



La procedura della contrattazione decentrata integrativa

Comparto Regioni e Autonomie locali

Marzo 2013

INDICE

1. Introduzione	2
2. Le fasi della procedura.....	3
3. Nomina delegazione di parte pubblica.....	3
4. Direttive dell'Organo politico	6
5. Prima convocazione per l'avvio del negoziato	7
6. Svolgimento delle trattative	9
7. Firma dell'ipotesi di accordo decentrato integrativo	10
8. Verifica della compatibilità degli oneri finanziari	11
9. Esame dell'organo di direzione politica.....	13
10. Sottoscrizione definitiva del contratto decentrato integrativo	16
11. Adempimenti successivi alla sottoscrizione definitiva	19

1. Introduzione

Il presente documento intende offrire gli enti una guida operativa per la procedura di contrattazione decentrata integrativa, dal suo avvio alla sottoscrizione definitiva, illustrando, sia pure sinteticamente, tutti gli adempimenti previsti dalle norme contrattuali e legislative.

2. Le fasi della procedura

La procedura per la stipulazione del contratto decentrato integrativo, così come disciplinata dalla contrattazione collettiva nazionale e dai recenti interventi del legislatore, ordinariamente si articola nelle fasi sotto riportate:



3. Nomina delegazione di parte pubblica

Nel rispetto della distinzione tra attività di indirizzo politico-amministrativo (attribuita esclusivamente agli organi di governo politico dell'ente) ed attività di gestione (riservata solo alla dirigenza), *l'ente individua, secondo le regole previste nei propri ordinamenti, i soggetti che compongono la delegazione di parte pubblica, che, come stabilito al comma 1, dell'art. 10 del CCNL*

*Individuazione
soggetti che
compongono la
delegazione di
parte pubblica*

1/4/1999, è composta dai dirigenti e, negli enti privi di dirigenza, dai responsabili degli uffici o dei servizi.¹

La funzione di presidente può essere affidata al dirigente del personale o al direttore generale, se presente nell'ente, o anche al segretario comunale o provinciale. Non può essere assunta da un soggetto politico (sindaco o assessore) o essere conferita ad un esperto esterno (collaboratore o consulente).

Il Presidente

Gli altri componenti della delegazione di parte pubblica sono scelti in ragione della loro competenza ed esperienza, maturate in ambiti di sicuro interesse per la contrattazione (ad esempio, dirigenti delle risorse finanziarie, dirigenti del settore legale, dirigenti esperti in organizzazione ecc.).

Gli altri componenti

Gli enti si possono avvalere *dell'assistenza dell'ARAN* ai fini della contrattazione integrativa, come previsto all'art. 46, comma 2, del D. Lgs. 165/2001.

Il presidente della delegazione trattante, che rappresenta l'ente ed esprime l'indirizzo unitario della delegazione, conduce personalmente la trattativa in tutte le sue fasi e stipula l'ipotesi di

Ruolo del Presidente

¹ Art. 10, comma 1, CCNL 1.4.1999: "Ai fini della contrattazione collettiva decentrata integrativa, fatto salvo quanto previsto dall'art. 6, ciascun ente individua i dirigenti - o, nel caso enti privi di dirigenza, i funzionari - che fanno parte della delegazione trattante di parte pubblica."

Relativamente alla contrattazione decentrata di livello territoriale, si riporta anche il testo dell'art. 6 CCNL 1.4.1999, come sostituito dall'art.5 CCNL 22.1.2004:

1. Il testo dell'art. 6 del CCNL dell'1.4.1999 è sostituito dal seguente:

1. "Per gli enti, territorialmente contigui, con un numero di dipendenti in servizio non superiore a 30 unità, la contrattazione collettiva decentrata integrativa può svolgersi a livello territoriale sulla base di protocolli di intesa tra gli enti interessati e le organizzazioni sindacali territoriali firmatarie del presente contratto; l'iniziativa può essere assunta dalle associazioni nazionali rappresentative degli enti del comparto o da ciascuno dei soggetti titolari della negoziazione decentrata integrativa.

2. I protocolli devono precisare:

a) la composizione della delegazione trattante di parte pubblica;
 b) la composizione della delegazione sindacale, prevedendo la partecipazione di rappresentanti delle organizzazioni territoriali dei sindacati firmatari del presente CCNL, nonché forme di rappresentanza delle RSU di ciascun ente aderente;
 c) la procedura per la autorizzazione alla sottoscrizione del contratto decentrato integrativo territoriale, ivi compreso il controllo sulla compatibilità degli oneri con i vincoli di bilancio dei singoli enti, nel rispetto della disciplina generale stabilita dall'art. 5;
 d) i necessari adattamenti per consentire alle rappresentanze sindacali la corretta fruizione delle tutele e dei permessi.

