coinvolti (ARAN Sicilia, OO.SS., Governo, diversi rami dell'amministrazione regionale, enti strumentali della Regione), di taluni passaggi innovativi rispetto al passato che sono risultati certamente più chiari nei successivi rinnovi contrattuali, i quali sono stati avviati con maggiore celerità rispetto al primo rinnovo e conclusi con certificazione positiva.

In occasione del primo contratto, prima della sua definitiva sottoscrizione, sulla scorta delle osservazioni formulate in sede di certificazione, sono state intraprese diverse iniziative che hanno visto interagire l'Agenzia con i rami dell'amministrazione regionale competenti, in direzione della raccolta degli elementi necessari per la quantificazione dei costi. Tali iniziative sono poi tornate utili in sede di programmazione finanziaria e relativa allocazione delle risorse destinate alla contrattazione, evitando in questo modo, quanto meno per alcuni aspetti essenziali, il verificarsi di condizioni sfavorevoli alla positiva conclusione dell'iter delle successive certificazioni.

In assenza di un sistema informativo analogo a quello statale, una prima iniziativa è stata quella di sensibilizzare gli enti e le amministrazioni competenti al fine di acquisire i dati riguardanti il personale della Regione e degli enti necessari per una più attendibile quantificazione dei costi.

Sono stati acquisiti inoltre e completati i dati relativi alla massa salariale che quindi è stata rideterminata tenendo conto delle osservazioni della Corte.

Alla luce dei nuovi elementi è stato riformulato il calcolo del costo di alcune disposizioni contrattuali.

Una seconda indispensabile iniziativa scaturita dalle osservazioni contenute nel giudizio di certificazione in merito alla compatibilità finanziaria dell'ipotesi di contratto, è stata la richiesta di integrazione dei fondi da utilizzare per il completo finanziamento della spesa relativa al costo contrattuale per gli enti regionali.

Coerentemente con le richieste dell'Agenzia, il Governo ha provveduto, con la legge 19 maggio 2005, n.5, al nuovo finanziamento occorrente e a modificare il testo dell'art.4 della l.r. 28.12.2004, n.18, iniziativa che ha assicurato la copertura finanziaria del contratto attraverso il finanziamento dell'intero onere contrattuale.

Con riguardo alla compatibilità del costo del contratto con il DPEF e il rispetto del Patto di stabilità interno, "con riferimento all'affermazione della Corte dei conti che le dinamiche retributive previste nel rinnovo contrattuale non appaiono compatibili con gli obiettivi di risanamento contenuti nei DPEF 2002-2004 e 2003-2006", il Dipartimento bilancio – Ragioneria generale della Regione - con apposita relazione, ha reso il proprio parere circa la compatibilità del CCRL con il suddetto documento nonché la sua conformità ai parametri stabiliti dal patto di stabilità interno con lo Stato.

Le valutazioni espresse dal Dipartimento sono poi state condivise dalla Giunta di Governo con delibera n. 171 del 21.4.2005.

Il testo del contratto definitivamente sottoscritto il 16 maggio del 2005 ha subito, rispetto all'ipotesi contrattuale precedentemente trasmessa e con i limiti che incontra la procedura negoziata con la parte sindacale, aggiustamenti tecnici sulla scorta delle indicazioni contenute nel giudizio di certificazione e per migliorarne la chiarezza ed eliminare fonti di dubbio interpretativo.

Con deliberazione n.1/2006, tuttavia, le Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede di controllo hanno deliberato il referto per l'Assemblea regionale siciliana con il quale, pur tenendo conto delle iniziative poste in essere dall'ARAN Sicilia al fine di "adeguare la quantificazione dei costi contrattuali ai fini della certificazione", sostanzialmente sono state riproposte le osservazioni riportate nel giudizio di certificazione con riferimento ai tre profili oggetto dell'esame della Corte sopra richiamati.

Come sopra descritto il primo contratto, a causa delle gravi criticità emerse per la sua definizione, ha richiesto tutta una serie di adempimenti amministrativi e politici alcuni dei quali si sono rivelati particolarmente impegnativi anche dal punto di vista dei tempi necessari per la loro realizzazione.

Tale circostanza, sebbene abbia comportato un allungamento dei tempi per la sottoscrizione definitiva del contratto, ha tuttavia costituito un momento privilegiato per la comprensione del ruolo di ciascuno dei soggetti coinvolti nel procedimento di contrattazione (Aran Sicilia, Governo Amministrazione regionale, Enti) e per una maggiore consapevolezza dell'agire dell'amministrazione pubblica in una materia delicata e importante qual è quella della definizione attraverso il contratto collettivo delle regole che disciplinano il rapporto di lavoro, dove da un lato deve essere riconosciuto ai dipendenti un adeguato incremento retributivo e dall'altro è necessario confrontare tale dovuto riconoscimento con quelle che sono le esigenze ineludibili di contenimento del costo del lavoro pubblico.

