

# **La nuova contrattazione collettiva nel lavoro pubblico: soggetti e procedimenti**

---

*di Massimiliano Delfino*

## **Sommario**

**1. Le innovazioni in materia di soggetti della contrattazione collettiva di parte datoriale: l'Aran.** – **1.1. L'Aran e le competenze delle Regioni e degli Enti locali.** – **1.2. Le Agenzie regionali e provinciali per la rappresentanza negoziale.** – **2. La riforma dei comitati di settore ed il loro ruolo nella conclusione dei contratti collettivi.** – **2.1. I comitati di settore dei comparti Regioni (e Sanità) ed Autonomie locali.** – **3. Il ruolo della Corte dei Conti nei procedimenti contrattuali.** – **4. La legge delega n. 15 del 2009 ed il rafforzamento del potere di rappresentanza delle Regioni e degli enti locali.**

## **1. Le innovazioni in materia di soggetti della contrattazione collettiva di parte datoriale: l'Aran**

Le osservazioni che seguono avranno ad oggetto gli aspetti innovativi introdotti dalla legge 4 marzo 2009, n. 15 e dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 in materia di soggetti e procedimenti della contrattazione collettiva del lavoro pubblico. Pertanto, saranno tenuti fuori dall'analisi i profili sui quali il legislatore del 2009 non è intervenuto, esclusi, ovviamente, quelli interessati indirettamente dalla riforma. Il taglio del contributo sarà prevalentemente ricostruttivo e la prospettiva di tipo diacronico. Si cercherà poi di mettere in luce le peculiarità della tematica con riferimento alle Regioni ed agli enti locali, partendo dal presupposto che la disciplina riguardante soggetti, livelli, procedimenti e limiti della contrattazione collettiva nazionale ed integrativa “viene dal legislatore espressamente qualificata come ‘privatizzata’, in quanto ricondotta all’“ordinamento civile””<sup>(1)</sup>, salvo quanto si dirà successivamente a proposito

---

(1) Così A. TROISI, *Le Regioni nella disciplina e nella gestione del lavoro pubblico*,

dell'Aran. Sicché si tratterà di esaminare prevalentemente quali sono gli spazi che il legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva costituzionalmente garantita, ha deciso di assegnare a Regioni ed autonomie locali nei campi qui trattati.

È opportuno partire dai soggetti della contrattazione collettiva, nazionale ed integrativa, e, in particolare, da quelli di parte datoriale, tenuto conto del fatto che gli attori sindacali non sono stati interessati in maniera significativa dalla riforma del 2009<sup>(2)</sup>.

Com'è noto, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni ha subito una lunga evoluzione iniziata con la prima privatizzazione. L'Aran era approdata ad una versione – nata a seguito della delega contenuta nella l. n. 59/1997 e del d.lgs. n. 396/1997 – dovuta ad un'esperienza assolutamente innovativa di negoziazione per tutti i dipendenti pubblici<sup>(3)</sup> ed a cambiamenti profondi del sistema amministrativo<sup>(4)</sup>.

La riforma del 2009 ha innovato gli organi dell'Agenzia, che attualmente sono il Presidente ed il Collegio di indirizzo e di controllo. Il Presidente è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione previo parere della Conferenza unificata. Il colle-

---

in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, p. 100.

(2) In realtà, l'unica nuova previsione riguardante la rappresentanza di parte sindacale è l'art. 65, co. 3, d.lgs. n. 150/2009, in base al quale, in via transitoria, per consentire le trattative contrattuali nei nuovi comparti e nelle nuove aree, oltre alla sottoscrizione dei contratti integrativi, "sono prorogati gli organismi di rappresentanza del personale anche se le relative elezioni sono già state indette", mentre le nuove elezioni si svolgeranno entro il 30 novembre 2010.

(3) Per un bilancio, v. L. ZOPPOLI (a cura di), *Contratti collettivi a confronto: impiego pubblico, industria, servizi*, Milano, Franco Angeli, 1996; G. NATULLO, *I rapporti di lavoro negli enti pubblici non economici dopo la "privatizzazione"*, Torino, Giappichelli, 1996; R. SANTUCCI, *I rapporti di lavoro nei ministeri dopo la "privatizzazione"*, Torino, Giappichelli, 1996; A. VISCOMI, *I rapporti di lavoro nelle regioni e nelle autonomie locali dopo la "privatizzazione"*, Torino, Giappichelli, 1996; F. CARINCI (a cura di), *I contratti collettivi di comparto*, Milano, Giuffrè, 1997.

(4) Le linee fondamentali di questi cambiamenti sono ben sintetizzate da B. DENTE, *In un diverso Stato. Come rifare la pubblica amministrazione italiana*, Bologna, il Mulino, 1995 e da G. D'AURIA, *La riforma del rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. Rel. Ind.*, 1998, p. 372 ss.

gio di indirizzo e controllo è composto da quattro membri, due dei quali sono designati con decreto del Presidente del Consiglio, su proposta, rispettivamente, del Ministro per la pubblica amministrazione e del Ministro per l'Economia; gli altri due, rispettivamente, dall'Anci e dall'Upi e dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Ciò che balza subito agli occhi è che, pur prevedendo meccanismi di nomina diversi, la composizione dell'organismo direttivo dell'Aran non è granché mutata rispetto al recente passato ed è rimasto inalterato il controllo dell'Esecutivo. Infatti, va tenuto conto che le decisioni in seno all'Aran sono prese a maggioranza, ed alle votazioni partecipano sia i membri del collegio di indirizzo e controllo, sia il Presidente. Come si è visto, la metà dei componenti del collegio è designata dal Presidente del Consiglio su proposta dei Ministri competenti ed anche la scelta del Presidente dell'Aran sembra riconducibile all'Esecutivo, in quanto la nomina con decreto del Capo dello Stato potrebbe rivelarsi un atto formale dietro il quale c'è la sostanza della proposta del Ministro per la pubblica amministrazione<sup>(5)</sup>. D'altronde, se il Governo, nell'esercitare la delega, avesse voluto attribuire maggiore autonomia al collegio di indirizzo e quindi all'Aran avrebbe potuto prevedere una disposizione analoga a quella che disciplina la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche. Infatti, l'art. 13, d.lgs. n. 150/2009 dispone che tutti e cinque i componenti della predetta Commissione sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, ma soprattutto previo

---

(5) D'altronde, anche la nomina dei Ministri, che avviene su proposta del Presidente del Consiglio ex art. 92 Cost., è sì realizzata con decreto del Presidente della Repubblica, ma questo è considerato un atto dovuto del Capo dello Stato. Per quanto riguarda l'Aran, quindi, il Ministro per la pubblica amministrazione ha un ruolo prevalente perché propone la nomina del Presidente dell'Agenzia e di uno dei componenti del collegio di controllo di nomina governativa, essendo l'altro componente nominato su proposta del Ministro per l'Economia. Pertanto, nel riformare l'Aran non sono stati tenuti in considerazione gli auspici di chi riteneva opportuno riconoscere all'Agenzia "un effettivo potere di resistere all'invasione del potere politico": C. DELL'ARINGA, *La politica dei "due passi"*, in M. CARRIERI, V. NASTASI, (a cura di), *Spazio e ruolo delle autonomie nella riforma della contrattazione pubblica*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 196.

parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti espresso con la maggioranza dei due terzi dei membri <sup>(6)</sup>. Questa modalità di nomina supera il problema prima individuato della prevalenza della *sostanza* della scelta governativa sulla *forma* del decreto presidenziale ed assicura la partecipazione dell'opposizione nella designazione dei componenti della Commissione per la valutazione, considerata l'improbabilità che un Governo sia sostenuto da una maggioranza parlamentare pari o superiore ai due terzi. Si tenga conto poi che, a proposito dell'Aran, non sarebbe stato necessario prevedere modalità di nomina completamente diverse da quelle varate, ma sarebbe stato sufficiente intervenire anche soltanto sulla scelta del Presidente, richiedendo, analogamente a quanto accade per la Commissione per la valutazione, il previo parere delle Commissioni parlamentari chiamate a pronunciarsi con un voto a maggioranza qualificata. È ovvio che se si intendesse correggere il tiro in materia si potrebbe intervenire attraverso i decreti correttivi.

Il legislatore del d.lgs. n. 150/2009 ribadisce l'incompatibilità fra le funzioni di Presidente e di componente del collegio di indirizzo e controllo dell'Aran e lo svolgimento di incarichi pubblici elettivi o cariche politiche. Tuttavia, il timore maggiore evidentemente era che arrivassero ai vertici dell'Aran sindacalisti o, è questa la novità del nuovo testo, *ex* sindacalisti, considerato che l'incompatibilità è estesa a coloro che "abbiano ricoperto nei cinque anni precedenti alla nomina cariche in organizzazioni sindacali" (art. 46, co. 7-*bis*). La preoccupazione del Governo è quindi che l'Aran sia dominata dai sindacati <sup>(7)</sup>; ma, com'è stato messo in evidenza, l'inasprimento delle incompatibilità non è l'unica soluzione per risolvere il problema, in quanto sarebbe stato sufficiente anche soltanto far ricadere la scelta su soggetti non riconducibili ai sindacati oppure revocar-

---

(6) Sul punto v. A. ZOPPOLI, *L'indipendenza dei dirigenti pubblici*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, p. 162.

(7) Sulla subalternità dell'Agenzia ai sindacati, v. M. RICCIARDI, *La contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni. Luci, ombre e pregiudizi*, in *Lav. Dir.*, 2004, p. 660.

ne la designazione <sup>(8)</sup>.

È significativo che la riforma del 2009 sottolinei, per la prima volta, la differenziazione fra competenze generali dell'Aran e competenze specifiche dell'"organismo direttivo" (il collegio di indirizzo e di controllo). L'Agenzia svolge attività di studio, monitoraggio e documentazione necessarie all'espletamento della contrattazione collettiva, predispone un rapporto sull'evoluzione delle retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici (art. 46, co. 3), effettua il monitoraggio sull'applicazione dei contratti collettivi nazionali e integrativi, presenta un rapporto sull'effettività e la congruenza fra le materie regolate dalla legge, quelle di competenza della contrattazione collettiva e della contrattazione integrativa (art. 46, co. 4). Il collegio di indirizzo e controllo "coordina la strategia negoziale e ne assicura l'omogeneità, assumendo la responsabilità per la contrattazione collettiva e verificando che le trattative si svolgano in coerenza con le direttive contenute negli atti di indirizzo". Insomma, il nuovo organismo di indirizzo e controllo si occupa della strategia contrattuale e vigila sul rispetto degli atti di indirizzo provenienti dai comitati di settore. In questo modo, nei comparti nei quali non ci sono enti o amministrazioni sub-nazionali, è praticamente impossibile che gli indirizzi governativi non siano tenuti in considerazione nel procedimento contrattuale, dal momento che, come si vedrà, l'Esecutivo svolge le funzioni di comitato di settore e, allo stesso tempo, controlla la maggioranza del collegio di indirizzo. Pertanto, in quei comparti il Governo assume la doppia veste di soggetto che redige gli atti di indirizzo e controlla il rispetto dei medesimi atti in sede di trattativa negoziale: elemento, questo, tutto sommato in grado di garantire che gli indirizzi espressi siano effettivamente tenuti in considerazione.

---

(8) V. L. ZOPPOLI, *Riforma della contrattazione collettiva o rilegificazione del lavoro pubblico?*, in *Ris. Um.*, 2009, n. 4-5, p. 85, secondo il quale anche il precedente assetto dell'Aran consentiva di evitare l'eccessiva ingerenza sindacale, visto che se qualcuno dei designati per il "vecchio" comitato direttivo risultava "troppo vicino alle organizzazioni sindacali non c'[era] che da revocarne la designazione; non c'[era] bisogno di riformare l'Aran".

Il legislatore del 2009 sembra confermare la configurazione giuridica dell'Aran suggerita dalla precedente versione del d.lgs. n. 165/2001, e cioè che si tratta di un ente di tipo pubblicistico, anche se con forti connotazioni privatistiche, considerato che esercita la parte più importante della sua attività – la contrattazione collettiva – in regime privatistico<sup>(9)</sup>. Allo stesso modo si svolge in questo regime tutta l'attività relativa all'assunzione ed alla gestione del proprio personale (come ormai accade per tutte le altre pubbliche amministrazioni) e le prestazioni a pagamento previste dall'art. 46, co. 8, lett. b). In particolare, all'Aran è ora riconosciuta una maggiore autonomia nella gestione del personale. Infatti, non esiste più un numero prestabilito di dipendenti<sup>(10)</sup>, ma esso è definito dai regolamenti interni della stessa Agenzia ed alla copertura di questi posti si provvede tramite concorsi pubblici oppure sulla base delle norme di diritto privato, nel caso in cui si intenda stipulare un contratto a tempo determinato (art. 46, co. 11). Occorre poi ricordare che l'Aran può avvalersi di un ulteriore contingente di personale, anche di qualifica dirigenziale, proveniente dalle pubbliche amministrazioni "rappresentate" in posizione di comando o fuori ruolo, purché sia previsto sempre dai regolamenti interni (co. 12) e, a seguito della riforma del 2009, anche questo numero non è più prestabilito dalla legge.

Un altro fondamentale punto da chiarire è il ruolo svolto dall'Aran nella contrattazione decentrata. Dando per acquisito che, nell'ambito di questo livello di contrattazione, l'Agenzia non ha il potere di emanare direttive, né quello di rappresentare le singole amministrazioni, le innovazioni apportate dal d.lgs. n. 150 del 2009 sul punto specifico confermano quanto previsto già nella precedente versione del d.lgs. n. 165/2001. Pertanto, le pubbliche amministrazioni "attivano autonomi livelli di contrat-

---

(9) Sul punto v., L. ZOPPOLI, M. DELFINO, *L'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, Utet, 2004, I, p. 439 ss.