3. I rappresentanti degli enti che aderiscono ai protocolli definiscono, in una apposita intesa, secondo i rispettivi ordinamenti:

a) le modalità di formulazione degli atti di indirizzo;
 b) le materie, tra quelle di competenza della contrattazione integrativa decentrata, che si intendono affidare alla sede territoriale con la eventuale specificazione degli aspetti di dettaglio, che devono essere riservate alla contrattazione di ente;
 c) le modalità organizzative necessarie per la contrattazione e il soggetto istituzionale incaricato dei relativi adempimenti;
 d) le modalità di finanziamento dei relativi oneri da parte di ciascun ente.

4. La disciplina del presente articolo può essere attivata dalle Camere di commercio contigue indipendentemente dal numero dei dipendenti in servizio."

contratto integrativo; rientra nella responsabilità del Presidente anche la formalizzazione della relazione illustrativa e della relazione tecnico – finanziaria, ai fini del controllo di compatibilità economico-finanziaria da parte del soggetto a ciò competente e dell'autorizzazione dell'organo di direzione politica alla firma definitiva. Il presidente sottoscrive, infine, al termine dell'intero iter procedurale previsto, il contratto integrativo definitivo.

Gli altri componenti della delegazione pubblica forniscono un supporto tecnico alla delegazione, sulla base delle proprie specifiche competenze e delle esperienze professionali.

Ruolo degli altri componenti

Nel corso del negoziato, è opportuno che i componenti della delegazione trattante di parte pubblica non intervengano in maniera autonoma e scoordinata.

La delegazione, infatti, deve seguire una precisa linea di comportamento, concordata preventivamente e rappresentata all'esterno, formalmente ed espressamente, dal solo presidente.

Sarà quest'ultimo, ove necessario, a chiedere al componente della propria delegazione di intervenire per chiarire o illustrare aspetti tecnici di una materia di interesse datoriale o del testo negoziale presentato al sindacato, come per esempio, il profilo finanziario.

Non è richiesta la firma di tutti i componenti della delegazione trattante né per l'ipotesi di accordo né per la sottoscrizione definitiva. Tale adempimento spetta comunque *al presidente*, che si assume una specifica responsabilità in materia.

Chi firma il contratto

I soggetti che compongono la delegazione datoriale devono porre una particolare attenzione al rispetto dei vincoli sulla contrattazione integrativa (in ordine alle materie negoziabili e ai connessi profili finanziari), sia nelle fasi antecedenti la trattativa (ad esempio, costituzione del fondo) sia e soprattutto nel corso della stessa, nel confronto con i soggetti sindacali. Su di essi incombe, infatti, una specifica *responsabilità amministrativa, per eventuali danni arrecati all'ente* a seguito della sottoscrizione e dell'applicazione di contratti non conformi ai vincoli di legge o a quelli derivanti dalle previsioni della contrattazione collettiva nazionale (cosiddetto "danno da contrattazione integrativa").

Tale responsabilità riguarda anche gli altri soggetti che, a vario titolo, intervengono nella procedura di contrattazione (organo di controllo che verifica il rispetto delle compatibilità economico – finanziarie; organo di direzione politica che definisce le direttive ed autorizza la sottoscrizione definitiva).

La responsabilità per "danno da contratto collettivo integrativo"

Si tratta, infatti, di coloro ai quali comunque può ricondursi la concreta formazione di quelle scelte che si sono tradotte in clausole contrattuali successivamente dichiarate nulle o, comunque, ritenute fonte di danno erariale.

Tenuto conto del divieto di non applicazione delle clausole difformi dai limiti nazionali (sia di legge che di contratto collettivo) previsto dall'art. 40, comma 3-quinquies del D. Lgs. n. 165/2001, tale responsabilità può estendersi anche ai dirigenti specificamente preposti al settore dell'amministrazione e gestione del personale, nonché agli altri dirigenti che siano titolari di poteri di gestione del personale secondo il modello organizzativo dell'ente².

4. Direttive dell'Organo politico

Spetta al competente organo di direzione politica (giunta o altro analogo organo, in relazione alla tipologia degli enti del comparto), necessariamente ed in via preventiva, la formulazione delle direttive alla delegazione trattante, per definirne gli obiettivi strategici ed i vincoli anche di ordine finanziario.

Chi dà le direttive

Le direttive, in modo particolare, devono indicare gli *interventi ritenuti prioritari* per la migliore realizzazione del programma di governo, delle scelte di bilancio e degli obiettivi del PEG o di analoghi strumenti di programmazione previsti dagli ordinamenti degli altri enti del Comparto. Indicazioni ulteriori possono utilmente riguardare le scelte prioritarie che devono presiedere alla utilizzazione delle risorse sia stabili sia variabili, in relazione ai vari istituti del trattamento economico accessorio.

Contenuto delle direttive

Per una efficace azione contrattuale, le direttive devono essere chiare e puntuali, precisando gli obiettivi e le priorità che l'ente intende conseguire, *evitandosi, tuttavia prescrizioni specifiche e*

Evitare prescrizioni troppo specifiche ed analitiche

² Per una analitica ricostruzione dei soggetti su cui incombe la responsabilità amministrativa per eventuali "danni da contrattazione integrativa", si rinvia al parere reso dall'Avvocatura Generale dello Stato al Dipartimento della Funzione Pubblica, in data 5.2.2003. Ulteriori indicazioni sono contenute nelle diverse decisioni della Corte dei Conti che, nel tempo, sono intervenute in materia, tra le quali, per la rilevanza contenutistica, la n.557/2008 della Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia della suddetta Corte dei Conti.

dettagliate che potrebbero causare irrigidimento delle posizioni negoziali.