L'esperienza maturata ha dato i suoi frutti in occasione delle successive ipotesi di contratto sottoposte al giudizio di certificazione della Corte che hanno ricevuto certificazione positiva, sebbene con osservazioni e raccomandazioni.

Le Sezioni riunite, oltre alle indicazioni sopra accennate in merito alla informatizzazione della raccolta dei dati necessari alla quantificazione degli oneri, hanno inoltre rappresentato l'esigenza di un riallineamento temporale dei rinnovi contrattuali, risultando lo stesso necessario non solo con riferimento alla parte giuridica del contratto, ma anche con riguardo agli istituti di carattere economico e di ordine economico-finanziario. Il ritardo nella contrattazione rappresenta una situazione patologica, che dovrebbe essere evitata sia per la necessità di dare una rapida e definitiva disciplina giuridica al rapporto di lavoro, evitando l'insorgere di contenzioso, sia per motivi di ordine economico-finanziario

e di rispetto dei principi di contabilità pubblica, come più volte anche ribadito dalle Sezioni riunite centrali, in sede di certificazione dei contratti nazionali.

Da qui la necessità di una “maggiore responsabilizzazione dei principali attori coinvolti che devono trovare continui momenti di raccordo, attraverso anche una valorizzazione delle fasi di formulazione dell’atto di indirizzo e di espressione del parere sull’ipotesi di accordo, da vivere non come adempimenti formali, ma come momenti di individuazione e verifica degli obiettivi perseguiti e delle risorse necessarie per raggiungerli”.

Ha auspicato in particolare il formale riconoscimento del ruolo già di fatto rivestito dall’Assessorato del bilancio e delle finanze in materia di copertura dei costi contrattuali e compatibilità economica dell’accordo così come ha evidenziato la necessità al fine della valutazione di compatibilità economica di inserire nei documenti di programmazione regionale (DPEF, Bilancio annuale e pluriennale di previsione) i “parametri di regolazione della spesa per il personale regionale assunti”.

In occasione della certificazione dell’ipotesi relativa al rinnovo del CCRL dell’area della dirigenza ha ritenuto inoltre di evidenziare, come accennato, “l’esigenza non dilazionabile di procedere, con determinazione ed incisivamente, ad un contenimento della spesa per il personale, anche dirigenziale, in considerazione dei notevoli incrementi registratisi nell’ultimo anno e della sua maggiore incidenza sul PIL in raffronto al dato nazionale”.

In quest’ottica ha giudicato positivamente la scelta operata dal legislatore regionale di procedere ad una completa riorganizzazione della struttura burocratica regionale, in una logica anche di contenimento e razionalizzazione della spesa, in sede di ridisegno dell’intera struttura organizzativa in applicazione dell’art.11 della legge regionale n.2 del 2007, rappresentando che in considerazione della rilevanza delle problematiche “l’intero processo di riorganizzazione e rimodulazione delle strutture sarà oggetto di puntuale valutazione da parte della Corte, anche attraverso appositi monitoraggi”.

L’intento formulato con la citata disposizione, oggi abrogata, è approdato alla sua concretizzazione attraverso la legge regionale n. 19 del 2008 di riordino degli Assessorati e dei dipartimenti regionali, i cui contenuti appaiono assai rilevanti per l’attuale e futuro funzionamento dell’Amministrazione regionale.

La legge approvata rappresenta una importante innovazione organizzativa volta alla complessiva rivisitazione dei temi connessi all’organizzazione regionale, a vantaggio di una riduzione delle strutture dell’apparato pubblico regionale e di una crescente qualità dell’azione amministrativa che appare coerente con le osservazioni e raccomandazioni contenute nei rapporti di certificazione, le quali mettendo in luce situazioni di criticità dell’attività dell’amministrazione, hanno permesso alla Corte di formulare quelle proposte correttive e quei suggerimenti sia operativi che normativi necessari per garantire la correttezza dell’azione amministrativa e della spesa, in direzione del buon andamento e della razionalità dell’azione dell’amministrazione.

