

Riforma del pubblico impiego

Riforma Madia: nuova ma non troppo la gerarchia delle fonti e la contrattazione collettiva del pubblico impiego

di Paola Cosmai - Dirigente Avvocato S.S.N.

Dopo diverse vicissitudini, tra accelerazioni politiche ed arresti giuridici dovuti alla bocciatura della riforma della dirigenza da parte del Consiglio di Stato in sede consultiva, prima, e dei tratti salienti della legge delega da parte della Corte costituzionale, poi, con il D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, in G.U. 7 giugno 2017, n. 130, è stata finalmente varata la riforma del pubblico impiego che innesta diverse novità nel tessuto del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Impianto che resta tuttavia claudicante proprio perché mancante di taluni interventi di completamento, come quelli sui vertici burocratici che avrebbero corroborato la nuova disciplina della performance, viceversa approvata. In tale contesto, dunque, è opportuno muovere da un inquadramento generale del sostrato normativo per comprendere le ripercussioni pratiche del riassetto delle fonti - in cui si nota la più netta demarcazione tra prerogative legislative e sindacali - e del ruolo della contrattazione.

I capisaldi della riforma Madia

Mentre il D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (noto come Riforma Brunetta) ha tentato di incidere soprattutto sulla gestione del rapporto individuale di lavoro nel pubblico impiego attraverso la de-contrattualizzazione di taluni istituti oltre che la rivisitazione dell'equilibrio tra premi/punizioni; e il D.L. 24 giugno 2014, n. 90 (c.d. decreto Renzi - Madia, ribattezzato "Repubblica Semplice"), pubblicato sulla G.U. n. 144 e convertito con modificazioni con Legge 11 agosto 2014, n. 114 (1) ha ridefinito singoli aspetti dopo un ampio dibattito collettivo (2); solo il successivo disegno di legge delega - nato da uno spaccettamento del decreto 90 ri-

chiesto dal Presidente della Repubblica (3) - poi approvato dal Parlamento con Legge 7 agosto 2015, n. 124 (4) (recante, appunto, Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche, in G.U. 13 agosto 2015, n. 187) ha previsto un completo riassetto del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (recante il Testo Unico del Pubblico Impiego, da ora anche Tupi) attraverso modifiche radicali dei nodi più significativi.

In particolare, l'art. 17 ha previsto il riassetto del Tupi non solo in termini di ricognizione normativa, allo scopo di evitare duplicazioni e conseguenti incertezze applicative, ma anche con specifiche innovazioni nell'osservanza di una serie di criteri e li-

(1) Per una complessiva disamina della legge: Cosmai, *Ai blocchi di partenza l'audace riforma della P.A.*, in *Diritto e Pratica Lavoro*, 2014, n. 29, 1673.

(2) Dalla conferenza stampa del Premier era da subito emersa l'impressione di un cambiamento di approccio rispetto a quello del precedente Ministro Brunetta: innovazioni non più imposte dall'alto, ma implementate tramite la loro condivisione da parte dei destinatari, dipendenti e cittadini, perché "non si fanno le riforme della Pubblica Amministrazione insultando i lavoratori pubblici" (questo l'incipit del Presidente del Consiglio, Renzi). La qual cosa spiega la scelta del Governo di pub-

blicare le direttrici fondamentali della riforma in una lettera aperta ai lavoratori tramite pubblicazione on line sul sito istituzionale, su cui ciascun cittadino avrebbe potuto esprimere un parere mediante una e-mail da inviare al neonato indirizzo rivoluzione@governo.it, fino al 30 maggio 2014.

(3) L. Palmerini, *Il Colle firma i decreti PA e sviluppo*, *Il Sole24Ore*, 25 giugno 2014.

(4) P. Cosmai, *Pubblica Amministrazione: parte l'ennesima riforma*, *Quotidiano Leggi d'Italia Professionale*, 5 agosto 2015; id., *Nasce il nuovo testo unico del pubblico impiego: tra modifiche e semplificazioni*, *ivi*, 5 settembre 2015

nee guida, tra cui in estrema sintesi: la centralizzazione o aggregazione delle procedure concorsuali, gestite per gli Enti locali a livello provinciale; modalità di selezione dei candidati che tengano conto della reale esperienza professionale maturata, dei titoli e del dottorato, anche testata con prove pratiche e di lingua inglese o comunque straniera; la rimodulazione delle prerogative sindacali con l'introduzione di sistemi controllo della relativa fruizione; la revisione dei criteri di valutazione della performance; la definizione del fabbisogno di personale tenendo conto delle reali necessità; l'assegnazione all'Inps del compito di verifica fiscale delle assenze per malattia; la modifica delle forme flessibili di impiego così da eliminare il precariato; l'introduzione di incentivi per il prepensionamento, per favorire il *turn over*, tramite la richiesta, irrevocabile, di *part time* del dipendente, con autocontribuzione per conservare l'integrità del montante previdenziale; la revisione del sistema di valutazione della produttività dei dipendenti; la tutela della disabilità anche mediante la creazione nelle amministrazioni con oltre duecento dipendenti di un responsabile dei processi di inserimento, nonché l'obbligo di relazionare annualmente al Ministero per la Semplificazione non solo sull'aliquota di posti disponibili destinata ai diversamente abili ma anche sulle modalità ed ai tempi della relativa copertura.

I criteri di intervento sul sistema delle fonti e della contrattazione

Restringendo il campo di interesse ai soli principi della legge delega corrispondenti ai profili del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, oggetto del presente contributo, essi volgono, da un lato, ad inasprire e centralizzare i controlli delle diverse piattaforme contrattuali integrative, rivedendo (evidentemente

in chiave riduttiva) le prerogative sindacali (5), le materie escluse dal loro ambito dai contratti nazionali, anche al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito e la parità di trattamento tra categorie omogenee, nonché di accelerare le procedure negoziali; e, dall'altro lato, a rafforzare il ruolo di supporto tecnico dell'A.Ra.N. in fase di svolgimento delle trattative sindacali per la contrattazione decentrata e la valutazione della performance dei dipendenti ai fini dell'erogazione dei trattamenti accessori, previa stipula di appositi accordi con le Amministrazioni interessate.

Le censure di incostituzionalità

Il percorso attuativo della legge delega è stato tuttavia molto accidentato sia per la bocciatura del Consiglio di Stato (6) in sede consultiva dello specifico decreto di riforma della dirigenza, sia per l'intervento demolitivo della Corte costituzionale (7) dei suoi stessi cardini.

Tralasciando la prima che ha condotto il Governo (8) ad abbandonare il progetto evidentemente rinviato ad una futura delega parlamentare essendo ormai scaduta quella della Legge n. 124 (9), la Consulta con la sentenza 25 novembre 2016, n. 215, ha accolto in buona parte i rilievi della Regione Veneto incentrati sulla violazione degli artt. 3, 81, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 della medesima Carta, di diverse disposizioni (10) della Legge n. 124/2015 nella parte in cui per i decreti attuativi reputa sufficiente l'acquisizione del mero parere della Conferenza Unificata in luogo dell'intesa, autorizzando il Governo all'adozione unilaterale dei decreti legislativi decorsi 45 giorni dalla seduta anche in assenza di parere favorevole, così

(5) Sulle modalità operative è tempestivamente intervenuto il dicastero della Funzione Pubblica prima con circolare 20 agosto 2014, n. 5, e poi con gli ulteriori chiarimenti del 12 settembre 2014, prot. n. 0050793.

(6) Consiglio di Stato - Commissione Speciale, parere 14 ottobre 2016 n. 2113. P. Cosmai, *Riforma della dirigenza pubblica: parere negativo del Consiglio di Stato*, *Quotidiano Leggi d'Italia Professionale*, 25 ottobre 2016.

(7) P. Cosmai, *Incostituzionale la Legge delega per la riforma della P.A., ma non i decreti attuativi*, *Quotidiano Leggi d'Italia Professionale*, 29 novembre 2016.

(8) P. Cosmai, *Contrattazione e riforma della dirigenza nella PA: il Governo risponde*, *Quotidiano Ipsosa*, 18 novembre 2016.

(9) P. Cosmai, *Dirigenza pubblica: riforma in stand by dopo la decisione della Consulta*, *Quotidiano Ipsosa*, 29 novembre 2016.

(10) In particolare sono stati censurati: l'art. 1, inerente alla

riforma del codice dell'amministrazione digitale di cui al D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82; l'art. 11, comma 1, lett. a), b), n. 2), c), nn. 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, relativo alla riforma della dirigenza pubblica, anche regionale e locale; l'art. 16, commi 1 e 4, afferente all'elaborazione dei Testi Unici delle società partecipate, dei servizi pubblici e del rapporto di lavoro alle dipendenze della PA; l'art. 17, comma 1, lett. a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), dedicato alla riforma di diversi aspetti della previdenza sociale, del rapporto di lavoro pubblico e delle prerogative sindacali; l'art. 18, lett. a), b), c), e), i), l) e m), nn. da 1) a 7), relativo alla riforma delle partecipazioni azionarie pubbliche; l'art. 19, lettere b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), inerente al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale, che mira alla definizione della disciplina generale in materia di regolazione e organizzazione dei servizi di interesse economico generale di ambito locale.

travalicando la competenza legislativa esclusiva dello Stato ed esautorando le Regioni dall'esercizio del potere legislativo concorrente.

Superate le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura erariale sul presupposto che oltre alla violazione dei criteri di riparto del potere legislativo, le Regioni possono avanzare doglianze - motivate - anche per la lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (11), la Consulta muove dalla disamina della *ratio* che sottende la riforma destinata ad una riforma complessiva dell'amministrazione, sia sotto il profilo organizzativo e burocratico, sia sotto il profilo funzionale, attraverso una serie di decreti legislativi attuativi destinati ad influire su molteplici sfere di competenza legislativa anche regionale, ragion per cui è necessario verificarne l'eventuale compressione in base alla specifica materia, che potrebbe essere esclusiva, concorrente o sussidiaria, così necessitando il rispetto del principio della cd. leale cooperazione finalizzato al coinvolgimento adeguato delle Regioni (12).

Coinvolgimento che, secondo la Consulta, rinvie la sua naturale sede nella Conferenza unificata per sfociare o in un parere ovvero in un'intesa, quest'ultima necessaria allorché il Governo attraverso decreti legislativi delegati, ex art. 76 della Costituzione, intenda riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse.

Fatte salve le disposizioni sulla riforma del Codice dell'amministrazione digitale, il Giudice delle leggi cassa quelle di cui all'art. 11 nella parte in cui prevedendo la riforma della dirigenza pubblica, anche delle Regioni, non richiedendo l'intesa, intaccano la competenza legislativa regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa.