Un adeguato margine di flessibilità delle direttive può certamente favorire lo sviluppo della trattativa da parte della delegazione datoriale, scongiurando quella prassi, frequente causa di stasi anche prolungata della trattativa stessa a livello decentrato, rappresentata dalla necessità di procedere, in presenza di ostacoli al fluire del negoziato derivanti dalla eccessiva rigidità delle direttive a suo tempo impartite dall'organo di direzione politica, ad una modifica dei contenuti delle stesse.

5. L'avvio del negoziato

La *delegazione sindacale*, prevista dall'art.10, comma 2, del CCNL dell'1.4.1999, è costituita dalla RSU e dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali territoriali di categoria firmatarie del CCNL.

La delegazione sindacale

La *RSU*, eletta ai sensi del CCNQ per la costituzione della rappresentanze sindacali unitarie del personale del 7 agosto 1998 e successive modificazioni ed integrazioni, è individuata come soggetto componente la delegazione sindacale dal citato art. 10, comma 2, del CCNL dell'1.4.1999. Essa partecipa alle trattative e assume le proprie decisioni negoziali a maggioranza come organismo unitario.

La RSU

Le organizzazioni *sindacali territoriali di categoria firmatarie* del CCNL sono, ordinariamente, sono quelle che risultano dal frontespizio dell'ultimo CCNL sottoscritto, che rileva a tal fine.

Le organizzazioni sindacali territoriali di categoria firmatarie

Tuttavia, attualmente, sulla base della delibera n.15/2009 del Comitato Direttivo dell'ARAN e della nota Aran 25 gennaio 2010, prot. n. 521, le *organizzazioni sindacali territoriali di categoria firmatarie* del CCNL si identificano, sostanzialmente, con quelle che hanno sottoscritto sia il CCNL dell'11.4.2008, relativo al quadriennio normativo 2006-2009 ed al biennio economico 2006-2007 nonché con quelle che hanno firmato il CCNL del 31.7.2009, relativo al biennio economico 2008-2009.

I soggetti sindacali di cui sopra devono essere tutti *formalmente convocati*³, fermo restando che l'eventuale assenza di uno di loro alla riunione, purché regolarmente convocati, non preclude l'avvio e lo svolgimento dei lavori negoziali.

La convocazione deve essere "formale"

Le organizzazioni sindacali firmatarie del CCNL *devono accreditare preventivamente* i propri rappresentanti che parteciperanno alla trattativa, per la durata della stessa. Le organizzazioni sindacali decidono quali e quanti componenti debbano far parte della propria delegazione, anche per ogni seduta. Ciò nonostante, al fine di non congestionare la trattativa, sarebbe opportuno che le parti definiscano, anche informalmente, un numero massimo e quantitativamente limitato di rappresentanti che, per ogni organizzazione sindacale, partecipa alle trattative.

Accredito preventivo dei dirigenti sindacali

Ai sensi dell'art. 5, comma 2, del CCNL dell'1.4.1999, come sostituito dall'art.4 del CCNL del 22.1.2004, l'ente deve convocare la delegazione sindacale per l'avvio del negoziato, *entro trenta giorni dalla presentazione delle piattaforme*, da parte dei soggetti sindacali legittimati. La mancata presentazione della piattaforma o l'eventuale ritardo della sua presentazione non precludono, tuttavia, l'avvio della trattativa.

Obbligo di convocare entro 30 giorni dalle piattaforme

Anche in assenza di piattaforme, l'ente, nella persona del presidente della delegazione, sulla base delle direttive ricevute, può, infatti, convocare la RSU e le organizzazioni sindacali territoriali, sempre in presenza di uno specifico interesse dell'ente ad avviare le trattative in relazione ad istituti o a materie ritenute di particolare rilievo (ad esempio, progressioni orizzontali, produttività, condizioni per l'erogazione di specifiche indennità).

Convocazione anche in assenza di piattaforme

L'avvio tempestivo delle trattative, rispetto all'arco temporale di riferimento, è certamente funzionale ai contenuti del contratto integrativo che si va a stipulare, tenuto conto anche e soprattutto della natura e delle caratteristiche degli istituti disciplinati.

In tal modo, evitandosi eccessivi ritardi nella stipulazione del contratto integrativo, si scongiurerebbe, tra l'altro, il rischio della *"retroattività"* dell'erogazione trattamenti economici accessori ed in particolare dei compensi premiali, ritenuto inammissibile dalla Corte dei Conti.

³ Cfr. § 6.

6. Lo svolgimento delle trattative

Una volta avviato il confronto, la trattativa si svolge attraverso incontri successivi finalizzati al raggiungimento di soluzioni condivise sulle materie oggetto di contrattazione.