(10) Ciò in seguito alle modifiche apportate all'art. 46, co. 11, d.lgs. n. 165/2001 dall'art. 58, co. 1, lett. f), d.lgs. n. 150/2009. Precedentemente, il personale dell'Aran era costituito da un numero fisso di dipendenti (cinquanta).

tazione collettiva integrativa, nel rispetto ... dei vincoli di bilancio” (art. 40, co. 3-*bis*, ma v. già vecchio testo dell’art. 40, co. 3); ma “la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono” a pena di nullità delle eventuali clausole difformi (art. 40, co. 3).

Le pubbliche amministrazioni sono tenute a trasmettere all’Aran, entro cinque giorni dalla sottoscrizione, il testo contrattuale e l’indicazione delle modalità di copertura dei relativi oneri ai fini del monitoraggio sulla contrattazione integrativa che deve essere realizzato dalla medesima Agenzia (art. 40-*bis*, co. 5) <sup>(11)</sup>.

Inoltre, le amministrazioni possono continuare ad utilizzare l’assistenza dell’Aran nella contrattazione integrativa, assistenza che, sulla base di apposite intese, può essere assicurata anche contemporaneamente a più amministrazioni dello stesso tipo o situate nello stesso territorio. A tal fine, su richiesta dei comitati di settore, l’Aran può costituire delegazioni su base regionale o pluriregionale, anche non stabili (art. 46, co. 2) <sup>(12)</sup>. Dunque, l’Aran nella contrattazione decentrata ha un ruolo che continua ad essere ridotto, pur se conserva il fondamentale potere di “filtrare” gli spazi da concedere alla medesima contrattazione decentrata, che rimane una contrattazione di natura “derivata” <sup>(13)</sup>.

Per quanto riguarda i compiti collegati allo svolgimento della contrattazione collettiva, l’Aran non ha più la possibilità di

---

(11) Il precedente testo dell’art. 46, co. 4 prevedeva che un analogo monitoraggio era effettuato da un apposito osservatorio a composizione paritetica.

(12) Per approfondimenti, v. L. ZOPPOLI, M. DELFINO, *L’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 439 ss.

(13) V. G. NATULLO, P. SARACINI, *Vincoli e ruoli della contrattazione integrativa*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, p. 61 ss. V. anche A. VISCOMI, L. ZOPPOLI, *La contrattazione decentrata*, in F. CARINCI (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (Dal d.lgs. 29/1993 alla finanziaria 1995). Commentario*, Milano, Giuffrè, 1995; G. NATULLO, *Sub art. 45*, in A. CORPACI, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dell’organizzazione dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche (D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29). Commentario*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 1999, p. 1299 ss.

assumere iniziative per il coordinamento delle parti datoriali, allo scopo di favorire “soluzioni omogenee in settori simili o contigui nel campo dell’erogazione dei servizi” (art. 41, co. 7, vecchio testo). Al contrario, l’Agenzia ed i comitati di settore possono ora concludere accordi per regolare i reciproci rapporti in materia di contrattazione e per eventuali attività in comune (art. 41, co. 4, nuovo testo).

Rientra nell’ambito dei poteri contrattuali attribuiti all’Aran anche la stipulazione degli accordi volti all’interpretazione autentica delle clausole che danno luogo a controversie ed alla sostituzione della clausola dubbia con quella derivante dall’accordo raggiunto in quella sede (art. 49, d.lgs. n. 165/2001).

### **1.1. *L’Aran e le competenze delle Regioni e degli Enti locali***

Passando allo spazio assegnato alle Regioni nell’ambito dell’Aran, occorre guardare anzitutto alla contrattazione integrativa ed alla composizione dell’Agenzia.

Sul primo versante, come si è detto, non si registrano novità, considerato che già la precedente versione dell’art. 46, co. 2, d.lgs. n. 165/2001 prevedeva che, a richiesta dei comitati di settore, possono essere costituite “delegazioni dell’Aran su base regionale o pluriregionale”. Sul secondo versante, l’attuale disciplina riserva un certo peso all’interlocutore regionale e locale nella composizione dell’Aran, giacché uno dei componenti del collegio di indirizzo e controllo è designato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e un altro dall’Anci e dall’Upi (art. 46, co. 7, d.lgs. n. 165/2001). Come si è visto, la nomina del Presidente avviene previo parere della Conferenza unificata, mentre in precedenza era necessario che la medesima conferenza fosse soltanto “sentita” in merito alla scelta del Presidente. In questo modo, il Governo ha inteso potenziare il ruolo degli interlocutori regionali nella nomina del Presidente, anche perché nel parere del 29 luglio 2009, espresso dalla Conferenza unificata sulla base dell’art. 3, co. 2, l. n. 15/2009, il Ministro per la pubblica amministrazione ha considerato vincolante il parere

che la Conferenza deve rendere in merito alla scelta del Presidente Aran <sup>(14)</sup>.

Questo meccanismo assegna alle Regioni uno spazio di rilievo nella designazione della persona del Presidente, ma non garantisce la sua indipendenza dall'Esecutivo, che provvede di fatto alla nomina, anche se, come detto, dietro la copertura del decreto del Presidente della Repubblica. E tutto questo influisce necessariamente sul procedimento precedente alla stipula del contratto collettivo di comparto. Si ribadirà di qui a poco che nei comparti in cui non ci sono enti o amministrazioni sub-nazionali, il Governo emana gli atti di indirizzo, poiché funge da comitato di settore, e verifica che essi siano tenuti in considerazione nelle trattative negoziali, attraverso il sostanziale controllo dell'Aran, scaturente dalla nomina del Presidente e di due dei quattro membri del collegio di indirizzo. Il sistema funziona in modo soltanto parzialmente diverso per quanto riguarda la contrattazione collettiva delle Regioni e degli enti locali. In questi casi, infatti, gli atti di indirizzo sono emanati da comitati di settore non riconducibili all'Esecutivo, ma il controllo del rispetto degli indirizzi elaborati da quegli organismi è sempre nelle mani del Governo. Insomma, Regioni ed enti locali sono esclusi dal controllo del rispetto degli indirizzi emanati da comitati di settore a loro collegabili. E ciò, invero, appare privo di spiegazioni; né eventuali esigenze di controllo della spesa pubblica giustificerebbero l'esclusione degli enti e delle amministrazioni sub-nazionali.

Quanto detto finora riguarda le Regioni in generale. Invece, le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano possono scegliere tra due percorsi, ovviamente con riferimento alla contrattazione collettiva di loro competenza: farsi assistere dall'Aran, oppure avvalersi di agenzie tecniche istituite con legge regionale o provinciale (art. 46, co. 13, d.lgs.