La legge delega, infatti, mira a creare un regime unitario per il miglioramento della macchina amministrativa e la performance dei dirigenti pubblici, incidendo sulle modalità di reclutamento e di conferimento e revoca degli incarichi, nonché sulle loro sorti in caso di mancata assegnazione di incarico, ricadendo: in parte nell'ambito delle competenze esclusive del legislatore statale in materia di "ordinamento civile", per i profili inerenti al trattamento economico, al regime di responsabilità ed al rapporto di lavoro privatizzato; in parte in quelle concorrenti, per i profili inerenti alla disciplina della dirigenza sanitaria, costituita dalla de-

terminazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute; ed in parte in quelle di competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, per i profili inerenti alle procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo, al conferimento degli incarichi ed alla loro durata.

Pertanto, l'inestricabile connessione delle competenze, nessuna delle quali si rivela prevalente, ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione dell'ampio disegno di riforma della dirigenza pubblica, rendono necessaria la leale collaborazione tra Stato e Regioni nella forma dell'acquisizione della previa intesa, piuttosto che del mero parere così come statuito dalla legge delega n. 124/2015.

Modulo richiesto solo per l'istituzione del ruolo unico della dirigenza, ma non per gli altri aspetti della riforma pur trasversali, come l'individuazione specifica dei requisiti di accesso al ruolo; il reclutamento; il conferimento, la durata e la revoca degli incarichi, anch'essi riconducibili alla materia dell'organizzazione amministrativa regionale.

Considerazioni analoghe spingono la Consulta ad accogliere le censure di incostituzionalità anche con riferimento agli artt. 16, 17, 18 e 19 della legge 124, giacché afferendo alla "riorganizzazione" della disciplina vigente in tema di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (*sub specie* delle modalità, dei requisiti e dei criteri di valutazione e di selezione per il reclutamento; del controllo delle assenze per malattia; della mobilità e del procedimento disciplinare), alla partecipazione azionaria delle amministrazioni pubbliche (*sub specie* di mantenimento o liquidazione delle quote societarie, della ridefinizione della *governance* e delle responsabilità) ed ai servizi pubblici locali di interesse economico generale (*sub specie* di soppressione dei regimi di privativa, di definizione dei regimi tariffari, di organizzazione e gestione dei servizi stessi; di tutela degli utenti), laddove non postulano il raggiungimento dell'intesa in Conferenza così violando la competenza legislativa residuale delle Regioni sia in materia di organizzazione amministrativa che di autonomia finanziaria, che finisce con l'intrecciarsi con quella esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, tutela della concorrenza e del mercato e di coordinamento della finanza pubblica.

Pur cassando le predette disposizioni, tuttavia la Consulta fa espressamente salve le disposizioni at-

(11) Conf. Corte cost., sentenze n. 8/2013; n. 199/2012 e n. 29/2016.

(12) In termini Corte cost. n. 1, n. 7 e n. 21 del 2016.

tuative, statuendo che “*nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l’effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione*”.

Così statuendo, la Suprema Corte apre (*rectius*: suggerisce) a possibili sanatorie attraverso, ad esempio, l’acquisizione postuma dell’intesa in Conferenza su quelle singole disposizioni dei decreti legislativi attuativi già promulgati o di imminente promulgazione lesive della competenza legislativa regionale nei limiti in cui sulle medesime si sia registrata la mancata adesione preventiva.

Verso l’approvazione della riforma. I rilievi di Palazzo Spada

Sulla bozza di decreto legislativo il Consiglio di Stato - Commissione Speciale ha rilasciato parere 21 aprile 2017, n. 916 (13), sostanzialmente positivo, sia pure suggerendo talune modifiche, buona parte delle quali recepite dall’Esecutivo nell’adozione della sua versione definitiva nella seduta del 19 maggio 2017, come riferito all’esito agli organi di stampa nella relativa comunicazione d’uso.

In disparte l’analisi degli ambiziosi obiettivi di ordine generale perseguiti dalla legge delega 7 agosto 2015, n. 125 messi in luce nella relazione Air di accompagnamento alla bozza di decreto legislativo trasmessa al Consiglio di Stato unitamente alla richiesta di parere, il Consesso mette in luce ed avalla l’ampio respiro dell’intervento, in linea con le esigenze di ammodernamento ed efficientamento della Pubblica Amministrazione nel tentativo di renderla più professionale nell’erogazione di servizi/attività più rispondenti alle esigenze degli utenti/cittadini (14).

Tuttavia, Palazzo Spada sottolinea la mancata attuazione di parti rilevanti della legge delega, tra cui quelle in materia concorsuale - la qual cosa precluderà l’emanazione di correttivi in prosieguo; oltre che il mancato, pieno raccordo con la disciplina di istituti omologhi vigenti nel settore privato; nonché, in alcuni punti, la timida attuazione della legge 125 soprattutto laddove demanda, a sua volta, per la disciplina di dettaglio a “linee guida” del Ministro per la semplificazione e la pubblica

amministrazione (da adottarsi peraltro d’intesa in Conferenza unificata per le regioni, gli enti regionali, per il sistema sanitario e per gli enti locali) della cui legittimità il parere n. 916/2017 dubita fortemente essendo strumento di regolazione che appartiene alle Autorità Amministrative Indipendenti e non essendone chiara - in questo contesto normativo - la natura giuridica, nonostante i chiarimenti forniti in sede di audizione dell’11 aprile 2017 dal Ministro interessato, anche perché alcuna delega in tal senso si rinviene nella Legge n. 125 cit. Fermo il potere di indirizzo amministrativo attraverso l’emanazione di circolari e direttive, ossia atti amministrativi non regolamentari, da emanarsi nel rispetto delle regole procedurali vigenti.

Al riguardo, pertanto, suggerisce un intervento correttivo o, quanto meno, chiarificatore, anzitutto sul piano terminologico, usando la più appropriata espressione “linee di indirizzo” al fine di fugare ogni dubbio sulla natura amministrativa di tale strumento che sfuggirebbe al controllo Parlamentare come una sorta di delega del delegato, definendole piuttosto come circolari o, comunque, come atti generali di indirizzo, assicurando il coinvolgimento delle Autonomie attraverso la Conferenza Unificata in attuazione dei principi fissati dalla Corte costituzionale con la sentenza 25 novembre 2016, n. 251.

Critiche di ordine generale, poi, investono sia un limitato sistema di monitoraggio dell’effettiva implementazione della riforma, anche allo scopo di introdurre in prosieguo i correttivi necessari, sia uno scarso investimento di risorse per consentirne la concreta attuazione, stante la clausola di invarianza finanziaria recata dall’art. 24 dello schema di decreto.

In conclusione, dunque, il parere n. 916/2017 sottolinea che sarebbe stato auspicabile un intervento ancor più organico e completo, tanto più che, per un verso, la delega legislativa ha già avuto una prima parziale attuazione (D.Lgs. 20 giugno 2016, n. 116, in materia di licenziamento disciplinare) e che, per altro verso, la disciplina contenuta nello schema di decreto in esame presenta spiccati caratteri di innovatività rispetto alla precedente regolamentazione del Tupi, a cominciare dalla normativa sul rapporto di lavoro a tempo determinato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e, in ge-

(13) P. Cosmai, *Consiglio di Stato e riforma del pubblico impiego: bocciate le “linee guida ministeriali”*, *Quotidiano Leggi d’Italia Professionale*, 15 maggio 2017.

(14) Si legge nel testo che “In tale prospettiva, l’intervento riformatore appare ragionevolmente capace di coniugare in

modo utile e adeguato le finalità espressamente perseguite dal legislatore delegante e le più profonde scelte, di natura non esclusivamente logico-giuridica, ma soprattutto socio-economica, che le hanno giustificate”.

nerale, sulle assunzioni nel pubblico impiego, passando per la riforma del procedimento disciplinare, fino alla tutela del lavoratore illegittimamente licenziato.

Quanto poi, in particolare, sul nuovo assetto delle fonti e dei rapporti sindacali, la Commissione consultiva di Palazzo Spada apprezza l'aver chiarito la gerarchia delle fonti in materia di rapporto di lavoro con le Pubbliche Amministrazioni, secondo cui - con l'entrata in vigore della riforma - i contratti collettivi nazionali (da ora CCNL) potranno derogare a leggi e regolamenti o statuti solo nelle materie loro affidate dall'art. 40 del D.Lgs. n. 165/2001 e sempre nei limiti dei principi da questo fissati; stabilendo altresì che, l'organizzazione degli uffici e la direzione e gestione del rapporto di lavoro, nel rispetto del principio di pari opportunità, sono assunte dagli organi a tanto preposti con la capacità del privato datore di lavoro, salva la sola "informazione ai sindacati" o le "ulteriori forme di partecipazione", solo ove siano espressamente previste nei CCNL, abrogando il sistema dell'"esame congiunto" vigente.

Cambia, infatti, il sistema dei CCNL e dei contratti collettivi decentrati integrativi (da ora CCDI): per i primi si prevedono solo 4 comparti, per i secondi, qualora le trattative si protraggano tanto da pregiudicare la funzionalità dell'azione amministrativa, nel rispetto dei principi di correttezza e di buona fede tra le parti, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione, proseguendo le trattative al fine di pervenire in tempi celeri alla conclusione dell'accordo.

Per la Commissione consultiva è poi di rilievo la previsione della tendenziale uniformazione dei trattamenti economici accessori del comparto e della dirigenza attraverso un periodo sperimentale, transitorio dal 2018 al 2020 e che i CCNL inseriscano apposite clausole che impediscano incrementi della consistenza complessiva delle risorse destinate ai trattamenti economici accessori, nei casi in cui i dati sulle assenze, a livello di amministrazione o di sede di contrattazione integrativa, rilevati a consuntivo, evidenzino, anche con riferimento alla concentrazione in determinati periodi in cui è necessario assicurare continuità nell'erogazione dei servizi all'utenza o, comunque, in continuità con le giornate festive e di riposo settimanale, significativi scostamenti rispetto a dati medi annuali nazionali o di settore.

Al riguardo, rilevata la posizione critica dei sindacati rispetto all'erosione della riserva di contrattazione operata dalla riforma, il Consiglio di Stato osserva che il lamentato ridimensionamento della fonte pattizia a vantaggio di quella legislativa non appare fondato su dati positivi giacché il decreto in disamina si è limitato a fare chiarezza e a demarcare i rispettivi ambiti di intervento, risolvendo antinomie ed accavallamenti in talune branche oltre che disparità di trattamento esistenti tra i vari CCNL portati ad unità attraverso l'attrazione alla disciplina di fonte legislativa, tenendo conto che "la preferenza per la fonte contrattuale rispetto alla disciplina unilaterale, nelle materie precisamente e tassativamente individuate dallo stesso decreto legislativo sul pubblico impiego, appare funzionale alla necessità di garantire un principio di coerenza con il regime della privatizzazione".