Tutti gli incontri devono essere preventivamente convocati. A tal fine, dovrebbe essere privilegiata la convocazione scritta a firma del presidente, inviata via fax o via PEC. Ciò garantisce la correttezza giuridica e minimizza il rischio di contenzioso per "condotta anti-sindacale". La convocazione della RSU, in quanto organismo unitario, è unica: non occorre pertanto convocare ogni suo componente oppure le singole sigle sindacali di appartenenza dei componenti stessi.

Convocazione degli incontri

E' necessario che i comportamenti di entrambe le parti negoziali siano improntati al massimo rispetto dei fondamentali *principi di correttezza e buona fede*. L'osservanza di tali principi aiuta a costruire un clima di reciproca fiducia e, in taluni casi, può aiutare anche a risolvere problemi di carattere procedurale (ad esempio, svolgimento delle riunioni anche in assenza di "convocazione formale"). Sono da evitare riunioni riservate a poche organizzazioni sindacali, seppure con criteri di rotazione.

Principi di correttezza e buona fede

La verbalizzazione delle riunioni non è richiesta: spesso non agevola la trattativa, ma, al contrario, può rendere, nel prosieguo, conflittuale le posizioni dei singoli interlocutori chiamati ad esporre chiarimenti e precisazioni. L'unico verbale richiesto e sicuramente necessario è quello che conclude formalmente la trattativa e che, usualmente, viene utilizzato come frontespizio del contratto sottoscritto.

La verbalizzazione non è richiesta

La delegazione di parte pubblica, in relazione alle direttive ricevute ed agli obiettivi da raggiungere e tenendo conto anche delle piattaforme sindacali presentate, definisce, preventivamente, la propria *strategia negoziale*.

Strategia negoziale

Ordinariamente, spetta alla delegazione di parte datoriale provvedere ad elaborare i *documenti di lavoro da sottoporre alla delegazione sindacale*. Questi documenti sono generalmente proposti "in progress", in relazione all'avanzamento del negoziato. L'avanzamento ed il progressivo arricchimento del documento dimostrano lo stato delle trattative, meglio di ogni verbale.

Documenti da sottoporre alla delegazione sindacale

La quantificazione delle risorse decentrate non è oggetto di contrattazione decentrata. L'ente, in ossequio ai principi generali di correttezza e buona fede, può comunque illustrare le modalità di quantificazione delle risorse alla delegazione sindacale (ove vi sia una richiesta del sindacato è comunque necessario procedere a tale illustrazione). Tali modalità dovranno comunque essere illustrate in modo analitico e dettagliato nella relazione tecnico-finanziaria, che sarà allegata, insieme alla relazione illustrativa, al testo della ipotesi di accordo per l'acquisizione dei prescritti pareri del collegio dei revisori e dell'organo di direzione politica⁴.

*Quantificazione
delle risorse*

Il presidente cura i rapporti con l'organo di direzione politica a cui riferisce periodicamente sull'andamento della trattativa e riguardo gli aspetti critici emersi nel corso di essa. Ciò consente di condividere soluzioni propedeutiche alla conclusione positiva del negoziato.

*Rapporti con
l'organo di
direzione politica*

7. Firma dell'ipotesi di accordo decentrato integrativo

La fase delle trattative si conclude con la sottoscrizione dell'ipotesi di contratto decentrato integrativo.

Per la delegazione di parte pubblica la firma è apposta solo dal presidente. Per la parte sindacale, firmano la *RSU* (sempre come soggetto unico ed unitario) ed i *rappresentanti territoriali delle organizzazioni sindacali firmatarie del CCNL*.

*Chi firma per la
parte datoriale e
per la parte
sindacale*

Anche per la riunione finalizzata alla sottoscrizione della predetta ipotesi devono essere formalmente invitati sempre *tutti i soggetti sindacali legittimati* alla trattativa, compresi quelli che ne contestano i contenuti ovvero che, comunque, hanno ritenuto di non partecipare mai o solo in modo occasionale al negoziato.

*Tutti vanno
invitati*

⁴ L'art. 40, comma 3-sexies, del D. Lgs. n. 165/2001 ha disposto che le pubbliche amministrazioni redigano la relazione illustrativa e la relazione tecnico-finanziaria ai contratti integrativi sulla base di schemi appositamente predisposti d'intesa tra il MEF e il Dipartimento della Funzione Pubblica. Tale previsione legislativa ha trovato attuazione con la circolare del 19 luglio 2012 del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Ai fini della contrattazione decentrata integrativa *non esistono* regole, legali o contrattuali, che impongano un numero minime di firme o di percentuali predefinite di rappresentatività sindacale per la validità del contratto integrativo, al contrario di ciò che avviene per la contrattazione collettiva nazionale.