---

(14) Per la verità, come si evince dallo stesso documento del luglio 2009, le Regioni chiedevano la modifica del testo dell'art. 56 della proposta di decreto legislativo attuativo della l. n. 15/2009 nel senso di prevedere una previa intesa con la Conferenza unificata sulla nomina del Presidente Aran.

n. 165/2001) <sup>(15)</sup>. Ed è proprio con riguardo a questo secondo percorso che va registrata l'assenza di un opportuno intervento da parte del legislatore del 2009. La duplice alternativa andava estesa anche alle Regioni a Statuto ordinario, considerato che questa previsione, risalente alla versione del 1997 del d.lgs. n. 165/2001, era già considerata applicabile a tutte le Regioni in considerazione della sopravvenuta riforma del Titolo V della Costituzione. Un'impostazione di questo genere era (ed è) da sostenere anche tenendo conto del riparto di competenze previsto dagli artt. 117 e ss. Cost., in quanto l'Aran non rientra strettamente nella materia "disciplina del rapporto di lavoro" e quindi non è intangibile da parte della legislazione regionale. Insomma, la mancata modifica dell'art. 46, co. 13, va intesa come una dimenticanza del legislatore del d.lgs. n. 150/2009 piuttosto che come una precisa volontà di mantenere la differenziazione sul punto specifico fra Regioni a Statuto ordinario ed a Statuto speciale, che potrebbe risultare incostituzionale.

Diverso è il discorso sull'opportunità di introdurre agenzie tecniche a livello locale, che va valutata con attenzione dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e/o dalle singole Regioni <sup>(16)</sup>. Va tenuto in considerazione, poi, che l'eventuale istituzione delle agenzie tecniche regionali non può essere integralmente alternativa alla previsione di un'agenzia a livello centrale, che abbia la rappresentanza legale delle pubbliche amministrazioni in sede negoziale. Quest'ultimo organismo de-

---

(15) Sul punto, v. il paragrafo successivo.

(16) Si ricorda che, nel valutare l'impatto della legge costituzionale 3/2001 sul ruolo degli enti locali nella contrattazione collettiva, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni non avanzava nessuna "rivendicazione" in merito all'istituzione delle agenzie tecniche, ma si limitava ad auspicare il riconoscimento di una funzione di primaria importanza delle Regioni stesse nella rappresentanza negoziale (il riferimento è al documento intitolato "Rapporto di lavoro e ruolo delle Regioni nella contrattazione collettiva con particolare riferimento al comparto Regioni Autonomie locali" del 21 marzo 2002). Si tratta di vedere se l'atteggiamento della Conferenza muterà in futuro. Per approfondimenti, v. L. ZOPPOLI, M. DELFINO, *L'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, Utet, 2004, I, p. 439 ss., p. 448. Anche M. CARRIERI, *Il decentramento ridisegnato*, in CARRIERI M., NASTASI V., *op. cit.*, p. 33 ss. ritiene opportuno mantenere inalterata l'unicità del soggetto negoziale.

ve continuare a svolgere un ruolo di primo piano nella gestione dei rapporti contrattuali, anche perché appare fondamentale nella “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost.) pure ai lavoratori pubblici e nello svolgimento di funzioni di “perequazione delle risorse finanziarie”, ed è garante altresì dell’“unità giuridica ed economica del Paese” (art. 120, co. 2): tutte materie, queste, che rientrano nella competenza esclusiva della legislazione statale <sup>(17)</sup>.

### **1.2. Le Agenzie regionali e provinciali per la rappresentanza negoziale**

Va ricordato che il secondo percorso prima indicato, ovvero quello che conduce all’istituzione di Agenzie tecniche regionali o provinciali, è stato realmente seguito negli anni passati da alcune Regioni a Statuto speciale e Province autonome. La prima a sperimentarlo è stata il Friuli-Venezia Giulia, che, con l’art. 128 della legge regionale 9 novembre 1998, n. 13, ha istituito l’Agenzia regionale per la rappresentanza negoziale, la cui composizione ricalca, almeno in parte, quella dell’Aran nella versione precedente al 2009. La nomina dei componenti del comitato direttivo avviene con decreto del Presidente della Giunta regionale, anche se il Presidente e due membri sono designati dalla Giunta, mentre gli altri due, rispettivamente, da Anci ed Upi del Friuli-Venezia Giulia. Questa disciplina è stata integrata dall’art. 1, l.r. 2 febbraio 2001, n. 2 che prevede la verifica da parte della Giunta di una serie di atti dell’Agenzia, quali il programma di attività, il bilancio preventivo ed il conto consuntivo, gli atti a carattere regolamentare e generale, l’affidamento di consulenze esterne. Questa previsione, unita a

---

(17) Su Aran e riparto di competenze Stato/Regioni, v. M. GENTILE, *Dopo il nuovo Titolo V della Costituzione. La contrattazione nel comparto Regioni e Autonomie sindacali*, in *Quad. Rass. Sind.*, 2003, 3, p. 227 ss.; M. RICCIARDI, *op. cit.*, p. 651 ss.; A. TROISI, *Lavoro pubblico e riparto di potestà normativa*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2005, I, pp. 523-527.

quella secondo cui “il Comitato direttivo dell’Agenzia opera nel rispetto delle direttive che la Giunta regionale adotta”, pur se d’intesa con le indicazioni dell’Anci, dell’Upi e dell’Unione nazionale Comuni e Comunità montane (così art. 128, co. 5, l.r. n. 13/1998), testimonia la scarsa indipendenza dell’organismo dalla “politica” e, in particolare, dell’Esecutivo regionale <sup>(18)</sup>.

L’Agenzia regionale per le relazioni sindacali della Valle d’Aosta è stata istituita dall’art. 46, l.r. 23 ottobre 1995, n. 45. Organizzazione e funzionamento sono previsti dal regolamento regionale 2 dicembre 1996, n. 5, dal quale si deducono le caratteristiche dell’Agenzia, definita ente dipendente dalla Regione, dotato di personalità giuridica e sottoposto alla vigilanza della Presidenza della Giunta regionale. Analogamente all’Agenzia del Friuli-Venezia Giulia, il Comitato direttivo è nominato con deliberazione della Giunta regionale e tre dei cinque componenti sono designati dalla Giunta stessa (gli altri due dall’Associazione sindaci e dall’Associazione Presidenti Comunità montane della Valle d’Aosta) e l’Agenzia si attiene alle direttive impartite dal Presidente della Regione. Pertanto, pure in questo caso, la dipendenza dal Governo regionale appare netta.

Ancora in fase di costituzione si trova invece l’Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione e degli enti locali della Sardegna (Aran Sardegna), prevista dall’art. 12, co. 1, l.r. 12 giugno 2006, n. 9, il cui ordinamento e composizione dovranno essere stabiliti da un’apposita legge regionale non ancora approvata.

L’Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale della Provincia di Trento è regolamentata dall’art. 58 della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (modificato dall’art. 23, l.p. 3 aprile 2009, n. 4) ed è composta da tre membri, nominati dalla Giunta provinciale. L’Agenzia è autorizzata alla contrattazione collettiva per la Regione Trentino - Alto Adige, gli enti locali e per le

---

(18) Sull’Agenzia negoziale del Friuli-Venezia Giulia, v. M. BROLLO, *Le politiche del lavoro regionali: un caso di osservazione*, in AA.VV., *Diritto del lavoro. I nuovi problemi. L’omaggio dell’Accademia a Mattia Persiani*, Cedam, 2005, tomo I, p. 19 ss.