Quanto ai CCDI, essi vengono opportunamente imbrigliati, riducendone il margine di intervento sul trattamento accessorio (meriti e premi collegati al ciclo di *performance*) viene espressamente regolamentato, peraltro entro i rigorosi vincoli dettati dalla finanza pubblica. I criteri di individuazione delle voci premiali e di valutazione, più nello specifico, sono definiti dalla fonte eteronoma (legge o atti di macrorganizzazione), restando rimessa alla contrattazione integrativa la gestione della fase distributiva delle risorse nell'ambito delle fasce predeterminate dalla legge.

In proposito, prendendo spunto dai rilievi formulati dalla Conferenza unificata nel parere del 6 aprile 2017, "circa la opportunità/necessità di specificare quali siano i criteri di determinazione dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, nell'ambito del limite di importo per l'anno 2016 previsto dalla disposizione, chiarendo congiuntamente, in particolare, quali siano le specifiche voci oggetto di esclusione per quanto riguarda i comparti Regioni ed Enti locali e Sanità nonché di chiarire che, ai sensi dell'art. 23, comma 3, per le Regioni e gli Enti locali vige a regime una disciplina che consente una maggiore flessibilità nella costituzione e nell'utilizzo della parte variabile dei fondi per il salario accessorio, fermo restando il rispetto del limite, di cui al comma 2, dei vincoli di bilancio e delle vigenti disposizioni in materia di vincoli della spesa di personale", il Consiglio di Stato osserva che la riforma intende contemperare i diritti costituzionali delle autonomie collettive sindacali (art. 39) con quelli di pari grado del buon andamento dell'Amministrazione (art. 97), sicché in tale otti-

ca è giustificabile la modifica dell'art. 40 del decreto 165 nella parte in cui assegna potere preponderante alla parte pubblica in sede di CCDI anche perché pur sempre da esercitarsi nel rispetto dei canoni di buona fede e correttezza e pur sempre arginabile attraverso sia la riduzione temporale delle sessioni contrattuali la cui scelta è demandata all'accordo delle parti in sede di CCNL, sia l'attento controllo dell'A.Ra.N.

In ogni caso, però, Palazzo Spada suggerisce in chiusura che il Governo ponga in essere - nel rispetto dei principi di leale collaborazione istituzionale - tutte le opportune iniziative con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative al fine di evitare in qualsiasi modo che le finalità di semplificazione, razionalizzazione e di riorganizzazione della disciplina del rapporto privato alle dipendenze pubbliche e la tutela degli interessi pubblici in essa coinvolti si traducano, di fatto, nella limitazione degli spazi e della funzione dell'autonomia collettiva svuotandoli di contenuto.

I pareri di Camera e Senato

Anche la Commissione parlamentare permanente "Affari Costituzionali" nella seduta del 2 maggio 2017 ha formulato parere sostanzialmente favorevole alla bozza di riforma, come da resoconto sommario n. 481 del giorno successivo.

Essa, valutati e condivisi gli emendamenti sollecitati dalla Conferenza Unificata nel parere del 6 aprile 2017 e preso atto dei contenuti dell'intesa sancita in pari data dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, conformemente alla decisione della Consulta n. 251/2016, oltre che dell'orientamento della Commissione di Palazzo Spada di cui poc'anzi, il Parlamento ha formulato per quanto qui in rilievo qualche osservazione specifica.

Segnatamente, esso ha osservato che gli artt. 1, 2, 3 e 11 del provvedimento - in sintonia con l'accordo siglato dal Governo con le organizzazioni sindacali il 30 novembre 2016 (15) - intendono realizzare un riequilibrio tra le fonti che disciplinano i rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, al fine di affidare un ruolo più incisivo alla contrattazione collettiva soprattutto con riferimento alle misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro che determinano ricadute sui di-

ritti e sulle tutele dei dipendenti così, limitando gli effetti del processo di rilegificazione di tale disciplina realizzato, in particolare, dal D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

Sicché in proposito la Commissione parlamentare ha invitato il Governo a riconsiderare le disposizioni del Capo I e del Capo VI del provvedimento, relativi, rispettivamente, alla disciplina delle fonti e alla contrattazione, al fine di dare piena attuazione all'impegno assunto nell'ambito dell'accordo stipulato con le organizzazioni sindacali il 30 novembre 2016, con riferimento agli ambiti di competenza, rispettivamente, della legge e della contrattazione, privilegiando la fonte contrattuale quale luogo naturale per la disciplina del rapporto di lavoro, dei diritti e delle garanzie dei lavoratori, nonché degli aspetti organizzativi a questi direttamente pertinenti.

Inoltre, ha suggerito di rivedere l'art. 40, comma 3-ter, del Tupo, il quale costituisce un evidente *vulnus* al principio della contrattazione: il meccanismo previsto, infatti, viola la norma fondamentale sulla natura pattizia dei contratti, modificabili solo su accordo tra le parti ed è evidente che, per quanto si tratti della fattispecie dei rinnovi contrattuali, introdurre l'intervento autoritativo, ritornando al modello configurato dal D.P.R. n. 3/1957 e alla disciplina tipico dei residui casi di impiego pubblico non contrattualizzato, è una contraddizione in termini insostenibile sul piano giuridico. L'intervento autoritativo, la cui efficacia andrebbe comunque limitata nel tempo, dovrebbe essere circoscritto a disposizioni necessarie per garantire servizi essenziali, in quanto rispondente a esigenze di interesse pubblico e non di stretta regolamentazione del rapporto di lavoro.

La nuova disciplina delle fonti

Il Capo I del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, rubricato "Disciplina delle fonti", novella gli artt. 2, 5 e 30 del Tupo in maniera circoscritta ma determinante.

In particolare l'art. 1 della riforma, incidendo sul comma 2, secondo periodo, dell'art. 2 del D.Lgs. n. 165/2001, modifica il rapporto tra fonti normative e negoziali stabilendo che eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano o che abbiano introdotto discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti

(15) Con tale accordo l'Esecutivo si è impegnato a realizzare una ripartizione efficace ed equa delle materie di competen-

za e degli ambiti di azione della legge e del contratto collettivo.

delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate nelle materie affidate alla contrattazione collettiva ai sensi dell'articolo 40, comma 1, e nel rispetto dei principi stabiliti dal presente decreto da successivi contratti o accordi collettivi nazionali e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili.

Vero è che anche la previgente versione dell'art. 2, comma 2, cit., contemplava la possibilità per i contratti collettivi di derogare disposizioni normative che disciplinassero specifici aspetti del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici con l'effetto di renderle inapplicabili, tuttavia essa era limitata solo dalla espressa previsione della legge di tale facoltà derogatoria; viceversa, la recente novella, da un lato, restringe detto potere negoziale di deroga normativa alle sole materie affidate alla contrattazione collettiva ai sensi dell'altrettanto novellato art. 40

Tupi e, dall'altro, impone in ogni caso il rispetto dei principi fissati dal D.Lgs. n. 165/2001.

Detto in altri termini, mentre secondo il precedente assetto la singola norma, di volta in volta, poteva prevedere la derogabilità da parte dei contratti collettivi, alla stregua della riforma Madia non sarà necessaria tale espressa previsione, tuttavia la derogabilità è in via preventiva e generale circoscritta alle materie oggetto di contrattazione individuate nell'art. 40 Tupi.

Innovazione di non poco momento, essendo evidente che, a fronte di una più netta ed auspicata demarcazione dei rispettivi confini delle fonti normative e pattizie, l'intervento di queste ultime si riduce a monte in maniera stabile, senza aperture *in itinere*, giacché esse dovrebbero passare per un'espressa modifica ampliativa degli istituti rimessi alla disciplina paritetica dall'art. 40 cit.

TABELLA DI RAFFRONTO
(in grassetto nella colonna destra le modifiche)

Art. 2 Tupi ante riforma- Fonti -	Art. 2 Tupi post riforma- Fonti -
<p>1. Le amministrazioni pubbliche definiscono, secondo principi generali fissati da disposizioni di legge e, sulla base dei medesimi, mediante atti organizzativi secondo i rispettivi ordinamenti, le linee fondamentali di organizzazione degli uffici; individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; determinano le dotazioni organiche complessive. Esse ispirano la loro organizzazione ai seguenti criteri:</p> <p>a) funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi di attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità. A tal fine, periodicamente e comunque all'atto della definizione dei programmi operativi e dell'assegnazione delle risorse, si procede a specifica verifica e ad eventuale revisione;</p> <p>b) ampia flessibilità, garantendo adeguati margini alle determinazioni operative e gestionali da assumersi ai sensi dell'art. 5, comma 2;</p> <p>c) collegamento delle attività degli uffici, adeguandosi al dovere di comunicazione interna ed esterna, ed interconnessione mediante sistemi informatici e statistici pubblici;</p> <p>d) garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa, anche attraverso l'istituzione di apposite strutture per l'informazione ai cittadini e attribuzione ad un unico ufficio, per ciascun procedimento, della responsabilità complessiva dello stesso;</p> <p>e) armonizzazione degli orari di servizio e di apertura degli uffici con le esigenze dell'utenza e con gli orari delle amministrazioni pubbliche dei Paesi dell'Unione europea.</p>	<p>Identico</p>
<p>1-bis. I criteri di organizzazione di cui al presente articolo sono attuati nel rispetto della disciplina in materia di trattamento dei dati personali.</p>	<p>Identico</p>
<p>2. I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge.</p>	<p>2. I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano o che abbiano introdotto discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate nelle materie affidate alla contrattazione collettiva ai sensi dell'art. 40, comma 1, e nel rispetto dei principi stabiliti dal presente decreto da successivi contratti o accordi collettivi nazionali e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili.</p>
	<p>Identico</p>

TABELLA DI RAFFRONTO (in grassetto nella colonna destra le modifiche)	
Art. 2 Tupi ante riforma- Fonti -	Art. 2 Tupi post riforma- Fonti -
3. I rapporti individuali di lavoro di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente. I contratti collettivi sono stipulati secondo i criteri e le modalità previste nel titolo III del presente decreto; i contratti individuali devono conformarsi ai principi di cui all'art. 45, comma 2. L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi e salvo i casi previsti dal comma 3-ter e 3-quater dell'art. 40 e le ipotesi di tutela delle retribuzioni di cui all'art. 47-bis, o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore dal relativo rinnovo contrattuale. I trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti con le modalità e nelle misure previste dai contratti collettivi e i risparmi di spesa che ne conseguono incrementano le risorse disponibili per la contrattazione collettiva.	
3-bis. Nel caso di nullità delle disposizioni contrattuali per violazione di norme imperative o dei limiti fissati alla contrattazione collettiva, si applicano gli artt. 1339 e 1419, comma 2, Cod. civ.	Identico

Tanto spiega la necessità per la riforma Madia di intervenire anche sugli artt. 5 e 30 del Tupi.