Non è previsto il calcolo della rappresentatività

Conseguentemente, l'ipotesi di accordo (e, successivamente, anche il contratto integrativo) è *valida anche se non è stata firmata da tutti i soggetti sindacali legittimati*. E' auspicabile, comunque, che nel corso del negoziato tutte le parti diano il proprio contributo e si raggiunga una ipotesi di accordo condivisa con il più ampio consenso possibile. Ciò consente, infatti, di avere minore conflittualità e di minimizzare i rischi di un successivo contenzioso giudiziario.

Ricerca del massimo consenso possibile

E' possibile che i *soggetti sindacali che non abbiano firmato l'ipotesi di accordo*, sottoscrivano, successivamente, il contratto decentrato integrativo definitivo.

E' possibile la firma del definitivo da parte di chi non ha firmato l'ipotesi

8. Verifica della compatibilità degli oneri finanziari

L'ipotesi di accordo sottoscritta, corredata dalla relazione tecnico - finanziaria e dalla relazione illustrativa (predisposte ai sensi dell'art. 40, comma 3-sexies, del D.Lgs. n.165/2001)⁵, è trasmessa al soggetto istituzionalmente preposto al controllo della contrattazione integrativa (collegio dei revisori o revisore unico o altro organo previsto dall'ordinamento dell'ente), nel termine di 5 giorni⁶ dalla stipulazione come stabilito dall'art.5, comma 3, del CCNL dell'1.4.1999, come sostituito dall'art. 4 del CCNL del 22.1.2004⁷.

Trasmissione dell'ipotesi all'organo di controllo

⁵ L'art. 40, comma 3-sexies, del D. Lgs. n. 165/2001 ha disposto che le pubbliche amministrazioni redigano la relazione illustrativa e la relazione tecnico-finanziaria ai contratti integrativi sulla base di schemi appositamente predisposti d'intesa tra il MEF e il Dipartimento della Funzione Pubblica. Tale previsione legislativa ha trovato attuazione con la circolare del 19 luglio 2012 del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

⁶ Ai fini del computo e del rispetto dei termini previsti per le fasi della contrattazione integrativa, si considerano solo i giorni lavorativi, in analogia a quanto previsto per la contrattazione nazionale dall'art.47 del D. Lgs .n.165/2001.

⁷ L'art. 5, comma 3, del CCNL dell'1.4.1999, come sostituito dall'art.4 del CCNL del 22.1.2004 dispone: "Il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva decentrata

Tale controllo è finalizzato non solo alla verifica della compatibilità degli oneri delle clausole del contratto di secondo livello con i vincoli posti dal contratto nazionale e dal bilancio dell'ente, ma anche del rispetto delle disposizioni inderogabili di norme di legge che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori.

**Contenuti della
verifica
dell'organo di
controllo**

Dalla formulazione testuale dell'art. 40 bis, comma 1, del D. Lgs n. 165/2000 (Controlli in materia di contrattazione integrativa),⁸ sembra doversi ricavare che questa forma di controllo attiene al rispetto da parte del contratto integrativo di tutti i vincoli comunque derivanti da norme di legge, e non solo di quelli relativi alla misura e le modalità di corresponsione del trattamento economico accessorio.

Infatti, per queste, il legislatore prevede solo un "particolare riferimento", confermando, quindi, indirettamente, *a contrariis*, l'estensione del controllo anche al rispetto di tutte le altre norme di legge concernenti la contrattazione.

Conseguentemente, si deve ritenere che il controllo dei soggetti a ciò preposti non possa non estendersi anche alla valutazione al merito delle scelte contrattuali.

Conseguentemente, l'organo di controllo dovrebbe evidenziare anche, ad esempio, il mancato rispetto dei nuovi ambiti di competenza della contrattazione collettiva ovvero il mancato rispetto delle disposizioni legislative che impongono di erogare i premi monetari in correlazione con la performance individuale ed organizzativa e di corrispondere i trattamenti accessori che remunerano il disagio con l'effettiva sussistenza delle condizioni lavorative che ne legittimano l'erogazione.

L'organo di controllo fornisce un parere motivato sul testo negoziale.

**Il parere negativo
dell'organo di
controllo e la
riapertura delle
trattative**

integrativa con i vincoli di bilancio e la relativa certificazione degli oneri sono effettuati dal collegio dei revisori dei conti ovvero, laddove tale organo non sia previsto, dai servizi di controllo interno secondo quanto previsto dall'art. 2 del D.Lgs. 30 luglio 1999 n. 28623. A tal fine, l'ipotesi di contratto collettivo decentrato integrativo definita dalla delegazione trattante è inviata entro 5 giorni a tali organismi, corredata da apposita relazione illustrativa tecnico finanziaria. In caso di rilievi da parte dei predetti organismi, la trattativa deve essere ripresa entro cinque giorni. Trascorsi 15 giorni senza rilievi, l'organo di governo dell'ente autorizza il presidente della delegazione trattante di parte pubblica alla sottoscrizione definitiva del contratto."

⁸¹ L' art.40-bis, comma 1, del D.Lgs.n.165/2001 dispone: "Il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori è effettuato dal collegio dei revisori dei conti, dal collegio sindacale, dagli uffici centrali di bilancio o dagli analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti. Qualora dai contratti integrativi derivino costi non compatibili con i rispettivi vincoli di bilancio delle amministrazioni, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 40, comma 3-quinquies, sesto periodo."