Ipab nel caso in cui tali enti decidessero di avvalersene. In questa ipotesi è integrata, per la relativa contrattazione collettiva, fino al massimo di due componenti espressi dagli enti cui si riferisce la contrattazione.

Come si vede, ognuna di queste Agenzie è (più o meno) dipendente dalle Giunte regionali o provinciali e, al contrario dell'Aran nazionale, tali organismi non hanno una reale autonomia di gestione, a cominciare dal personale di cui possono avvalersi, che è sempre messo a disposizione da altre pubbliche amministrazioni.

## *2. La riforma dei comitati di settore ed il loro ruolo nella conclusione dei contratti collettivi*

A seguito del d.lgs. n. 150/2009, che ha modificato anche l'art. 41, d.lgs. n. 165/2001, come si è in parte anticipato, per tutte le amministrazioni, il Presidente del Consiglio opera come comitato di settore tramite il Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Tuttavia, al fine di salvaguardare le specificità delle diverse amministrazioni, gli indirizzi sono emanati, per i rispettivi ambiti di competenza, sentito il Ministro dell'istruzione, i direttori delle Agenzie fiscali, la Conferenza dei Rettori delle Università, le istanze dei Presidenti degli Enti di ricerca e degli Enti pubblici non economici ed il Presidente del Cnel (art. 41, co. 3). È costituito poi un comitato di settore nell'ambito della Conferenza delle Regioni, che esercita i poteri di indirizzo per le Regioni, gli enti regionali, le amministrazioni del servizio sanitario nazionale; in quest'ultimo caso, del comitato è membro un rappresentante del Governo. Infine, un altro comitato di settore è costituito nell'ambito dell'Associazione nazionale Comuni italiani, dell'Unione delle Province d'Italia e dell'Unioncamere per le esigenze dei dipendenti degli Enti locali, delle Camere di Commercio e dei segretari comunali e provinciali (art. 41, co. 2). Il sistema delineato dal d.lgs. n. 150/2009 prevede, quindi, almeno tre comitati di settore, due

dei quali costituiti per tenere in considerazione le istanze provenienti da organismi ed enti sub-nazionali, in modo tale da assicurare le competenze loro attribuite dall'art. 117 Cost. Innovativa rispetto al passato, come si è visto, è la possibilità offerta ai comitati di settore di designare rappresentanti in grado di assistere l'Aran nello svolgimento delle trattative negoziali. La precedente versione dell'art. 41 non consentiva una possibilità analoga, ma soltanto l'integrazione del comitato di settore del comparto delle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale con un rappresentante del Governo (co. 4). Con le nuove modalità, i comitati di settore possono decidere di assistere l'Aran nella stipulazione del contratto collettivo e, quindi, di fatto controllare l'attività dell'Agenzia.

Con la riforma del 2009, l'ipotesi di accordo è trasmessa non solo ai comitati di settore, come già accadeva sulla base della precedente versione dell'art. 41, ma pure al Governo affinché esprima un parere, che, per quanto riguarda gli enti e le amministrazioni sub-nazionali, ha ad oggetto il testo contrattuale e gli oneri finanziari. Anche se la previsione non è molto chiara, l'Aran deve acquisire il parere favorevole non solo dei comitati di settore, ma anche del Governo e, successivamente, trasmettere l'ipotesi di accordo alla Corte dei Conti <sup>(19)</sup>.

I compiti principali dei comitati di settore sono: *a)* fornire all'Aran gli indirizzi per la contrattazione collettiva, *ex artt.* 41, co. 1 e 47, co. 1; nel caso in cui questi atti di indirizzo siano diretti alle amministrazioni ed agli enti sub-nazionali, viene data la possibilità al Governo, entro venti giorni, di esprimere le sue valutazioni, agli stessi comitati di settore, per quanto riguarda la compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale; *b)* esprimere un parere, raggiunta l'ipotesi di accordo, per quanto riguarda le amministrazioni e gli enti sub-nazionali, "sul testo contrattuale e sugli oneri finanziari diretti e indiretti a carico dei bilanci delle amministrazioni interessate" (art. 47, co. 4, che al riguardo non prevede alcun termine). Si è già detto che, per quanto concerne

---

(19) Sul punto si rinvia a quanto si dirà nel paragrafo 3.

le altre amministrazioni, il Governo, attraverso le sue diverse articolazioni a seconda del contesto di riferimento, opera come comitato di settore ed è tenuto ad esprimere il parere, mediante un atto del Ministro della pubblica amministrazione su indicazione del Presidente del Consiglio e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Il parere espresso da comitati di settore e Governo deve essere favorevole perché si possa stipulare il contratto.

Per valutare il ruolo effettivo svolto da questi organismi e, in via residuale, dall'Aran, è necessario accertare anche il peso dell'intervento governativo nel procedimento di formazione della volontà contrattuale. Prima delle modifiche del 2009, l'intervento dell'Esecutivo era previsto dall'art. 47, co. 1, d.lgs. n. 165/2001 quando si trattava di atti di indirizzo rivolti alle amministrazioni diverse dallo Stato ed era un pronunciamento facoltativo circoscritto ad aspetti economico-finanziari e che quindi non poteva avere ad oggetto altri elementi degli atti di indirizzo. Dopo il decreto legislativo attuativo della l. n. 15/2009, il Governo, come si è ripetutamente detto, ha un ruolo molto più incisivo nella formazione della volontà negoziale: nel senso che, per le amministrazioni diverse da quelle sub-nazionali, a monte della trattativa emana, in qualità di comitato di settore, gli atti di indirizzo all'Aran e, dopo che l'Agenzia ha raggiunto un'ipotesi di accordo, è tenuto ad esprimere un parere su tale ipotesi, che deve essere ad esso trasmessa per legge (art. 41, co. 4), e può essere inviata dall'Aran alla Corte dei Conti solo nel caso in cui il parere sia positivo. Con riferimento alle amministrazioni ed agli enti sub-nazionali, il parere deve essere espresso dal relativo comitato di settore, ma il Governo, fino all'approvazione dei decreti attuativi della l. n. 42/2009 sul federalismo fiscale, può avvalersi della facoltà di esprimere osservazioni sull'ipotesi di accordo entro 20 giorni dal suo invio (art. 47, co. 4). Non è chiarito in che modo queste osservazioni possono condizionare il comitato di settore nell'esprimere il proprio parere, anche se proprio il silenzio del legislatore potrebbe consentire all'Esecutivo di esercitare di un condizionamento di tipo politico.

