

La



Corte dei Conti

n. 19/CONTR/CL/09

a

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

nell'adunanza del 12 maggio 2009 composta dai seguenti magistrati:

Presidente di Sezione: dott. Gian Giorgio PALEOLOGO, dott. Maurizio MELONI;

Consiglieri: dott. Carlo GRANATIERO, dott. Corrado CERBARA,
dott. Adolfo T. DE GIROLAMO, dott. Ennio COLASANTI,
dott. Andrea LIOTTA, dott. Tommaso D'AMBROSIO,
dott. Pietro RUSSO, dott. Valeria CHIAROTTI, dott.
Aldo CAROSI, dott. Mario NISPI LANDI, dott. Vincenzo
PALOMBA;

dott. Adelisa CORSETTI (**relatore**), dott. Laura
CAFASSO, dott. Francesco TARGIA;

I° Referendario: dott. Luca FAZIO;

Referendario

VISTO il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

VISTE le ipotesi di CCNL per il personale non dirigente del comparto delle Istituzioni e degli Enti di Ricerca e Sperimentazione per il quadriennio normativo 2006 – 2009 e biennio economico 2006-2007, e II biennio economico 2008-2009;

VISTA la comunicazione con la quale, in data 4 maggio 2009, sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il giorno 12 maggio 2009;

UDITI in data 7 maggio 2009, gli esperti designati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 47, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001;

TENUTO conto delle valutazioni del nucleo tecnico "Costo del lavoro" espresse nel rapporto n. 2009_07_08 dell'8 maggio 2009;

UDITO il relatore I Ref. dott.ssa Adelisa Corsetti;

DELIBERA

certificazione positiva delle ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale non dirigente del comparto delle Istituzioni e degli Enti di Ricerca e Sperimentazione per il quadriennio normativo 2006 – 2009 e biennio economico 2006-2007, e Il biennio economico 2008-2009, con le raccomandazioni e le osservazioni di cui all'unito rapporto di certificazione, che costituisce parte integrante della deliberazione medesima.

ORDINA

la trasmissione della presente deliberazione all'ARAN, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico (IGOP) e al Presidente del Comitato di settore per il Comparto delle istituzioni ed enti di ricerca.

Il Presidente

Gian Giorgio Paleologo

Il Relatore

I° Ref. Adelisa Corsetti

Depositata in Segreteria il 25 maggio 2009

Il Dirigente

Patrizio Michetti

Rapporto di certificazione

Ipotesi di CCNL del personale non dirigente del Comparto Istituzioni ed Enti di ricerca e sperimentazione - quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007.

Ipotesi di CCNL del personale non dirigente del Comparto Istituzioni ed Enti di ricerca e sperimentazione - biennio economico 2008-2009.

1. Le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo hanno deliberato, in data odierna:

A) certificazione positiva dell'ipotesi di contratto di cui al CCNL del personale non dirigente del Comparto Istituzioni ed Enti di ricerca e sperimentazione - quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007, con le osservazioni e raccomandazioni relative ai seguenti articoli:

- art. 3, comma 1, nella parte in cui riserva le procedure selettive interne al personale in possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno <<o in possesso del titolo di studio immediatamente inferiore>>, nonché nella parte in cui limita i posti riservati al 50 % della disponibilità complessiva, da interpretare con riferimento <<al periodo di programmazione triennale del fabbisogno di personale>>;
- art. 23 comma 1, nella parte in cui limita i posti riservati al 50 % della disponibilità complessiva, da interpretare con riferimento <<al periodo di programmazione triennale del fabbisogno di personale>>;
- art. 24, nella parte in cui consente la stipulazione di contratti a termine <<di durata non superiore a cinque anni>>;
- art. 25, nella parte in cui consente il rinvio alla disciplina <<legislativa>> previgente nel comparto.

B) certificazione positiva con riferimento all'ipotesi di CCNL del personale non dirigente del Comparto Istituzioni ed Enti di ricerca e sperimentazione - biennio economico 2008-2009.

2. Le ipotesi di accordo in epigrafe, relative al personale non dirigente del comparto istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione, sottoscritte, rispettivamente, in data 24 febbraio e 10 marzo 2009, sono pervenute, la prima, il 23 e, la seconda, il 27 aprile 2009.

All'atto di indirizzo del comitato di settore, emanato in data 27 febbraio 2008, dopo la scadenza del primo biennio, sono seguite le trattative condotte, su richiesta dei sindacati confederali, su tre tavoli separati, per quanto riguarda la prima ipotesi di accordo, concernente il quadriennio normativo e il primo biennio economico. Al contrario, nel secondo biennio vi è stata la necessità di ricomporre un unico tavolo allo scopo di raggiungere il limite minimo di rappresentatività (51 %, secondo il disposto dell'art. 43, comma 3, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165). Di conseguenza, la prima ipotesi di accordo è stata sottoscritta da tutte le sigle sindacali presenti ai tre tavoli, mentre l'accordo relativo al secondo biennio 2008-09 non è stato siglato dalla CGIL e dall'USI/RDB, analogamente a quanto accaduto per gli altri comparti della stessa tornata negoziale (sul punto, v. delibera 6 febbraio 2009, n. 3/CONTR/CL/2009 relativa al personale del comparto ministeri).