Il rapporto di certificazione ha come destinatari non solo l’Aran Sicilia ma tutti i soggetti coinvolti nel procedimento di contrattazione. Le deliberazioni con cui viene reso il giudizio di certificazione vengono infatti trasmesse non solo al Presidente dell’Aran Sicilia ma anche al Presidente della Regione, all’Assessore alla Presidenza, all’Assessore al Bilancio e alle Finanze. Se la certificazione non è positiva, ai sensi del comma 8 dell’art.27 della l.r. 10/2000, viene trasmesso apposito referto all’Assemblea regionale siciliana, in analogia a quanto avviene a livello statale.

Poiché sarebbe fuorviante ritenere che tale attività della Corte possa essere svolta senza alcuna conseguenza ai fini di un corretto uso delle risorse pubbliche è necessario che ad essa seguano comportamenti coerenti con le raccomandazioni espresse, per la cui realizzazione è necessario la partecipazione di tutti i soggetti interessati al procedimento, ciascuno per la parte di sua competenza.

L’esperienza di questi anni ha dimostrato come il procedimento di certificazione, lungi dal costituire un appesantimento del già complesso iter della contrattazione, sebbene possa, nel caso di certificazione non positiva allo stato degli atti, determinare un ritardo dell’entrata in vigore del contratto, abbia costituito un’importante occasione di confronto tra i soggetti coinvolti e abbia suggerito una modalità di lavoro in direzione non solo del contenimento del costo del contratto entro i limiti del suo finanziamento e in coerenza con le grandezze macroeconomiche desunte dagli accordi sulla politica dei redditi, ma anche di una più efficiente ed efficace organizzazione della macchina amministrativa.

Al fine di non disperdere quanto acquisito in termini di confronto e lavoro comune è stata richiesta all'Assessore alla Presidenza la costituzione di un tavolo di collegamento tra l'Aran Sicilia, i rappresentanti del Governo e le amministrazioni interessate per un lavoro costante che assicuri periodici momenti di raccordo e di comunicazione.

Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni è stato negli ultimi anni al centro di un ampio dibattito da parte di politici, intellettuali, imprenditori, nell'ambito di un sistema, quello delineato dal D.lgs n°165/01, tutt'oggi in evoluzione.

In questi ultimi tempi il tema è stato fortemente riportato all'attenzione anche dei mass media a seguito delle iniziative legislative del Governo e delle indicazioni provenienti dal ministro della Funzione pubblica.

L'impatto che tali iniziative hanno provocato nell'opinione pubblica è sotto gli occhi di tutti: da un lato una grande aspettativa nei confronti dell'azione di governo volta al legittimo miglioramento delle prestazioni della P.A., ritenuto necessario per la funzionalità complessiva del sistema paese, dall'altro una generale disistima nei confronti degli operatori della P.A. considerati in gran parte nullafacenti o comunque non interessati o impreparati rispetto alle sollecitazioni che provengono dalla realtà socio-economica della nazione.

Il tema è di indubbio interesse perché tratta sostanzialmente del lavoro in un momento in cui tanta gente vive una situazione di difficoltà legata alla precarietà dello stesso e alla difficoltà a trovarlo e dignitosamente.

I dipendenti pubblici, nella grande maggioranza, vivono, rispetto ad altre realtà lavorative, una condizione più favorevole grazie alle garanzie previste dal loro trattamento giuridico ed economico.

Ma, affinché il lavoro alle dipendenze della P.A. possa perseguire le finalità proprie è indispensabile che ognuno sia messo nelle condizioni di trattare con professionalità e degnamente l'oggetto del proprio operare, possa agire cioè nella consapevolezza che quello che si fa è utile, serve qualcosa, contribuisce al bene comune.

Ed è proprio questo il punto critico e nello stesso tempo di forza che deve essere sfidato se si vuole un miglioramento delle prestazioni dei dipendenti pubblici e tale sfida è chiesta primariamente alla classe politica e dirigente del paese e della regione.

In questo contesto si inserisce la contrattazione collettiva, per la parte che è chiamata a svolgere nell'ambito della competenza ad essa attribuita dal vigente ordinamento, attraverso il responsabile e consapevole apporto di ciascuno dei soggetti coinvolti, organizzazioni sindacali comprese, fin dalla fase di formulazione delle direttive che, devono essere formulate analizzando le priorità e in una logica di programmazione per una ottimale individuazione degli obiettivi che si vogliono perseguire e delle risorse per il loro conseguimento, sino alla sottoscrizione del contratto di lavoro.

Tutte le indicazioni provenienti dalle diverse parti possono attecchire e crescere solo su questo terreno, che ogni attore coinvolto nel lavoro con la P.A., ma soprattutto la classe dirigente, deve consapevolmente coltivare.