In caso di parere negativo dell'organo di controllo è necessario riaprire il negoziato al fine di eliminare o chiarire gli aspetti oggetto di rilievo.

In tale ipotesi, il presidente provvede alla ripresa della trattativa entro il termine di 5 giorni, che decorrere dalla formale comunicazione dei rilievi allo stesso da parte dell'organo di controllo (art.5, comma 3, del CCNL dell'1.4.1999, come modificato dall'art.4 del CCNL del 22.1.2004).

Anche il testo della eventuale nuova ipotesi contrattuale, sottoscritta a seguito della ripresa della trattativa, dovrà essere sottoposto al controllo di compatibilità economico-finanziaria.

9. Esame dell'organo di direzione politica

Il presidente della delegazione di parte pubblica trasmette l'ipotesi di accordo e le relative relazioni (illustrativa e tecnico-finanziaria), corredate del parere positivo dell'organo di controllo, all'organo di direzione politica per la necessaria verifica, sulla base di una propria e autonoma valutazione di merito, di alcuni specifici contenuti dell'ipotesi di contratto integrativo:

*Trasmissione
dell'ipotesi
all'organo di
direzione politica*

- a) corrispondenza alle indicazioni delle direttive, con particolare riferimento al raggiungimento dei risultati ed obiettivi ivi espressamente indicati;
- b) conformità dei contenuti contrattuali anche agli obiettivi ed ai programmi generali dell'ente;
- c) convergenza con le linee di politica sindacale e del personale perseguite dall'ente;
- d) utilizzo efficiente, efficace ed economico delle risorse disponibili;
- e) adeguamento del contratto integrativo alla soluzione di problemi organizzativi e funzionali dell'ente;
- f) coerenza dei costi del contratto integrativo con le indicazioni di carattere finanziario contenute nelle direttive e compatibilità

degli stessi con i vincoli di bilancio e con le altre norme contrattuali in materia di quantificazione delle risorse;

g) rispetto delle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori;

In relazione ai punti f) e g) è fondamentale il parere favorevole reso dall'organo di controllo.

Tuttavia, l'organo di direzione politica, nella propria autonomia, pur in presenza di parere favorevole reso dall'organo di controllo, può negare l'autorizzazione alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi se rileva che non siano stati rispettati gli obiettivi o i risultati prefissati nella direttiva. Si tratta, infatti, di tipologie di controllo diverse per natura, contenuti e finalità.

Nel caso di parere positivo dell'organo di controllo, l'organo di direzione politica, qualora ritenga che l'ipotesi sia rispondente alle direttive a suo tempo impartite, autorizza il presidente della delegazione trattante di parte pubblica alla sottoscrizione definitiva del contratto decentrato integrativo.

Il caso di parere positivo dell'organo di controllo

Nel caso particolare in cui trascorrono, comunque, quindici giorni⁹ dal ricevimento del testo dell'ipotesi di accordo da parte del soggetto preposto al controllo senza che quest'ultimo sollevi rilievi, l'Organo di direzione politica può comunque autorizzare la definitiva sottoscrizione del contratto integrativo¹⁰.

Il caso particolare del decorso del termine di 15 giorni senza rilievi senza rilievi dell'organo di controllo

Tale limite temporale deve ritenersi però indicativo e non perentorio.

Si deve anche evidenziare che questa sorta di meccanismo di silenzio assenso, in relazione al decorso al tempo a disposizione dell'organo di controllo per le verifiche di sua competenza, è previsto ma non imposto dalla disciplina contrattuale.

Conseguentemente, anche dopo l'avvenuta scadenza del termine previsto di quindici giorni, si ritiene che l'organo di direzione politica non perciò debba automaticamente e necessariamente autorizzare la sottoscrizione definitiva del contratto decentrato integrativo.

⁹ Ai fini del computo e del rispetto dei termini previsti per le fasi della contrattazione integrativa, si considerano solo i giorni lavorativi, in analogia a quanto previsto per della contrattazione nazionale dall'art.47 del D. Lgs. n.165/2001.

¹⁰ L'art.5, comma 3, del CCNL dell'1.4.1999, come sostituito dall'art. 4 del CCNL del 22.1.2004 dispone: "Il controllo sulla compatibilità Trascorsi 15 giorni senza rilievi, l'organo di governo dell'ente autorizza il presidente della delegazione trattante di parte pubblica alla sottoscrizione definitiva del contratto."

In considerazione della gravità delle conseguenze che, anche sotto il profilo delle proprie responsabilità, potrebbero derivare dalla stipulazione di un contratto di secondo livello privo di copertura finanziaria o in contrasto con i vincoli di bilancio o comunque in contrasto con altre norme imperative, l'organo di direzione politica dovrebbe adottare sempre comportamenti improntati alla massima prudenza.

In particolare potrebbe, ad esempio, attendere o sollecitare il parere dell'organo di controllo, anche dopo la scadenza del termine stabilito.