L'art. 5, infatti, in ordine al potere di organizzazione degli uffici l'ha sin dall'origine assegnato in via esclusiva alla Pubblica Amministrazione, prevedendo solo l'esame congiunto di quelle misure incidenti sui rapporti di lavoro ed escludendo pertanto condivisioni paritetiche con le parti sindacali. Con

la novella, invece, se per un verso viene eliminato l'esame congiunto, per altro verso è introdotto l'obbligo dell'informativa o di altre forme di partecipazione previste dai contratti di cui all'art. 9 (16) su tutte le determinazioni aventi ad oggetto l'organizzazione degli uffici e la gestione dei rapporti di impiego.

TABELLA DI RAFFRONTO (in grassetto nella colonna destra le modifiche)	
Art. 5 Tupi ante riforma - Potere di organizzazione -	Art. 5 Tupi post riforma - Potere di organizzazione -
1. <i>Omissis.</i>	Identico
2. Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'art. 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatti salvi la sola informazione ai sindacati per le determinazioni relative all'organizzazione degli uffici ovvero, limitatamente alle misure riguardanti i rapporti di lavoro, l'esame congiunto, ove previsti nei contratti di cui all'art. 9. Rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici.	2. Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'art. 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro nel rispetto del principio di pari opportunità, e in particolare la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici , sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatte salve la sola informazione ai sindacati ovvero le ulteriori forme di partecipazione ove previsti nei contratti di cui all'art. 9.
3. <i>Omissis.</i> 3-bis. <i>Omissis.</i>	Identico Identico

Analogamente, l'art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001, recante la disciplina della mobilità, anch'essa sottratta al potere negoziale delle parti, viene modificato dall'art. 3 della riforma Madia laddove sancendo che i contratti collettivi nazionali possono integra-

re le procedure e i criteri generali per l'attuazione del passaggio diretto di personale tra le Pubbliche Amministrazioni estende la contrattazione a tale materia, prima esclusa e che, in mancanza, avrebbe continuato ad esserlo ai sensi del novellato assetto

(16) L'art. 9 del Tupi, rubricato infatti "Partecipazione sindacale", dispone che: "1. Fermo restando quanto previsto dall'ar-

ticolo 5, comma 2, i contratti collettivi nazionali disciplinano le modalità e gli istituti della partecipazione".

delle fonti perché non inserita nell'ambito dell'art. 40 cit.

Articolo che, difatti, dopo le modifiche apportate dall'art. 11 del D.Lgs. n. 75/2017, al comma 1, precisa, *in primis*, che nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità, la contrattazione collettiva è consentita nei limiti previsti dalle norme di legge (con ciò riallacciandosi al novellato art. 2 cit.);

nonché, *in secundis*, che sono escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti:

- all'organizzazione degli uffici;
- a quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'art. 9;
- a quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli artt. 5, comma 2, 16 e 17;
- alla materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali;
- nonché a quelle di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), Legge 23 ottobre 1992, n. 421.

TABELLA DI RAFFRONTO (in grassetto nella colonna destra le modifiche)	
Art. 30 Tupi ante riforma - Passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse	Art. 30 Tupi post riforma - Passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse
1. Le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti di cui all'art. 2, comma 2, appartenenti a una qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento, previo assenso dell'amministrazione di appartenenza. Le amministrazioni, fissando preventivamente i requisiti e le competenze professionali richieste, pubblicano sul proprio sito istituzionale, per un periodo pari almeno a trenta giorni, un bando in cui sono indicati i posti che intendono ricoprire attraverso passaggio diretto di personale di altre amministrazioni, con indicazione dei requisiti da possedere. In via sperimentale e fino all'introduzione di nuove procedure per la determinazione dei fabbisogni standard di personale delle amministrazioni pubbliche, per il trasferimento tra le sedi centrali di differenti ministeri, agenzie ed enti pubblici non economici nazionali non è richiesto l'assenso dell'amministrazione di appartenenza, la quale dispone il trasferimento entro due mesi dalla richiesta dell'amministrazione di destinazione, fatti salvi i termini per il preavviso e a condizione che l'amministrazione di destinazione abbia una percentuale di posti vacanti superiore all'amministrazione di appartenenza. Per agevolare le procedure di mobilità la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica istituisce un portale finalizzato all'incontro tra la domanda e l'offerta di mobilità.	Identico
1-bis. <i>Omissis.</i>	<i>Identico</i>
2. Nell'ambito dei rapporti di lavoro di cui all'articolo 2, comma 2, i dipendenti possono essere trasferiti all'interno della stessa amministrazione o, previo accordo tra le amministrazioni interessate, in altra amministrazione, in sedi collocate nel territorio dello stesso comune ovvero a distanza non superiore a cinquanta chilometri dalla sede cui sono adibiti. Ai fini del presente comma non si applica il terzo periodo del primo comma dell'art. 2103 del Cod. civ. Con decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa consultazione con le confederazioni sindacali rappresentative e previa intesa, ove necessario, in sede di conferenza unificata di cui all'art. 8 del D.Lgs. 8 agosto 1997, n. 281, possono essere fissati criteri per realizzare i processi di cui al presente comma, anche con passaggi diretti di personale tra amministrazioni senza preventivo accordo, per garantire l'esercizio delle funzioni istituzionali da parte delle amministrazioni che presentano carenze di organico. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano ai dipendenti con figli di età inferiore a tre anni, che hanno diritto al congedo parentale, e ai soggetti di cui all'articolo 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e successive modificazioni, con il consenso degli stessi alla prestazione della propria attività lavorativa in un'altra sede.	Identico
2.1. <i>Omissis</i>	Identico
2.2. Sono nulli gli accordi, gli atti o le clausole dei contratti collettivi in contrasto con le disposizioni di cui ai commi 1 e 2.	2.2. I contratti collettivi nazionali possono integrare le procedure e i criteri generali per l'attuazione di quanto previsto dai commi 1 e 2. Sono nulli gli accordi, gli atti o le clausole dei contratti collettivi in contrasto con le disposizioni di cui ai commi 1 e 2.
2.3. <i>Omissis.</i>	Identico

TABELLA DI RAFFRONTO (in grassetto nella colonna destra le modifiche)	
Art. 30 Tupi ante riforma - Passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse	Art. 30 Tupi post riforma - Passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse
2.4. <i>Omissis.</i> 2-bis <i>Omissis.</i> 2-ter. <i>Omissis.</i> 2-quater. <i>Omissis.</i> 2-quinquies. <i>Omissis.</i> 2-sexies. <i>Omissis.</i>	Identico Identico Identico Identico Identico

Il sistema di contrattazione ante riforma Madia

Il riconoscimento tanto della primazia del contratto nella disciplina dei rapporti tra sindacati e amministrazione, a monte, e lavoratori e datore di lavoro, a valle, quanto di due distinti livelli di contrattazione, costituiscono, da un lato, il momento più qualificante della sintesi tra le esigenze di privatizzazione e di decentramento amministrativo e, dall'altro, il tallone d'Achille dell'impalcatura, che il legislatore, nonostante i ripetuti sforzi, non è riuscito sin qui a rinsaldare.

Difatti, proprio la duplice finalità di rendere coerente la natura consensuale e privatistica della fonte collettiva con le esigenze di efficienza, economicità, trasparenza ed uniformità insite nell'*agere publicum*, nonché quella di garantire la simmetria tra il decentramento amministrativo (in senso federalista, dopo la Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) e l'autonomia contrattuale delle pubbliche amministrazioni, soprattutto regionali e locali, ha posto l'accento sulla scarsa tenuta del sistema gerarchico delineato dal legislatore a presidio del controllo centrale sulla spesa pubblica complessiva del personale, messa in costante ed ascendente pericolo dall'uso ed abuso delle prerogative così riconosciute.

La salvaguardia del sistema, in particolare, come emerge dal tenore letterale dell'art. 40 nell'originaria versione ante decreto 150, è stata affidata, sotto il profilo sostanziale, alla sanzione della nullità e del divieto di applicazione delle clausole del Contratto collettivo decentrato integrativo (da ora Ccdi) che esorbitino dai limiti posti dal relativo contratto collettivo nazionale (di qui in poi anche Ccnl), ovvero che comportino oneri non previsti

negli strumenti di programmazione finanziaria annuale e pluriennale di ciascun ente; mentre, sotto il profilo procedurale, ad una fitta rete di controllo, approvazione e monitoraggio dello stanziamento e dell'uso delle risorse destinate alla contrattazione decentrata da parte degli organi di controllo interno (quali la Ragioneria ed il Collegio dei Revisori dei Conti) oltre che esterno (17) (art. 58 ss. D.Lgs. cit.).

Ragguardevole reticolato normativo che, tuttavia, non è valso allo scopo, cosicché le fondate preoccupazioni del legislatore hanno dato la stura ad una serie di correttivi, del pari rivelatisi inidonei, apportati dall'introduzione dell'art. 40-bis, con l'art. 17, comma 2, Legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante la nullità delle disposizioni contrattuali integrative non compatibili con i vincoli di bilancio delle singole amministrazioni, cui ha fatto seguito quello, più incisivo, addotto dalla legge finanziaria per il 2009, di cui al D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133, recante modifiche all'art. 47, del D.Lgs. n. 165/01, in tema di procedimento della contrattazione collettiva (18).

Ritorni alla centralità del sistema che hanno segnato l'inizio della fase discendente della parabola della privatizzazione, da più parti censurato perché, se certamente più rispondente al prevalente interesse alla conservazione dei complessivi equilibri finanziari, pubblici, è tuttavia del tutto incoerente rispetto all'assetto costituzionale vigente.

Malgrado i copiosi interventi restrittivi, però, la prassi ha continuato a mostrare la fallacia del sistema, col conseguente sfioramento della spesa pubblica per il personale da parte della contrattazione decentrata, a più riprese censurata dal Giudice Contabile, nelle duplici sedi del monitoraggio e, soprat-

(17) T. Grandelli - M. Zimberlan "La contrattazione collettiva decentrata integrativa: la procedura", in questa Rivista, 2009, 6, 282; A. Di Filippo, "Le regole per la corretta gestione delle risorse decentrate" *ibidem*, 2008, 12, 565.

(18) V. Talamo "La riforma del sistema di relazioni sindacali nel lavoro pubblico", in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 1, 13 e G. Astegiano, "Contrattazione integrativa e funzioni di controllo della Corte dei Conti", in questa Rivista, 2009, 2, 91.

tutto, dell'azione di responsabilità per danno erariale cagionato tanto dall'indebito accrescimento da parte delle singole amministrazioni del fondo destinato alla contrattazione integrativa, quanto dalla sua sconsiderata erogazione (19).