A questo punto occorre chiedersi se il rapporto privatistico prima esistente fra Aran e Comitati di settore sia rimasto inalterato. Affinché permanga un rapporto di questo tipo, occorre che le caratteristiche della prima e dei secondi non siano mutate rispetto al passato. Rinviano per l'Aran a quanto si è detto in precedenza, i comitati di settore attuali sono stati molto modificati, fino a mettere in dubbio che siano ancora espressione di istanze associative o rappresentative. Ad esclusione che per le Regioni e gli altri enti ed amministrazioni sub-nazionali, il Presidente del Consiglio, per il tramite del Ministro per la pubblica amministrazione, opera come comitato di settore. Pertanto, l'immedesimazione quasi completa fra Esecutivo e comitato di settore rende tutta da verificare l'ipotesi che il comitato governativo utilizzi atti privatistici e che il suo rapporto con le pubbliche amministrazioni sia fondato sulla rappresentanza civilistica. Inoltre, il Presidente del Consiglio (o, meglio, il Ministro per la pubblica amministrazione), nella maggior parte dei casi, sembra concentrare nelle sue mani il potere di emanare gli atti di indirizzo, mentre le istanze rappresentative e associative delle varie amministrazioni vedono ridursi il proprio spazio rischiando di rimanere sullo sfondo. Infatti, il Ministro per la pubblica amministrazione detta gli indirizzi di concerto con il Ministro dell'Economia, e la partecipazione delle diverse amministrazioni nella determinazione degli indirizzi è salvaguardata soltanto dalla previsione in base alla quale devono essere sentiti, di volta in volta, – oltre ad un altro componente dell'Esecutivo (il Ministro dell'istruzione) – i direttori delle Agenzie fiscali, la Conferenza dei Rettori, il Presidente del Cnel e le istanze rappresentative promosse dai presidenti degli enti ricerca e degli enti pubblici non economici. Tuttavia, questi soggetti giocano un ruolo assolutamente marginale rispetto a quello degli organi governativi dovendo essere semplicemente consultati prima che vengano emanati gli atti di indirizzo, mentre non sembrano avere il potere di influire realmente sul contenuto di questi atti.

Quanto detto finora riguarda i comitati di settore delle pubbliche amministrazioni nazionali. Discorso diverso va fatto per

i comitati di settore di cui all'art. 41, co. 2, primo periodo, che prevede la presenza di forti istanze rappresentative, come la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, che esercita le funzioni di comitato di settore. Considerato che a questo organismo prendono parte tutti gli enti, il comitato di settore sarà poco più di un'articolazione organizzativa di tale conferenza, in grado di esercitare per conto di tutte le Regioni i poteri di indirizzo nei confronti dell'Aran. Ancora differente è la situazione per quei comitati che sono espressione di associazioni (o "istanze rappresentative": così sempre art. 41, co. 2, lett. c) di enti su base volontaria, come ad esempio l'Anci o l'Upi e l'Unioncamere, per i quali può verificarsi che non ogni ente sia associato, pur essendo le associazioni "a struttura aperta" e consentendo quindi in qualsiasi momento l'adesione di tutti.

Come si è in parte anticipato, con la riforma del 2009, i comitati di settore hanno minor voce rispetto al passato nell'esame dell'ipotesi di accordo: da un lato, perché il Governo nelle sue varie articolazioni svolge in diversi casi proprio le funzioni di comitato di settore e, dall'altro, perché la lettera della legge attribuisce il potere di esprimere un parere soltanto ai comitati di settore degli enti e delle amministrazioni subnazionali. Inoltre, è scomparsa la possibilità per i comitati di settore di dare comunque corso all'accordo in presenza di una divergenza nella valutazione degli oneri finanziari e questo elemento dimostra ancora una volta la riduzione della rilevanza dei comitati di settore nel procedimento di contrattazione collettiva nazionale.

E non sembra che per la contrattazione collettiva integrativa le cose vadano diversamente. Infatti, la precedente versione dell'art. 40 *bis*, d.lgs. n. 165/2001 prevedeva la necessità di procedere a verifiche congiunte da parte dei comitati di settore, del Governo e degli organi di controllo interno sulle implicazioni finanziarie complessive della contrattazione integrativa di comparto, individuando criteri di riscontro anche sui contratti integrativi delle singole amministrazioni. In linea con la riduzione dei compiti dei comitati di settore nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale, il nuovo testo dell'art. 40 *bis*

dispone che il controllo sulla compatibilità dei costi a livello di contrattazione integrativa debba essere effettuato dal collegio dei revisori dei conti, dal collegio sindacale o dagli uffici centrali di bilancio previsti dagli ordinamenti delle singole amministrazioni.

### **2.1. *I comitati di settore dei comparti Regioni (e Sanità) ed Autonomie locali***

La peculiarità delle Regioni e degli enti locali nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale di comparto è stata salvaguardata da quando esistono i comitati di settore, anche se con modalità differenti a seconda del momento storico.

Si è in parte anticipato che già nella versione delle norme risalente alla seconda privatizzazione il comitato di settore delle amministrazioni locali, dal punto di vista sia della sua composizione sia della rappresentanza delle istanze associative, rispecchiava la grande eterogeneità del comparto. Esso, infatti, era formato da membri designati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dall'Anci, dall'Upi e dall'Unioncamere, sicché non tutti gli enti locali partecipavano allo stesso modo all'elaborazione degli indirizzi contrattuali. Tuttavia, era evidente che mentre ogni Regione contribuiva a designare i suoi rappresentanti in seno al comitato di settore e quindi era in grado di fornire, seppure indirettamente, un contributo alla redazione degli indirizzi della contrattazione collettiva, per quanto riguardava gli altri enti locali erano l'Anci e l'Upi, associazioni private, ad indicare i propri membri nel comitato, cosicché gli enti locali non regionali che decidevano di non far parte di quelle associazioni erano esclusi dalla formazione degli indirizzi della contrattazione collettiva.

La diversità nelle istanze rappresentative e quindi nelle modalità di partecipazione alle determinazioni dei comitati di settore da parte delle Regioni, da un lato, e delle Autonomie locali, dall'altro, testimoniata da quanto appena detto, è alla base della riforma, alla quale si è fatto riferimento in precedenza. È chiaro, infatti, che la previsione di due distinti comitati di setto-

re, uno per le Regioni e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, l'altro per gli enti locali, le Camere di commercio ed i segretari comunali e provinciali, dimostra che il legislatore del 2009 spinge nella direzione della collocazione dei due diversi gruppi di enti ed amministrazioni in due comparti differenti, in modo tale da assicurare proprio l'omogeneità che prima mancava<sup>(20)</sup>.

La differenziazione delle istanze associative delle varie autonomie locali è realizzata anche in altre parti del d.lgs. 165/2001. Infatti, l'art. 46, co. 7, prevede che due dei quattro componenti del collegio di indirizzo e controllo dell'Aran siano designati, *rispettivamente*, dall'Anci e dall'Upi e dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni, al contrario di quanto accadeva in precedenza<sup>(21)</sup>. In controtendenza con le esigenze di maggiore omogeneità, è rimasto invece inalterato il co. 9 della stessa norma, in base al quale la riscossione dei contributi riservati all'Aran è effettuata previa intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-città.

Degna di nota è altresì la previsione secondo la quale, al fine di assicurare il migliore raccordo fra i comitati di settore delle Regioni e degli Enti locali e l'Aran, ad ogni comitato corrisponde una specifica struttura, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (art. 41, co. 4, nuovo testo, ultimo periodo).