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha reso il parere favorevole per entrambe le ipotesi, in data 23 aprile 2009, dopo aver disposto, in data 25 marzo 2009, la sospensione del termine per acquisire ulteriori elementi istruttori, ai sensi dell'art. 47, comma 7, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

3. La base di calcolo utilizzata dall'Aran per la determinazione degli oneri contrattuali per il biennio 2006-2007 (pari a 38.723,67 euro per 23.392 unità di personale, al 31 dicembre 2005, incluso quello a tempo determinato) è coerente con la base risultante dal precedente rinnovo, nonché con i criteri indicati dalla Corte nelle pregresse certificazioni.

La retribuzione media di riferimento per la determinazione degli oneri contrattuali per il biennio 2008-2009 (pari a 40.883,56 euro per 22.950 unità di personale, al 31 dicembre 2007, incluso quello a tempo determinato) corrisponde a quella di uscita dal precedente rinnovo.

4. Sotto il profilo della compatibilità finanziaria, con il rinnovo del primo biennio si attribuisce un incremento medio a regime del 4,85 % attraverso una crescita pro capite della retribuzione tabellare del comparto di 144,46 euro medi mensili, corrisposta in due tranches

(con decorrenza primo gennaio 2006 e primo gennaio 2007), e imputata per circa il 96,5 % (139,36 euro) alla parte fissa della retribuzione (tabellare e indennità).

Con il secondo biennio si riconosce un incremento pro capite, a regime nel 2010, pari a 99,91 euro medi mensili, principalmente imputati allo stipendio tabellare (86,7 %, in media corrispondente a 86,65 euro), corrisposto in tre tranches (con decorrenza primo aprile 2008, primo luglio 2008 e primo gennaio 2009): 0,40 % e 0,59 % il primo anno (pari al valore della indennità di vacanza contrattuale) e 3,2 % dal gennaio 2009, pari alla somma dei tassi di inflazione programmata per il 2008 (1,7 %) e 2009 (1,5 %).

5. Sotto il profilo della compatibilità finanziaria ed economica, si rileva che, a livello nazionale, la crescita del PIL reale già stimata al ribasso rispetto ai periodi precedenti (0,5 % 2008 e 0,9 % 2009), è stata rivista allo 0,1 % per il 2008 e stimata allo 0,5 % per il 2009 (v. Relazione previsionale e programmatica 2009 e nota di aggiornamento al DPEF del 23 settembre 2008), sino alla stima di segno negativo diffusa dall'Istat, che ha visto il PIL del 2008 in diminuzione dell'1 % (Istat, Conti economici nazionali, 2 marzo 2009), e poi in ulteriore calo del 2 % (v. Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministero dell'economia e delle finanze, Nota Informativa 2009 di aggiornamento al Programma di stabilità dell'Italia per l'anno 2008, diffusa a febbraio 2009), con una perdita del 4,5 % rispetto alla previsione Eurostat per l'Italia nel 2009 (Economic Forecast Spring 2009 – 3 maggio 2009).

La crescita dei prezzi, dopo aver manifestato i rischi di crescita paventati nel 2008, mostra segnali di frenata già a partire dal termine dell'anno precedente, attestandosi al 3,3 % come media del periodo (NIC compresi tabacchi, dati Istat del 16 aprile 2009).

Le previsioni per il 2009 mostrano infatti un andamento inflattivo in rapida discesa, attestandosi per il primo trimestre su valori prossimi all'1,5 % (NIC senza tabacchi, dati Istat del 16 aprile 2009).

La combinazione di un forte decremento delle variabili reali e nominali per l'anno in corso fa presagire uno sviluppo analogo anche per la componente nominale del PIL, per cui sono da considerare attentamente gli incrementi di spesa valutati in relazione agli andamenti stimati del PIL nominale, che potrebbero manifestare rischi di crescita, in proporzione, maggiori del previsto.

È opportuno ricordare che il quadro macroeconomico previsto a febbraio 2009 (v. Nota Informativa cit.) stima la produttività in rallentamento (- 0,9 %) e un innalzamento del <<Costo del Lavoro per Unità di Prodotto>> (CLUP) per il 2008 (5,3 %), e che una crescita del PIL reale negativa, associata ad un percorso di ripiego verso il PIL nominale, amplificano i

ritorni negativi sull'economia reale dovuti ad un aumento dei costi da lavoro, specialmente se non compensati da una maggiore produttività.