Esperienze applicative che, unitamente alla forte depressione economica internazionale e nazionale, nonché alla crescente intolleranza della collettività verso la *malagestio* della cosa pubblica, nonostante l'innalzamento dei costi necessari a sostenerne l'apparato burocratico, hanno indotto il legislatore a puntualizzare ulteriormente i limiti della CCDI, oltre agli effetti derivanti dalla perdurante inosservanza dei CCNL, innovando profondamente gli artt. 40 e 40 bis, del D.Lgs. n. 165/2001, col D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, recante il c.d. Piano Industriale della P.A., in attuazione dei principi contenuti nella delega di cui alla Legge 4 marzo 2009, n. 15.

Per quanto qui in rilievo, infatti, l'art. 40 cit., oltre a ribadire che è rimesso alla Ccnl l'individuazione dei tempi, delle modalità di rinnovo e dei contenuti dei CCDI, al comma 3 *quater* assegna alla prima anche l'indicazione della quota parte delle risorse destinate dai secondi alla retribuzione dei diversi livelli di merito dei dipendenti, mentre al comma 3-*quinquies*, per un verso, sancisce che le risorse per la contrattazione decentrata devono essere compatibili con i vincoli di bilancio delle singole amministrazioni e, per l'altro, che queste "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 ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti 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. In caso di accertato superamento di vincoli finanziari da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze e' fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva".

Corroborata il descritto intreccio precettivo e sanzionatorio il successivo art. 40 bis, per la parte in cui prescrive un dettagliato *iter* di verifica della compatibilità economico - finanziaria dei CCDI con i vincoli di bilancio e di legge, rimessa agli organi di controllo interno ed esterno a ciascuna amministrazione e corredato, in caso di violazione, tra l'altro, dalla sanzione dell'impossibilità di qualsivoglia adeguamento (evidentemente in aumento) delle risorse destinate alla contrattazione integrativa (comma 7 cit.).

Lungi dall'inasprire l'intero sistema sanzionatorio, la riforma Brunetta sembra piuttosto chiarirne una doppia disciplina a seconda della natura delle violazioni perpetrate dalla CCDI e del soggetto accertatore, per certi versi ponendo l'accento su alcune delle più ricorrenti problematiche che hanno attanagliato le amministrazioni locali ispezionate dalla Ragioneria Generale nel ventennio di applicazione *in parte qua* del Tupi.

La prima, di carattere più squisitamente sostanziale, che si verifica quante volte il contratto decentrato esorbita dai vincoli e dai limiti imposti dal contratto nazionale o dalla legge, è sanzionata non solo con la nullità delle clausole difformi, che non possono essere applicate, ma anche con la loro sostituzione con le corrispondenti clausole del Ccnl, ai sensi degli artt. 1339 e 1419, comma 2, Cod. civ., a tenore dei quali, rispettivamente, "le clausole, i prezzi di beni o servizi, imposti dalla legge sono di diritto inseriti nel contratto, anche in sostituzione delle clausole difformi apposte dalle parti" e "la nullità di singole clausole non importa la nullità del contratto, quando le clausole nulle sono sostituite di diritto da norme imperative".

La seconda, di contro, di natura prettamente finanziaria, che si riscontra ogni qual volta sia accertato dalle Sezioni Regionali della Corte dei conti, dal Dipartimento della Funzione Pubblica o dal Ministero dell'Economia e Finanze che il singolo ente ha superato i vincoli finanziari, è sanzionata con l'obbligo di recupero delle risorse stanziare in esubero nella tornata contrattuale successiva allo sfioramento, fermo, evidentemente, il CCDI già stipulato, non comminandone la norma esplicitamente la nullità.

In altre parole, la prima ipotesi non può che avere riguardo ai singoli istituti contrattuali e, dunque,

(19) Tra le tante: Corte dei Conti - Sez. Giur. Trentino Alto Adige 12 febbraio 2007, n. 6; *id.* 4 aprile 2008, n. 2; *id.* Lombardia 8 luglio 2008, n. 457; *id.* Toscana 23 aprile 2009, n. 250; *id.* Sezioni Riunite delibera 17 dicembre 2009, n. 41 e *id.* Sez.

Giur. Basilicata 13 maggio 2010, n. 123 in www.lexitalia.it con nota di A. Santopietro "Gli ambiti della giurisdizione contabile in materia di danno da contrattazione decentrata".

alle violazioni in ordine all'*an*, al *quantum* ed al *quomodo* della loro retribuzione da parte della CCDI, così da poter applicare in via sostitutiva il corrispondente valore economico del servizio attribuito dalla CCNL, alla stregua del citato art. 1339 Cod. civ.

Con la duplice conseguenza sia di escludere che la nullità si estenda all'intero contratto, sia che il giudice ordinario, eventualmente adito da una delle parti al fine di far accertare e dichiarare la nullità delle clausole, possa discrezionalmente apprezzare e valutare economicamente l'istituto, quantificandolo ai sensi dell'art. 36 della Costituzione anche in maniera diversa dalla fonte pattizia nazionale (salvo la contestuale impugnazione della corrispondente clausola del CCNL perché ingiusta alla stregua dei precetti normativi primari, costituzionali o comunitari).

La seconda fattispecie, viceversa, non può che avere riguardo allo stanziamento del fondo complessivamente destinato alla contrattazione decentrata integrativa, ossia, in buona sostanza, alla sua eventuale illegittima costituzione o per errata individuazione e quantificazione delle singole voci che lo compongono, ovvero per mancanza delle relative disponibilità finanziarie da parte del singolo ente.

Fondo che, come noto, costituisce il complesso delle risorse destinate alla contrattazione decentrata che, a decorrere dal cd. anno zero (coincidente con la prima tornata contrattuale utile *post* privatizzazione, nella quale si è quantificato il cd. monte salari - tanto per il personale dei livelli, quanto per quello dirigenziale - come risultante dalla somma delle voci retributive corrisposte e cristallizzatesi sino ad allora) è incrementato in sede di rinnovo o automaticamente, secondo aliquote determinate, o discrezionalmente dalle singole amministrazioni, secondo le capacità finanziarie di ciascuna e purché ricorrano determinati presupposti fissati dal CCNL e in buona sostanza coincidenti con l'aumento di funzioni o la riorganizzazione (talché è tassativo l'*an*, ma non pure il *quomodo* ed il *quantum*).

La disciplina pattizia, di contro, nei diversi rinnovi non ne contempla la sua riduzione, salvo, ovviamente, il caso di diminuzione del personale in servizio, foriero della sua corrispondente, proporzionale decurtazione, ovvero l'eccezionale ipotesi di assoluta incapacità dell'amministrazione di far fronte

alle spese correnti del personale, foriera dell'apertura della procedura di dissesto.

Ragion per cui, mentre nel primo caso è possibile per l'ordinamento sanzionare con la nullità le clausole difformi, in ossequio alla gerarchia delle fonti, nel secondo, è percorribile solo la diversa strada dell'obbligo di recupero delle somme stanziati in eccesso nelle sessioni contrattuali successive, discorrendosi non già di violazioni contrattuali, nazionali, specifiche e, indi, sostituibili, quanto di capienza di bilancio e di rispetto di vincoli di finanza pubblica di carattere generale, che, proprio in quanto afferenti al *budget* complessivamente disponibile e non a distinti istituti contrattuali, non consente di individuare specifiche violazioni del suo impiego per singoli istituti, da potersi in tal guisa ritenere nulli e sostituibili nei termini sopra descritti, ma solo di contenere il danno erariale recuperando la differenza in sede di rinnovo contrattuale, ponendosi come limite eteronomo della contrattazione e non già come vizio afferente il contenuto del negozio.

Dal che consegue pure, chiaramente, che, nel primo caso, l'amministrazione potrà provvedere al recupero individuale, materiale, delle somme indebitamente erogate a ciascun dipendente in ragione di specifiche clausole contrattuali integrative stipulate in violazione dei limiti fissati dal Ccnl, secondo il principio dell'indebito oggettivo (20); mentre, nel secondo caso, potrà attivare solo il recupero collettivo, figurato, *ex post* in sede di rinnovo contrattuale, detraendo dai nuovi stanziamenti previsti dal Ccnl per incrementare le risorse destinate alla CCDI quelli in *surplus* già erroneamente assegnati a tal fine (sui cui rispettivi *iter* si avrà modo di ritornare più approfonditamente di qui a poco).

L'apparente linearità del dettato normativo inerente alla nullità delle clausole del CCDI perché esorbitanti l'alveo segnato dal CCNL, è in realtà foriera di complesse problematiche applicative, legate, come anticipato, sia al doppio binario di giurisdizione, che ai differenti soggetti coinvolti, essendo le parti formali (e responsabili) del contratto (la delegazione di parte pubblica) distinte da quelle sostanziali sulle quali gli effetti, tanto del negozio, quanto della sua nullità, sono destinati a ricadere (i dipendenti).

Partendo dall'innegabile presupposto che il fitto regime dei controlli interni, politici (dell'Organo esecutivo, in sede di approvazione delle direttive e

(20) Cass., Sez. Lav. 2 maggio 2007, n. 10099; *id.* 19 marzo 2007, n. 6435; *id.* 22 settembre 2006, n. 20599; Tribunale Pal-

mi 9 marzo 2007; Tribunale di Pisa 4 giugno 2007, in www.lexitalia.it con nota di L. Busico.

della piattaforma contrattuale) e tecnici (del Segretario e del Ragioniere Generale, nonché del Collegio dei Revisori), oltre che l'eventuale supporto esterno dell'A.Ra.N., dovrebbe costituire valido strumento per scongiurare qualsivoglia violazione normativa e contrattuale in sede di stipula del decentrato, nelle pur ricorrenti ipotesi in cui tanto non sia bastato, la breccia del sistema è dovuta al fatto che i dubbi sulla conformità del contratto decentrato rispetto ai limiti segnati da quello nazionale partono da soggetti terzi, estranei tanto alla sua procedura, quanto ai suoi effetti, quali la Ragioneria Generale dello Stato (21) e sono eventualmente avallati dal Giudice Contabile che, tuttavia, è anch'egli terzo rispetto alle sorti del contratto sul quale è del tutto privo di giurisdizione, non potendone conoscere e disporre in via diretta e principale (così come, viceversa, il Giudice del Lavoro), ma solo *incidenter tantum* in sede di accertamento della responsabilità erariale dei funzionari pubblici che, in diverse vesti, lo hanno concluso (22).

In altre parole, per la Corte dei conti degradando il contratto a mero fatto, giuridicamente intangibile, per lei foriero di effetti rilevanti solo in termini di accertamento delle eventuali, sottese, responsabilità amministrativo-contabili.