Con riferimento al ruolo delle Regioni e degli enti locali in passato sono stati criticati gli interventi legislativi volti a comprimere l'autonomia del competente comitato di settore da parte del legislatore statale, interventi sospettati di incostituzionalità rispetto all'art. 117 Cost.<sup>(22)</sup>. In particolare, il riferimento è all'art. 16, co. 7, l. n. 448/2001, nella parte in cui prevedeva

---

(20) Non è dello stesso avviso A. VISCOMI, *La contrattazione collettiva nazionale*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, p. 55.

(21) Secondo l'art. 46, co. 6, versione precedente, l'Anci e l'Upi designavano *assieme* alla Conferenza dei Presidenti due dei componenti del comitato direttivo dell'Aran.

(22) Sul punto, v. L. ZOPPOLI, *La ricerca di un nuovo equilibrio tra contrattazione nazionale e contrattazione integrativa. Il comparto Regioni/Autonomie locali*, in *Quad. Rass. Sind.*, 2002, 4, p. 110.

che, per i rinnovi contrattuali per il biennio 2002/2003, i comitati di settore dovevano attenersi ai criteri indicati dal legislatore statale per gli altri comparti. Sennonché, la Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi in merito, ha escluso l'illegittimità della norma che, a suo giudizio, costituiva legittimo esercizio del potere di "coordinamento della finanza pubblica", in quanto fissava "principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente, che rientrano nella competenza della legislazione statale" <sup>(23)</sup>. È probabile che, considerati i precedenti, se la Corte Costituzionale fosse chiamata a pronunciarsi sui controlli governativi previsti dalla vecchia e, seppure con modifiche, dalla nuova versione dell'art. 47, d.lgs. n. 165/2001, nell'ambito delle contrattazioni nazionale ed integrativa relativa a Regioni ed autonomie locali, si pronuncerebbe per la legittimità della norma. Infatti, quando tali controlli riguardano i costi della contrattazione collettiva, l'ingerenza governativa potrebbe essere giustificata proprio dalle esigenze di coordinamento della finanza e di contenimento della spesa pubblica. E' questo il caso della previsione di cui all'art. 47, co. 2, secondo la quale il Governo, con riferimento agli atti di indirizzo delle Regioni e degli enti locali "può esprimere le sue valutazioni per quanto attiene agli aspetti riguardanti la compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale". In altre parole, la giurisprudenza della Corte Costituzionale sembra dare il suo benestare a questa forma di controllo economico-finanziario centralizzato previsto dal legislatore nazionale nell'ambito del procedimento negoziale riguardante Regioni ed enti locali.

### *3. Il ruolo della Corte dei Conti nei procedimenti contrattuali*

Una volta acquisito il parere favorevole dei comitati di settore di cui si è parlato nel paragrafo 2, l'Aran deve trasmettere la quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei Conti, che, analogamente a quanto già accadeva in precedenza, è tenuta a

---

(23) Così Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 4 e 22 luglio 2004, n. 260.

certificare “l’attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio” (art. 47, co. 5). La Corte deve deliberare entro quindici giorni dalla trasmissione dei costi e tale deliberazione può essere: a) positiva, di modo che il Presidente dell’Aran procede a sottoscrivere definitivamente l’accordo <sup>(24)</sup>; b) negativa, nel qual caso il Presidente – d’intesa con il competente comitato di settore, che può dettare ulteriori indirizzi – riapre le trattative che portano alla sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo, a seguito della quale si riattiva la procedura di certificazione (art. 47, co. 6). Resta confermato che, se la certificazione negativa riguarda solo alcune clausole, l’intesa può essere comunque sottoscritta definitivamente con la precisazione che quelle clausole sono da considerarsi inefficaci.

Come si può vedere, il ruolo della Corte dei Conti nel procedimento contrattuale di comparto non è molto diverso da quello che tale organismo già aveva in precedenza. È da verificare invece il dubbio di un possibile “sconfinamento” della Corte in ambiti diversi rispetto al controllo dei dati contabili <sup>(25)</sup>. A ben guardare le nuove norme, almeno un sospetto potrebbe essere avanzato. Infatti, durante il procedimento di certificazione, la Corte dei Conti può continuare ad avvalersi di alcuni esperti che non sono più nominati al fine di coadiuvare tale organismo nella verifica dell’attendibilità dei costi e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e bilancio (art. 47, co. 4, vecchio testo), ma allo scopo di acquisire elementi istruttori e valutazioni, più in generale, “sul contratto collettivo” (art. 47,

---

(24) Decorsi i quindici giorni previsti senza che la Corte dei Conti si sia pronunciata, la certificazione si intende effettuata positivamente.

(25) Il dubbio è insinuato da A. VISCOMI, *La contrattazione collettiva nazionale*, cit., p. 59. Per determinare le competenze della Corte dei Conti occorre far riferimento anche alle norme generali vigenti riguardanti la magistratura contabile, integrate dalle previsioni di cui all’art. 11, l. n. 15/2009, secondo le quali “la Corte dei conti ... può effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento. Ove accerti gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo, ... ne individua ... le cause e provvede ... a darne comunicazione ... al Ministro competente” che “sulla base delle proprie valutazioni, anche di ordine economico-finanziario, può disporre la sospensione dell’impegno di somme stanziato” (co. 2).

co. 6, nuovo testo). A ciò si aggiunge che ora vengono specificate le competenze di questi esperti che non sono affatto limitate alla contabilità, bensì si estendono alle relazioni sindacali ed al costo del lavoro. È vero che la Corte continua a non avere la possibilità di influire sulla scelta di tali soggetti – che sono designati dal Ministro per la pubblica amministrazione<sup>(26)</sup>, mentre, con riferimento all'ipotesi di accordo per Regioni ed enti locali, due esperti sono designati direttamente dall'Anci, dall'Upi e dalla Conferenza delle Regioni<sup>(27)</sup> – tuttavia è innegabile che l'(almeno apparente) estensione dei compiti che a loro possono essere affidati potrebbe sottintendere un ampliamento degli spazi della Corte dei Conti nel procedimento negoziale nazionale.

A livello di contrattazione integrativa, il ruolo ed i compiti della magistratura contabile sono stati sicuramente potenziati, in quanto adesso è prevista una partecipazione della Corte al controllo dei relativi costi, verifica che era precedentemente riservata soltanto agli organi di controllo interno, ai comitati di settore ed al Governo. Il nuovo testo dell'art. 40-*bis* del d.lgs. n. 165/2001 prevede invece che il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio sia effettuato dagli organi di controllo interno delle pubbliche amministrazioni (co. 1). Inoltre, alcune amministrazioni devono ottenere l'avallo anche da parte della Presidenza del Consiglio (co. 2). Le Regioni e gli enti locali non rientrano fra queste amministrazioni, in quanto il legislatore assegna loro, al riguardo, opportunamente maggiore autonomia<sup>(28)</sup>.

Viceversa, tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art.

---

(26) Tramite il Capo del Dipartimento della funzione pubblica di intesa con il Capo del Dipartimento della Ragioneria dello Stato, nell'ambito di un elenco definito di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (art. 47, co. 6).