La disciplina contrattuale è finalizzata ad assicurare la sollecita conclusione del procedimento negoziale di secondo livello, ma certamente non può essere intesa nel senso di espropriare di ogni potestà di valutazione e di decisione l'organo di direzione politica, nel senso di imporgli comportamenti illegittimi e come tali suscettibili di dar luogo anche a forme di responsabilità per danno erariale.

Non possono non essere considerate, infatti, le conseguenze derivanti dalla stipulazione di un contratto di secondo livello che sia privo di copertura finanziaria o sia in contrasto con i vincoli di bilancio o con altre norme di carattere imperativo o anche con disposizioni del contratto collettivo nazionale.

In proposito, si richiamano le disposizioni dell'art. 40, comma 3-quinquies, del D. Lgs. n.165/2001, secondo le quali: "Le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale o che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione".

Tale precetto, di natura imperativa, non può non limitare anche le decisioni dell'organo di direzione politica, anche in considerazione del particolare e rilevante ruolo che è chiamato a svolgere nell'ambito della complessiva procedura contrattuale decentrata.

Nel caso in cui l'organo di direzione politica, anche in mancanza della necessaria certificazione dell'organo di controllo, intenda comunque autorizzare la sottoscrizione definitiva, assumendosi la relativa responsabilità, lo stesso non può comunque prescindere dall'obbligo di accertare, dimostrare e certificare, anche con il

supporto dei pareri tecnici resi dai dirigenti competenti ove prescritti, il rispetto dei vincoli di competenza e/o di carattere economico-finanziario stabiliti dalla legge.

10. Sottoscrizione definitiva del contratto decentrato integrativo

A seguito dell'autorizzazione dell'organo di direzione politica, *la procedura negoziale si conclude con la sottoscrizione formale e definitiva del contratto decentrato integrativo.*

Autorizzazione dell'organo di direzione e firma definitiva

A tal fine, Il presidente della delegazione provvede a disporre la convocazione di tutta la delegazione sindacale legittimata

In sede di sottoscrizione definitiva del contratto devono essere formalmente invitati sempre tutti i soggetti sindacali legittimati, compresi quelli che non hanno sottoscritto l'ipotesi di accordo e quelli che, eventualmente, pur avendone titolo, hanno deciso di non partecipare alla trattativa

Vanno invitati tutti i soggetti sindacali legittimati

In sede di sottoscrizione definitiva, viene predisposto uno specifico verbale.

Il verbale di sottoscrizione

Se uno o più soggetti sindacali si riservasse di firmare successivamente il testo contrattuale definitivo, concordando preventivamente una data, sarà predisposto (e sottoscritto) un nuovo verbale di carattere integrativo. Anche in questo caso, tuttavia, gli effetti si producono, comunque, sempre dalla data della prima sottoscrizione con tutti gli altri soggetti sindacali.

Sulla base della disciplina contrattuale vigente (art.5 del CCNL dell'1.4.1999, come modificato dall'art.4 del CCNL del 22.1.2004), la sottoscrizione definitiva a cura delle parti negoziali del CCDI è indispensabile, ai fini della sua validità ed efficacia.

La sottoscrizione è indispensabile

Quindi, qualsiasi altro adempimento in sostituzione della sottoscrizione (ad esempio, una eventuale delibera di approvazione da parte della giunta), non è sufficiente per il determinarsi degli effetti giuridici del CCDI.

Solo con la sottoscrizione definitiva, il contratto integrativo diventa giuridicamente efficace e può essere applicato con riferimento a tutti gli istituti, normativi ed economici, ivi disciplinati.

Sul punto della sottoscrizione e della validità di un contratto integrativo sottoscritto solo da alcuni dei soggetti sindacali legittimati alla trattativa, si è già detto che, a differenza di quanto avviene per la contrattazione collettiva nazionale (art.43, comma 3, del D.Lgs.n.165/2001), attualmente non ci sono regole, per il livello decentrato, che impongano un numero minimo di firme o di percentuali di rappresentatività da parte dei sindacati¹¹.

Pertanto, tutti i soggetti sindacali legittimati alle trattative devono essere sempre formalmente invitati ma non necessariamente tutti devono anche firmare.

Trova applicazione, nel lavoro pubblico, la medesima regola che vale nel settore privato: se non tutti i soggetti sindacali sono disponibili alla sottoscrizione, il contratto può essere ritenuto valido dal datore di lavoro (e quindi applicato) anche se firmato da una minoranza sindacale.

In sostanza, in sede locale, vale il principio generale del raggiungimento del maggior consenso possibile¹², la cui valutazione (evidentemente anche di natura politica) rientra nella discrezionalità dell'Amministrazione, non solo in relazione al grado di rappresentatività locale delle sigle ammesse alle trattative, ma anche al fatto che acconsentano alla stipulazione dell'accordo il maggior numero possibile delle stesse.

In ogni caso, il datore di lavoro è chiamato ad operare sempre con la opportuna cautela, valutando, anche la portata dei rischi connessi ad una firma parziale ed al conflitto (anche in forma di contenzioso giudiziario) che potrebbe derivarne.