Limiti che portano all'ineludibile conclusione per cui, così come il Giudice del lavoro può conoscere solo incidentalmente della illegittimità degli atti amministrativi inferenti sulla gestione del personale, disapplicandoli e, se del caso, riconoscendo al dipendente il diritto al risarcimento dei danni per equivalente, ma non pure in forma specifica attraverso l'annullamento del provvedimento lesivo, che gli è precluso; del pari il Giudice contabile non può conoscere *principaliter* il CCDI, dovendo astenersi da qualunque accertamento e pronuncia sulla sua validità, che possa determinarne la nullità o l'inefficacia, pena una sentenza cassabile per difetto di giurisdizione (23), dovendo limitarsi a sindacarlo per il diverso aspetto della responsabilità

erariale dei funzionari pubblici coinvolti, nei limiti in cui ne sussistano i presupposti di condotta, colpevolezza, danno e nesso causale e nei limiti della prescrizione quinquennale dagli esborsi indebiti.

Prova ne sia lo scopo sanzionatorio che muove la Corte dei conti e che si sostanzia in condanne non necessariamente interamente soddisfattive del danno erariale cagionato, mitigate dalle diverse componenti della difficoltà interpretativa o applicativa delle novelle legislative o contrattuali, nonché dall'affidamento sulla legittimità del CCDI stipulato ingenerato dai diversi controlli, certificati dagli organi tecnici.

Circostanze, tutte, che incidono favorevolmente sull'elemento colposo della condotta dei contraenti.

Ne consegue che non è certamente né il Giudice Contabile, né ancor prima l'Ispettorato della Ragioneria Generale dello Stato, a potersi pronunciare direttamente sulla conformità del CCDI al CCNL accertandone la sua nullità, totale o parziale, nei casi previsti dall'art. 40 Tupa e per gli effetti previsti dal codice civile, integralmente applicabile allo stesso ai sensi dell'art. 2 del medesimo D.Lgs. n. 165/2001.

Come pure deve escludersi che tale potere certativo e dichiarativo sia efficacemente rimesso in via unilaterale alla pubblica amministrazione, atteso che essa, spogliatasi *ex lege* delle vesti autoritative, dopo la privatizzazione agisce con i poteri propri del datore di lavoro privato.

E, come noto, nel nostro ordinamento civilistico, la nullità consegue ad una pronuncia di accertamento giudiziale, sollecitata dalla relativa azione che la legge riconosce in via generale a chiunque vi abbia interesse, ovvero in via eccezionale solo a specifiche e determinate categorie di soggetti, salvo il potere di rilevarla dal giudice *ex officio* (art. 1421 Cod. civ.).

Azione imprescrittibile, salvi però gli effetti dell'usucapione e della prescrizione delle azioni di ripetizione (art. 1422 Cod. civ.).

(21) Sulle più ricorrenti violazioni contrattuali perpetrate in sede decentrata rilevate dalla Ragioneria Generale: Voci "La contrattazione integrativa negli enti locali tra vincoli di finanza pubblica e spinte autonomistiche", in *Lav. P.A.*, 2004, 3-4, 749 nonché Viscomi "Contrattazione integrativa, nullità della clausola difforme e responsabilità diffusa" *ibidem*, 2007, 5, 859.

(22) Sulla possibilità di estendere la responsabilità erariale anche ai componenti della Giunta, oltre che ad altri partecipanti della procedura: Avvocatura Generale dello Stato, parere 15931/02, su richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica del 9 settembre 2002; nonché Corte conti, Sez. Giur. Lombardia 14 giugno

2006, n. 372, con nota di R. Schulmers in *www.amcorteconti.it*; *id.* 10 marzo 2006, n. 172, in *Lav. P.A.* 2006, n. 3-4, 725, con nota di Montanari "Responsabilità per danno erariale in seguito alla corresponsione a dipendenti di trattamenti economici non previsti dai contratti collettivi"; *id.* Sez. Giur. Liguria, 21 maggio 2007, n. 447, sull'estensione della responsabilità al Segretario Generale,

(23) Sulla nullità di siffatti tipi di pronunce, esorbitanti la giurisdizione della Corte dei Conti: Cass. 15 novembre 1982, n. 6084 e Corte conti, Sezioni Riunite n. 6/02 di cui dà contezza l'interessante decisione della Corte conti, Sez. Giur. Lazio, 5 settembre 2005, n. 1602.

Né è del pari ipotizzabile la sospensione unilaterale di efficacia da alcuna delle parti contraenti delle clausole contrattuali, di cui sia solo paventata ma non pure giudizialmente accertata, la nullità, atteso che nei contratti a prestazioni corrispettive, quali quello che ci occupa, tale forma di tutela del creditore (ossia di sospendere la propria prestazione, in tutto o in parte) trova spazio solo nella codificata ipotesi dell'*exceptio inadimpleti*, ossia nel caso di inadempimento della controprestazione, purché, avuto riguardo alle circostanze, il rifiuto di adempiere non sia contrario alla buona fede (art. 1460 Cod. civ.).

Nondimeno, la particolare posizione in evidente conflitto di interessi della parte pubblica che abbia stipulato il CCDI sulla cui coerenza con il relativo Ccnl inizi a nutrire dubbi in ragione di sopravvenute vicende ispettive ovvero di sentenze giuscontabili, induce la stessa a porre rimedio, con l'evidente scopo di limitare la sua responsabilità erariale, contenendo temporalmente e quantitativamente il danno che è chiamata personalmente a ristorare e che permane fino alla cessazione dell'erogazione delle somme.

Tuttavia, esclusa l'unilateralità della modifica contrattuale, stante il dovere per i datori di lavoro pubblici di adempiere "agli obblighi assunti con i contratti collettivi nazionali o integrativi dalla data della sottoscrizione definitiva, assicurandone l'osservanza" alla stregua dell'art. 40, comma 4, Tupi, ed esclusa altresì la sospensione unilaterale dell'esecuzione della clausola contrattuale controversa, in ragione dei principi civilistici sopra descritti in tema di contratti sinallagmatici, l'*iter* che residua è o l'azione di nullità, al fine di munirsi della relativa pronuncia di accertamento, se del caso preceduta da un'azione monitoria, allo scopo di salvaguardare, nelle more della pronuncia di merito, il pubblico erario, ovvero la consensuale stipula con le organizzazioni sindacali di un negozio di accertamento (della nullità).

Ipotesi, entrambe, che daranno luogo, tuttavia, nel caso di istituti di applicazione automatica e fissa, non già alla discrezionale sostituzione del contenuto delle clausole incriminate, bensì alla loro automatica sostituzione con quelle corrispondenti previste dal CCNL, alla stregua dell'art. 1339 Cod. civ., come richiamato dall'art. 40 cit., con l'evidente

scopo di limitare l'intervento discrezionale sia del giudice del lavoro, che delle parti contraenti, nell'apprezzamento del suo contenuto, foriero di quelle differenze di trattamento ostracizzate dall'art. 2 Tupi.

Quanto innanzi osservato sotto il profilo soggettivo dell'ambito di applicazione del rimedio, introduce all'approfondimento di quello oggettivo, viepiù complicato in ragione degli sfumati contorni della sua area semantica.

Discernere, infatti, cosa debba intendersi per quel "contrasto" o per quell'"insanabile contrasto" che la giurisprudenza lavorista richiede ai fini della declaratoria di nullità non è di poco momento, almeno in taluni casi.

Detratte le pacifiche e marchiane ipotesi di nullità insite negli istituti di applicazione fissa ed automatica, come l'orario di lavoro, lo stipendio tabellare e quant'altro agli stessi assimilabile, in cui può revocarsi in dubbio anche l'esistenza della buona fede e della tutela dell'affidamento di tutte le parti contraenti (che, presumibilmente, opereranno per una modifica consensuale del CCDI per renderlo conforme al nazionale), permane una folta schiera di fattispecie ibride, connesse all'interpretazione, non facile, degli oscuri rapporti tra le due fonti pattizie.

Ambiguità testimoniata dal succedersi di tre distinte tesi dottrinarie (24).

La prima, tesa ad enfatizzare l'assoluta preminenza *ex lege* del CCNL così da vietare qualsivoglia variazione, sia *in melius*, che *in pejus* da parte del CCDI (25).

La seconda, prevalente, volta a privilegiare l'autonomia della Ccnl cui è rimessa la delimitazione più o meno restrittiva dei campi di esclusivo interesse e di quelli rimessi al completamento o all'autonoma regolamentazione della CCDI (26).

La terza, decisamente più spinta, atta a riconoscere prevalenza al Ccnl solo per la disciplina degli istituti effettivamente contemplati, rimettendo al CCDI non solo la regolamentazione di dettaglio o discrezionale in suo favore ritagliata dal contratto nazionale, ma anche la previsione di istituti e materie del tutto nuove, purché non espressamente vietate dalla fonte pattizia superiore (27).

Tra le teoriche succintamente riportate, quella mediana sembra da preferirsi, anche perché in linea

(24) Evoluzioni dottrinarie ricostruite puntualmente da C. Spinelli "Il rapporto tra contratti collettivi di diverso e di pari livello nel lavoro pubblico", in *Lav. P.A.*, 2006, 2, 386.

(25) Viscomi "La contrattazione integrativa" in Carinci-Zoppi, "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni" Utet, 2004, 411.

(26) Giugni, "Diritto sindacale", Bari, 2006 e Barbieri, "Problemi costituzionali della contrattazione collettiva nel lavoro pubblico", id. 1997.

(27) Bellardi, "Concertazione e contrattazione", Bari, 1999.

con gli *obiter dicta* ricavabili dall'ancora scarsa giurisprudenza di merito e di legittimità che si è formata nelle Sezioni lavoro, incline a fornire una nozione di "insanabile contrasto" più che altro in termini negativi, non ravvedendola quante volte la Ccnl autorizzi quella decentrata a prevedere una diversa decorrenza o disciplina degli istituti economici non automatici (28).

In buona sostanza, pertanto, è possibile sostenere la validità (*ergo*: conformità al Ccnl) di tutte quelle clausole del CCDI che disciplinino o fissino il trattamento retributivo o le categorie di dipendenti destinatari di istituti loro demandati dal Ccnl e nei limiti di questo.

Detto altrimenti, non potranno essere comminate da nullità le clausole che siano espressione di un'esplicita autorizzazione a trattare e contrarre o in ordine all'*an*, o al *quantum*, al *quando* o al *quomodo*, non potendo giungere a sindacarsi l'esercizio della discrezionalità applicativa e regolamentare (tanto dal punto di vista giuridico, quanto economico) dell'amministrazione in sede decentrata, purché sia esercitata nel perimetro riconosciute dalla contrattazione nazionale e nei limiti delle disponibilità finanziarie e di bilancio ai sensi dell'art. 40 cit., pena la mortificazione della sua autonomia ed un'ingerenza indebita nella libertà negoziale, ancorché conformata dai Ccnl (come nel caso dell'individuazione dei dipendenti aventi diritto a particolari indennità di disagio o di responsabilità o di rischio per lo svolgimento di particolari mansioni ovvero come nel caso della quantificazione della retribuzione di posizione dei dirigenti).