(27) Il precedente testo dell'art. 47, co. 4, prevedeva invece che i tre esperti fossero nominati dal Presidente del Consiglio, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni e con la Conferenza Stato-Città.

(28) Questo secondo avallo economico-finanziario da parte della Presidenza del Consiglio è previsto per le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, gli enti pubblici non economici, gli enti e le istituzioni di ricerca con un organico superiore alle 200 unità (art. 40-*bis*, co. 2).

1, co. 2 (e quindi anche Regioni ed enti locali) devono inviare, entro il 31 maggio di ogni anno, “specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa” al Ministero dell’Economia, che predispone un modello di rilevazione, d’intesa con la Presidenza del Consiglio e con la Corte dei Conti. Quest’ultimo organismo è poi destinatario di tali informazioni che, “ferme restando le ipotesi di responsabilità eventualmente ravvisabili”, le utilizza insieme a quelle di cui al titolo V (sempre del d.lgs. n. 165/2001) *anche* ai fini del referto sul costo del lavoro (co. 3). Va sottolineato che la previsione appena richiamata e l’uso della congiunzione “anche” sottintendono che la trasmissione delle informazioni alla Corte dei Conti non è limitata soltanto alla stesura del referto sul costo del lavoro, ma che i giudici contabili sono coinvolti: da un lato, nell’accertamento del rispetto dei vincoli finanziari “in ordine sia alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa sia all’evoluzione della consistenza dei fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati”; dall’altro, nella concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla finalità ed al merito con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa (v. art. 40 *bis*, co. 5). D’altronde, la formulazione della norma prima richiamata tiene conto anche della circostanza che la legge delega n. 15/2009 attribuisce alla Corte dei Conti, come si è accennato, la competenza più generale di “effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento” (art. 11, co. 2); competenza che, peraltro, spetta alle sezioni regionali di controllo della medesima Corte fare applicare “nei confronti delle gestioni pubbliche regionali o degli enti locali” (art. 11, co. 3).

A questo punto si tratta di attendere per verificare in che modo la Corte dei Conti interpreterà in concreto le norme che prevedono il suo coinvolgimento nella contrattazione integrativa. Secondo la nuova normativa poi, per esercitare le funzioni di controllo sulla contrattazione integrativa, la Corte dei Conti può avvalersi di personale in posizione di fuori ruolo o di comando (co. 6).

Inoltre, va segnalato che l’art. 11, co. 4, l. n. 15/2009 ag-

giunge il co. 8 *bis* all'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, in base al quale "le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono essere integrate ... da due componenti designati, salva diversa previsione dello statuto della Regione, rispettivamente dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali oppure, ove tale organo non sia stato istituito, dal Presidente del Consiglio regionale su indicazione delle associazioni rappresentative dei Comuni e delle Province a livello regionale. I predetti componenti sono scelti tra persone che, per gli studi compiuti e le esperienze professionali acquisite, sono particolarmente esperte nelle materie aziendalistiche, economiche, finanziarie, giuridiche e contabili; i medesimi durano in carica cinque anni e non sono riconfermabili". E' appena il caso di sottolineare che pure in questo caso la nomina è effettuata *formalmente* con decreto del Presidente della Repubblica, anche se, come visto, *sostanzialmente* la scelta è rimessa agli organi regionali.

#### 4. La legge delega n. 15 del 2009 ed il rafforzamento del potere di rappresentanza delle Regioni e degli enti locali

In conclusione, è interessante valutare se il legislatore della l. n. 15/2009 abbia esercitato correttamente uno dei principi della delega, ovvero quello relativo al "potenziamento del potere di rappresentanza delle regioni e degli enti locali", nell'ambito del più generale principio volto a "riordinare le procedure di contrattazione collettiva nazionale, in coerenza con il settore privato e nella salvaguardia delle specificità sussistenti nel settore pubblico, nonché quelle della contrattazione integrativa" (art. 3, co. 2, lett. *h*), l. n. 15/2009 <sup>(29)</sup>). Questa verifica va effettuata anzitutto con riferimento ai comitati di setto-

---

(29) Sui principi della delega in materia di Aran e comitati di settore, v. E. GRAGNOLI, *Contrattazione collettiva, relazioni sindacali e riforma dell'Aran*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2008, I, p. 993 ss. Più in generale, su legge delega e lavoro pubblico regionale e locale, v. R. SALOMONE, *Il lavoro pubblico regionale e locale nella "Riforma Brunetta"*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2009, p. 1 ss.

re ed all'Aran.

In merito ai primi organismi, la novità di rilievo, come si è detto prima, è data dalla differenziazione delle istanze associative delle diverse autonomie locali, realizzata con la probabile previsione di due comparti distinti, uno per le Regioni e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, l'altro per gli enti locali, le Camere di commercio ed i segretari comunali e provinciali. Tuttavia, il superamento dell'eterogeneità dei comitati di settore, caratteristica della precedente disciplina, contribuendo a fare chiarezza fra le istanze delle Regioni e degli altri enti locali, costituisce un elemento che rafforza il potere di rappresentanza soltanto indirettamente ed in modo insufficiente. Per quanto riguarda l'Aran, si è appena visto che lo spazio assegnato agli enti sub-nazionali nell'ambito dell'Agenzia non è stato molto accresciuto rispetto al passato, tenuto conto che sia nel vecchio comitato direttivo, sia nel nuovo collegio di indirizzo e controllo tali enti nominavano due componenti<sup>(30)</sup>, di modo che l'innovazione è rappresentata soltanto dalla partecipazione alla scelta del Presidente attraverso il previo parere vincolante della Conferenza unificata, parere che sostituisce la semplice consultazione della medesima Conferenza.

Si è poi detto che le sezioni regionali della Corte dei Conti possono essere integrate da componenti di nomina regionale: in questo modo il legislatore statale intende garantire una partecipazione più attiva delle Regioni anche nella gestione contabile<sup>(31)</sup>. Ovviamente, maggiore partecipazione implica anche maggiori oneri, a cominciare da quelli finanziari che sono imputabili proprio alla Regione.

Tutto considerato, però, quanto illustrato appare un po' poco

---

(30) L. ZOPPOLI, *Problemi giuridico-istituzionali della riforma del contratto collettivo. A proposito della "Riforma Brunetta"*, in M. CARRIERI, V. NASTASI V., *op. cit.*, suggeriva invece un'articolazione della composizione del collegio direttivo "in modo tale da garantire una rappresentanza più specializzata e compatta" ed immaginava un direttivo "non rigido, ma espandibile su richiesta delle amministrazioni periferiche ... limitatamente alla contrattazione nazionale che le riguard[ava]" (p. 251).

(31) La partecipazione più attiva è attestata pure dalla precisazione che "lo status dei predetti componenti è equiparato a tutti gli effetti ... a quello dei consiglieri della Corte dei conti", di modo che non si tratta di componenti di serie B.

per ritenere esercitato appieno il principio di delega preso in considerazione. Sicché, saranno eventualmente i decreti correttivi a dirci se (e come) il Governo intenderà correggere il tiro in materia. Per ora, al riguardo, non si registrano segnali di sorta.