Nel caso di mancato raggiungimento dell'accordo per la stipulazione del CCDI, l'ente può avvalersi della disciplina dell'art.40, comma 3-ter, del D.Lgs.n.165/2001.

La decisione unilaterale consentita dal legislatore può riguardare anche solo una o più materie rispetto alle quali solo non si è

*L'atto unilaterale
in caso di mancato
accordo*

¹¹ Cfr. § 7

¹² Indicazioni nel senso della regola del maggior consenso possibile sono state fornite, a suo tempo, dal Servizio Relazioni Sindacali dell'ARAN con le circolari 15 febbraio 2002 - prot. 1702 e 27 maggio 2004 - prot. 4260, consultabili sul sito istituzionale dell'Agenzia. Nello stesso senso si è pronunciato anche il Tribunale di Roma con la sentenza del 15.7.2003.

raggiunto l'accordo, come sembra deporre la stessa formulazione testuale del citato art.40, comma 3-ter, del D.Lgs.n.165/2001 (*"l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione."*).

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con nota n. 9738 del 6.3.2012, si è pronunciato sulla applicabilità delle previsioni dell'art. 40, comma 3-ter, del D.Lgs. n.165/2001, fornendo anche utili modalità operative in materia.

In particolare, il Dipartimento ha evidenziato che:

- a) il presupposto legittimante l' applicazione della norma è la mancata intesa tra le parti in sede negoziale decentrata e/o la scadenza del termine della sessione negoziale ove prevista;
- b) il mancato accordo comporta un pregiudizio al buon funzionamento della pubblica amministrazione;
- c) negli atti adottati per garantire il buon andamento della pubblica amministrazione devono chiaramente essere evidenziati i presupposti di interesse pubblico che rendono necessaria la determinazione unilaterale sostitutiva del mancato accordo;
- e) nei medesimi atti devono risultare i tentativi fatti e volti, comunque, al raggiungimento dell'accordo;
- f) l'atto unilaterale sostitutivo del mancato accordo ha ipso iure natura transitoria;
- g) in ragione della transitorietà dell'atto unilaterale, è opportuno che l'amministrazione, anche in assenza di richiesta da parte delle organizzazioni sindacali, secondo i principi generali di correttezza e buona fede, provi periodicamente a riaprire le trattative per la definizione consensuale dell'istituto controverso;
- h) agli atti adottati unilateralmente si applicano sempre le procedure di controllo di compatibilità economico finanziaria di cui all'art.40-bis del D.Lgs.n.165/2001.

11. Adempimenti successivi alla sottoscrizione definitiva

Il contratto integrativo, corredato delle relazioni previste dalla legge e con l'indicazione delle modalità di copertura dei relativi oneri finanziari, deve essere trasmesso, entro 5 giorni dalla sottoscrizione, per via telematica all'ARAN (art.40-bis, comma 5, del D. Lgs. n. 165/2001). Analogo obbligo di trasmissione è previsto a favore del CNEL.

Gli obblighi di trasmissione ad Aran e Cnel

Tutte le Pubbliche Amministrazioni, entro il 31 maggio di ciascun anno, utilizzando lo specifico modello di rilevazione predisposto, al Ministero dell'Economia e Finanze, devono inoltre inviare "specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa", certificate dagli organi di controllo, volte alla verifica non solo del rispetto dei limiti finanziari in ordine alla consistenza dei fondi della contrattazione ed all'evoluzione degli stessi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati, ma anche della definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito, alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della performance individuale, con particolare riferimento a istituti finanziati dalla contrattazione integrativa e alle progressioni economiche (art. 40-bis, comma 3, del D.Lgs.n.165/2001).

L'obbligo di trasmissione al MEF di specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa

Tutte le Pubbliche Amministrazioni hanno anche l'ulteriore l'obbligo di pubblicare, sul proprio sito istituzionale, i contratti integrativi stipulati, unitamente alla relazione tecnico-finanziaria e alla relazione illustrativa, certificate dagli organi di controllo interno, nonché le "specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa" annualmente trasmesse al ministero dell'Economia e delle Finanze, secondo le modalità sopra descritte. La relazione illustrativa deve, in particolare, evidenziare gli effetti positivi attesi dall'amministrazione, in esito alla sottoscrizione del CCDI, sotto il profilo della crescita della produttività e dell'efficienza delle attività svolte e dei servizi erogati, anche in relazione alle richieste dei cittadini. La pubblicazione deve essere di carattere permanente e deve garantire la trasparenza (art. 40-bis, comma 4, del D.Lgs.n.165/2001);

L'obbligo di pubblicazione sul sito

Nel caso di inosservanza di uno dei tre obblighi anzidetti, sono previste specifiche e rilevanti sanzioni come il divieto di

Le sanzioni in caso di inosservanza degli obblighi

adeguamento delle risorse e il blocco dei trasferimenti (art.40-bis, comma 7, del D. Lgs. n. 165/2001).