Ma, come innanzi segnalato, la riforma Brunetta, nel delineare le diverse conseguenze sottese, rispettivamente, alla violazione di singole disposizioni del Ccnl di cui si è diffusamente detto in precedenza, ovvero alla violazione dei vincoli di bilancio in sede decentrata, mostra di aver avuto riguardo anche alla differente modalità del loro accertamento ed all'organo competente a condurlo, in una alle difficoltà di adeguamento delle amministrazioni, registrate in sede di monitoraggio.

Ci si intende riferire all'ultima parte dell'art. 40, comma 3 *quinques*, cit. a tenore del quale "in caso di accertato superamento di vincoli finanziari da parte

delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva", da porsi in stretta correlazione con la prima alla cui stregua "le regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, e gli Enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa del personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti del contenimento della spesa".

Laddove è evidente, sotto un primo aspetto, che il fondo per la contrattazione decentrata non è fisso, ma è legittimamente e discrezionalmente aumentabile dalle autonomie locali, seppure in presenza delle condizioni fissate dall'art. 40, comma 3 *quinques* cit. e dai Ccnl e, sotto un secondo aspetto, che l'eteronomo controllo finanziario-contabile attivato dal Giudice Contabile, dalla Ragioneria Generale dello Stato o dal Dipartimento della Funzione Pubblica, ove pure desse luogo al conclamato sfioramento della spesa pubblica, per la sua errata quantificazione, non sarebbe di per sé idoneo ad inficiare il CCDI, atteso che il legislatore correttamente non lo sanziona con la nullità, come nelle ipotesi innanzi analizzate riferite ai singoli istituti, posto che, come più volte ripetuto, sulla validità o nullità del negozio l'unico competente, in via esclusiva, a pronunciarsi è il Tribunale Ordinario, quale Giudice del lavoro, in applicazione dei principi civilistici che regolano la materia dei contratti.

In altre parole, involgendo posizioni giuridiche e diritti facenti capo a terzi, la violazione in sede decentrata dei principi che regolano le disponibilità finanziarie da destinarsi al personale, accertata dai tutori dell'erario pubblico, potrà essere oggetto di valutazione ai meri fini della responsabilità contabile dei soggetti coinvolti nella procedura contrattuale, non potendo riverberarsi automaticamente sulla sorte del contratto in assenza di esplicita previsione di legge, salvo due specifiche ipotesi (29).

Ossia, rispetto al contratto già concluso e vigente, quante volte l'amministrazione faccia valere l'azio-

(28) C., Sez. Lav., 19 marzo 2007, n. 6435; id. 2 aprile 2007, n. 8154; id. 2 maggio 2007, n. 1009; App. Milano, Sez. Lav., 2 marzo 2004, n. 165; Trib. Pisa, Sez. Lav., 4 giugno 2007, in *www.lexitalia.it* con nota di Busico; Trib. Napoli, Sez. Lav., 16 marzo 2010, n. 6561 in Guida Pubblico Impiego, 2010, 7-8, 53, con nota della scrivente "Contratti integrativi vincolati al Ccnl".

(29) Sull'assenza del potere di modifica unilaterale del con-

tratto da parte della pubblica amministrazione, finanche in caso di rilievi ispetto-contabili, altrimenti integranti condotta anti-sindacale: Trib. Salerno, Sez. Lav., dec. *ex art.* 28, Legge n. 300/1970, del 19 luglio 2010; Trib. Torino, Sez. Lav., dec. *ex art.* 29, Legge n. 300/70, del 2 aprile 2010; Trib. Nocera Inferiore, Sez. Lav., dec. *ex art.* 28, Legge n. 300/70, del 4 giugno 2009.

ne di nullità innanzi al Giudice ordinario, del lavoro, fondandola sulla pronuncia del Giudice contabile nelle more acquisita, ovvero, nel più remoto caso in cui acquisisca il consenso di tutte le controparti sindacali (30) per novare il decentrato oggetto di contestazione, adeguandolo agli accertamenti emersi dalla predetta sentenza della Corte dei Conti, investita dalla Ragioneria dello Stato, all'esito della sua attività ispettiva, per procedere alle contestazioni del caso nei confronti dei soggetti responsabili.

Mentre, rispetto al contratto da concludersi in sede di rinnovo, l'accertata violazione dei vincoli finanziari comporterà per espressa disposizione di legge l'impossibilità di incrementare ulteriormente il fondo, con l'obbligo di recuperare il *surplus* già stanziato nel CCDI vigente, ma censurato.

Modalità assolutamente praticabile e di non particolare difficoltà giuridica applicativa, non incidendo sulla sorte di contratti già validi ed efficaci, né sui diritti dei terzi, quanto, piuttosto, sulla unilaterale capacità e disponibilità economico-finanziaria di una delle due parti trattanti (*rectius*: la pubblica amministrazione).

Tuttavia, la notevole estensione del fenomeno delle nullità contrattuali registrata in sede ispettiva dalla Ragioneria dello Stato e la difficoltà di recuperare le somme individualmente in danno dei singoli dipendenti, anche tenuto conto della levata di scudi delle Organizzazioni Sindacali e del blocco dei rinnovi contrattuali e degli adeguamenti dei fondi destinati alla CCDI, hanno indotto il Governo a risolvere la questione con l'art. 4, del D.L. 6 marzo 2014 n. 16, convertito con modifiche dalla Legge 2 maggio 2014 n. 68, intitolato "Misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi" (cd. decreto Salva Roma) (31).

Disposizione che, in qualche modo, trasla gli effetti delle violazioni finanziarie dei CCDI sui fondi futuri, scongiurando i recuperi individuali.

L'art. 4 cit., in particolare, pone quattro presidi.

Col primo prevede che le regioni e gli Enti locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa sono obbligati a recuperare integralmente, a valere sulle risorse finanziarie a questa destinate, rispettivamente al personale dirigenziale e non dirigenziale, le somme indebitamente erogate mediante il graduale riassorbimento delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli. Nei predetti casi, le regioni adottano misure di contenimento della spesa per il personale, ulteriori rispetto a quelle già previste dalla vigente normativa, mediante l'attuazione di piani di riorganizzazione finalizzati alla razionalizzazione e allo snellimento delle strutture burocratico - amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con la contestuale riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale in misura non inferiore al 20% e della spesa complessiva del personale non dirigenziale in misura non inferiore al 10%. Il secondo sancisce che le Regioni e gli Enti locali trasmettono entro il 31 maggio di ciascun anno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e al Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali, ai fini del relativo monitoraggio, una relazione illustrativa ed una relazione tecnico - finanziaria che, con riferimento al mancato rispetto dei vincoli finanziari, dia conto dell'adozione dei piani obbligatori di riorganizzazione e delle specifiche misure previste dai medesimi per il contenimento della spesa per il personale ovvero delle misure di cui al terzo periodo.

Il terzo prevede che le regioni e gli Enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno possono compensare le somme da recuperare anche attraverso l'utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa di cui sopra.

(30) Sull'impossibilità per la pubblica amministrazione di modificare, in senso riduttivo, il fondo per le risorse decentrate in via unilaterale e sulla necessità, di contro, della previa acquisizione del consenso delle organizzazioni sindacali si vedano anche i due pareri dell'A.Ra.N. 499-5M3 e 499-15N1, sul suo sito istituzionale.

(31) S. Di Falco, "Dopo il decreto Salva Roma illegittimi i recuperi individuali", *Quotidiano Leggi d'Italia Professionale*, 12 novembre 2015; Cosmai - Iovino, *La Cassazione anticipa la Legge di stabilità 2016 e avalla il recupero degli indebiti sui fondi dei CCDI*, in questa *Rivista*, 2016, n. 2, 81. La Cass., Sez. Lav.,

con la sentenza 9 dicembre 2015, n. 24834, ha ammesso la legittimità del recupero delle somme indebite corrisposte per il salario accessorio tramite la corrispondente decurtazione dei fondi destinati al rinnovo della contrattazione decentrata integrativa rispetto ai quali i lavoratori non godono di alcuna posizione giuridica soggettiva perfetta e tutelabile. Opzione successivamente fatta propria dal legislatore con il c.d. Decreto Salva Roma e con la L. 28 dicembre 2015, n. 208, recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016), in *G.U.* 30 dicembre 2015, n. 302, Supplemento Ordinario n. 70.

Il quarto ed ultimo dispone che, fermo restando l'obbligo di recupero previsto dai commi 1 e 2, non si applicano le disposizioni di cui al quinto periodo del comma 3-*quinquies* dell'art. 40 del Tupo, agli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi, comunque costituiti, per la contrattazione decentrata adottati anteriormente ai termini di adeguamento previsti dall'art. 65, del D.Lgs. n. 150/2009 (ossia fino al 31 dicembre 2012), che non abbiano comportato il riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale, adottati dalle regioni e dagli Enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno.

Successivamente, irrisolti i nodi e le perdite determinati dalla CCDI, la Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)*", in G.U. 30 dicembre 2015, n. 302, Supplemento Ordinario n. 70, si è nuovamente occupata della questione cercando - invano, secondo quanto si registra a distanza di un anno e mezzo dalla sua entrata in vigore - di agevolare i recuperi erariali.

In particolare, l'art. 1, comma 226, della legge di stabilità per l'anno 2016, ha previsto che "*Le regioni e gli Enti locali che hanno conseguito gli obiettivi di finanza pubblica possono compensare le somme da recuperare di cui al primo periodo del comma 1 dell'articolo 4 del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, anche attraverso l'utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa adottate ai sensi del comma 221, certificati dall'organo di revisione, comprensivi di quelli derivanti dall'applicazione del comma 228*".

In buona sostanza, dunque, un incentivo a razionalizzare e snellire gli apparati burocratici, i cui risparmi di spesa potranno essere scomputati dalle somme stanziare in surplus per i fondi destinati alla CCDI e non ancora recuperati secondo le modalità del c.d. decreto Salva Roma.

La contrattazione secondo la riforma Madia

Il D.Lgs. n. 75/2017 nel modificare radicalmente l'art. 40 del Tupo cerca di tirare le fila della riforma

Brunetta e delle successive riforme del c.d. decreto Salva Roma e della Legge di stabilità 2016 in qualche modo fondendole nel nuovo testo.

Difatti il novellato comma 3-*quinquies* ultimo periodo, prevede che in caso di superamento dei vincoli finanziari accertato da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica e del Ministro dell'economia e delle finanze è fatto obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle di cui si è verificato il superamento di tali vincoli.

Tuttavia, la riforma al fine di non pregiudicare l'ordinaria prosecuzione dell'attività delle amministrazioni interessate, fissa la percentuale massima di recupero nel 25% delle risorse destinate alla contrattazione integrativa ovvero la dilatazione del termine di recupero fino a cinque anni, a condizione che adottino le misure di contenimento della spesa di cui forniscano dettagliata relazione da allegare al conto consuntivo di ciascun anno in cui è effettuato il recupero.

Inoltre il decreto Madia, obbliga i CCNL a prevedere apposite clausole che impediscano incrementi della consistenza complessiva delle risorse destinate ai trattamenti economici accessori qualora i dati sulle assenze, a livello di amministrazione o di sede di CCDI, rilevati a consuntivo, evidenzino, anche con riferimento alla concentrazione in determinati periodi in cui è necessario assicurare continuità nell'erogazione dei servizi all'utenza o, comunque, in continuità con le giornate festive e di riposo settimanale, significativi scostamenti rispetto a dati medi annuali nazionali o di settore.

Infine, da guardare con favore la semplificazione del calcolo dei fondi predetti che, secondo il neo introdotto comma 4-*ter* dell'art. 40 cit., è affidato alla contrattazione collettiva nazionale che dovrà provvedere al riordino, alla razionalizzazione ed alla semplificazione delle discipline in materia di dotazione ed utilizzo dei fondi destinati alla contrattazione integrativa.

TABELLA DI RAFFRONTO
(in grassetto nella colonna destra le modifiche)

Art. 40 Tupi ante riforma - Contratti collettivi nazionali e integrativi -	Art. 40 Tupi post riforma - Contratti collettivi nazionali e integrativi -
<p>1. La contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali. Sono, in particolare, escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli artt. 5, comma 2, 16 e 17, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nonché quelle di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della Legge 23 ottobre 1992, n. 421. Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge.</p>	<p>1. La contrattazione collettiva disciplina il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali e si svolge con le modalità previste dal presente decreto. Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità, la contrattazione collettiva è consentita nei limiti previsti dalle norme di legge. Sono escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'art. 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli artt. 5, comma 2, 16 e 17, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nonché quelle di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), Legge 23 ottobre 1992, n. 421.</p>
<p>2. Tramite appositi accordi tra l'ARAN e le Confederazioni rappresentative, secondo le procedure di cui agli articoli 41, comma 5, e 47, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, sono definiti fino a un massimo di quattro comparti di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza. Una apposita sezione contrattuale di un'area dirigenziale riguarda la dirigenza del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale, per gli effetti di cui all'art. 15 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni. Nell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità.</p>	<p>2. Tramite appositi accordi tra l'ARAN e le Confederazioni rappresentative, secondo le procedure di cui agli articoli 41, comma 5, e 47, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, sono definiti fino a un massimo di quattro comparti di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza. Una apposita area o sezione contrattuale di un'area dirigenziale riguarda la dirigenza del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale, per gli effetti di cui all'art. 15 del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni. Nell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità.</p>
<p>3. La contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi. La durata viene stabilita in modo che vi sia coincidenza fra la vigenza della disciplina giuridica e di quella economica.</p>	<p>Identico</p>
<p>3-bis. Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dell'art. 7, comma 5, e dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance ai sensi dell'articolo 45, comma 3. A tale fine destina al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato Essa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. I contratti collettivi nazionali definiscono il termine delle sessioni negoziali in sede decentrata. Alla scadenza del termine le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione.</p>	<p>3-bis. Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dell'art. 7, comma 5, e dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance destinandovi, per l'ottimale perseguimento degli obiettivi organizzativi ed individuali, una quota prevalente delle risorse finalizzate ai trattamenti economici accessori comunque denominati ai sensi dell'art. 45, comma 3. A tale fine destina al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato Essa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. I contratti collettivi nazionali definiscono il termine delle sessioni negoziali in sede decentrata. Alla scadenza del termine le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione.</p>
<p>3-ter. Al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica, qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione. Agli atti adottati unilateralmente si applicano le procedure di controllo di compatibilità economico-finanziaria previste dall'art. 40-bis.</p>	<p>3-ter. Nel caso in cui non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, qualora il protrarsi delle trattative determini un pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa, nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede fra le parti, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo fino alla successiva sottoscrizione e prosegue le trattative al fine di pervenire in tempi celeri alla conclusione dell'accordo. Agli atti adottati unilateralmente si applicano le procedure di controllo di compatibilità economico-finanziaria previste dall'art. 40-bis. I contratti collettivi nazionali possono individuare un termine minimo di durata delle sessioni negoziali in sede decentrata, decorso il quale l'amministrazione interessata può in ogni caso provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo. è istituito presso l'ARAN, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, D.Lgs. n. 165/2001 un osservatorio a composizione paritetica con il compito di monitorare i casi e le modalità con cui ciascuna</p>

TABELLA DI RAFFRONTO (in grassetto nella colonna destra le modifiche)	
Art. 40 Tupi ante riforma - Contratti collettivi nazionali e integrativi -	Art. 40 Tupi post riforma - Contratti collettivi nazionali e integrativi -
	amministrazione adotta gli atti di cui al primo periodo. L'osservatorio verifica altresì che tali atti siano adeguatamente motivati in ordine alla sussistenza del pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa. Ai componenti non spettano compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi spese comunque denominati.
3- <i>quater</i> . La Commissione di cui all'art. 13 del decreto legislativo di attuazione della Legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, fornisce, entro il 31 maggio di ogni anno, all'ARAN una graduatoria di performance delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali. Tale graduatoria raggruppa le singole amministrazioni, per settori, su almeno tre livelli di merito, in funzione dei risultati di performance ottenuti. La contrattazione nazionale definisce le modalità di ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata tra i diversi livelli di merito assicurando l'invarianza complessiva dei relativi oneri nel comparto o nell'area di contrattazione.	Abrogato
3- <i>quinqües</i> . La contrattazione collettiva nazionale dispone, per le amministrazioni di cui al comma 3 dell'art. 41, le modalità di utilizzo delle risorse indicate all'art. 45, comma 3- <i>bis</i> , individuando i criteri e i limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa. Le regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, e gli Enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti del contenimento della spesa. Lo stanziamento delle risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa è correlato all'affettivo rispetto dei principi in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della performance e in materia di merito e premi applicabili alle regioni e agli Enti locali secondo quanto previsto dagli artt. 16 e 31 del decreto legislativo di attuazione della Legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. 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 ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli artt. 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile. In caso di accertato superamento di vincoli finanziari da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva. Le disposizioni del presente comma trovano applicazione a decorrere dai contratti sottoscritti successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione della Legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.	3- <i>quinqües</i> . La contrattazione collettiva nazionale dispone, per le amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 41, le modalità di utilizzo delle risorse indicate all'articolo 45, comma 3- <i>bis</i> , individuando i criteri e i limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa. Le regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, e gli Enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e di analoghi strumenti del contenimento della spesa. Lo stanziamento delle risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa è correlato all'affettivo rispetto dei principi in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della performance e in materia di merito e premi applicabili alle regioni e agli Enti locali secondo quanto previsto dagli artt. 16 e 31 del decreto legislativo di attuazione della Legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. 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 ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli artt. 1339 e 1419, comma 2, Cod. civ. In caso di accertato superamento di vincoli finanziari da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva. In caso di superamento dei vincoli finanziari accertato da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica e del Ministro dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle di cui si è verificato il superamento di tali vincoli. Al fine di non pregiudicare l'ordinaria prosecuzione dell'attività amministrativa delle amministrazioni interessate, la quota di recupero non può eccedere il 25 per cento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa ed il numero di annualità di cui al periodo precedente, previa certificazione degli organi di controllo di cui all'articolo 40 bis, comma 1, è corrispondentemente incrementato. In alternativa a quanto disposto dal periodo precedente, le regioni e gli Enti locali possono prorogare il termine per procedere al recupero delle somme indebitamente erogate, per un periodo non superiore a cinque anni, a condizione che adottino o abbiano adottato le misure di contenimento della spesa di cui all'articolo 4,

TABELLA DI RAFFRONTO (in grassetto nella colonna destra le modifiche)	
Art. 40 Tupi ante riforma - Contratti collettivi nazionali e integrativi -	Art. 40 Tupi post riforma - Contratti collettivi nazionali e integrativi -
	comma 1, D.L. 6 marzo 2014, n. 16, dimostrino l'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa previste dalle predette misure, nonché il conseguimento di ulteriori riduzioni di spesa derivanti dall'adozione di misure di razionalizzazione relative ad altri settori anche con riferimento a processi di soppressione e fusione di società, enti o agenzie strumentali. Le regioni e gli Enti locali forniscono la dimostrazione di cui al periodo precedente con apposita relazione, corredata del parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, allegata al conto consuntivo di ciascun anno in cui è effettuato il recupero.
3- <i>sexies</i> . A corredo di ogni contratto integrativo le pubbliche amministrazioni, redigono una relazione tecnico-finanziaria ed una relazione illustrativa, utilizzando gli schemi appositamente predisposti e resi disponibili tramite i rispettivi siti istituzionali dal Ministero dell'economia e delle finanze di intesa con il Dipartimento della funzione pubblica. Tali relazioni vengono certificate dagli organi di controllo di cui all'art. 40- <i>bis</i> , comma 1.	Identico
4. Le pubbliche amministrazioni adempiono agli obblighi assunti con i contratti collettivi nazionali o integrativi dalla data della sottoscrizione definitiva e ne assicurano l'osservanza nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti.	Identico
	4-<i>bis</i>. I contratti collettivi nazionali di lavoro devono prevedere apposite clausole che impediscono incrementi della consistenza complessiva delle risorse destinate ai trattamenti economici accessori, nei casi in cui i dati sulle assenze, a livello di amministrazione o di sede di contrattazione integrativa, rilevati a consuntivo, evidenzino, anche con riferimento alla concentrazione in determinati periodi in cui è necessario assicurare continuità nell'erogazione dei servizi all'utenza o, comunque, in continuità con le giornate festive e di riposo settimanale, significativi scostamenti rispetto a dati medi annuali nazionali o di settore. 4-<i>ter</i>. Al fine di semplificare la gestione amministrativa dei fondi destinati alla contrattazione integrativa e di consentirne un utilizzo più funzionale ad obiettivi di valorizzazione degli apporti del personale, nonché di miglioramento della produttività e della qualità dei servizi, la contrattazione collettiva nazionale provvede al riordino, alla razionalizzazione ed alla semplificazione delle discipline in materia di dotazione ed utilizzo dei fondi destinati alla contrattazione integrativa.