Proprio per il rilancio reale dell'economia, la normativa recente persegue obiettivi di efficienza ed efficacia, specie nei servizi della Pubblica Amministrazione, anche e soprattutto con incentivi e premialità che stimolino la produttività, e quindi rendano meno oneroso il peso reale della spesa per redditi. Vanno in questa direzione sia l'accordo quadro del 22 gennaio 2009 sia l'accordo interconfederale del 15 aprile per la relativa attuazione, tra Governo e parti sociali, i quali recepiscono gli obiettivi del Memorandum d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche, del 18 gennaio 2007, preordinato all'introduzione nei CCNL di sistemi di valutazione e misurazione e di criteri di accertamento dell'apporto individuale alla produttività, affinché il raggiungimento dei risultati costituisca uno strumento di differenziazione del trattamento economico.

In questo contesto, si sottolinea che il rinnovo per il biennio 2006-2007 attribuisce un incremento a regime pari al 4,85 % con prevalente imputazione delle risorse alla parte fissa (tabellare e indennità) della retribuzione anziché a quella variabile, legata alla produttività ed al merito, come del resto già riscontrato per altri comparti della stessa tornata (v. ex multis, delibera 6 febbraio 2009, n. 3/CONTR/CL/2009).

Per il rinnovo del biennio 2008-2009, invece, l'attuale stanziamento delle risorse, corrispondenti al solo tasso d'inflazione programmato, pur imputato in gran parte sulle voci fisse della retribuzione, appare in linea con gli accordi del 1993 a tutela del potere di acquisto dei salari.

Le precedenti considerazioni inducono ad adottare modelli che includano un maggior controllo della spesa pubblica, anche mediante l'effettiva correlazione tra trattamento accessorio e incrementi di produttività.

Al riguardo, si rammenta la natura meramente programmatica delle disposizioni recate dall'articolo 11 dell'ipotesi relativa al secondo biennio, concernenti il recupero delle somme derivanti dai risparmi di spesa attesi dal complessivo riordino delle amministrazioni pubbliche, che sono da destinare al fondo unico di amministrazione secondo il meccanismo previsto dall'art. 2, comma 34, della legge 22 dicembre 2008, n. 203. L'applicazione della predetta disposizione contrattuale, ai sensi dell'art. 2, comma 33, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, ivi richiamato, è condizionata alle verifiche eseguite dal Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, oltre ad essere bisognevole di una ulteriore fase di contrattazione nazionale per la definizione dei principi cardine sui quali effettuare la prestazione lavorativa, come già chiarito in precedenti certificazioni (v. per tutte, delibera 6 febbraio 2009, n. 3/CONTR/CL/2009). Ciò rende neutra ai fini della compatibilità finanziaria ed economica la norma posta dall'art. 11.

6. La certificazione positiva delle ipotesi di accordo in esame, da parte della Corte, non esclude la necessità di osservazioni e raccomandazioni sui seguenti articoli, relativi alla parte

normativa del primo contratto, nel senso che l'applicazione delle norme ivi contenute deve tener conto, in ogni caso, della normativa primaria disciplinante la materia, nonché dell'orientamento consolidato della giurisprudenza costituzionale sulle singole previsioni. Ogni diversa interpretazione sarebbe foriera di costi aggiuntivi non quantificati in sede contrattuale, oltre a porsi in contrasto con i principi desumibili dall'ordinamento positivo.

Artt. 3, comma 1 (Accesso ai livelli di base: progressione tra i profili) e 23, comma 1 (Disposizione transitoria per lo sviluppo professionale).

La disposizione contrattuale dell'art. 3 prevede che <<Gli Enti prevederanno, per una sola volta, con le modalità definite nei propri ordinamenti e nell'ambito dei posti disponibili [...] l'espletamento di procedure selettive interne riservate al personale dipendente del profilo immediatamente inferiore, in possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno o in possesso del titolo di studio immediatamente inferiore. I posti destinati alla presente procedura sono contenuti nel limite del 50 % della disponibilità complessiva.>>. La limitazione temporale della deroga è stata sottolineata dalla Presidenza del Consiglio che, nell'autorizzare la stipula definitiva, ha raccomandato che <<le procedure di cui agli articoli 3 e 23, dell'ipotesi di contratto, che recano altrettante deroghe al principio del concorso pubblico applicabili una sola volta, non siano reiterati nei futuri accordi.>>

La predetta disposizione, nella parte in cui consente l'accesso alle procedure selettive interne al personale <<in possesso del titolo di studio immediatamente inferiore>> rispetto a quello richiesto per l'accesso dall'esterno, si discosta dall'omologa previsione di cui all'art. 23 del presente contratto, relativa allo sviluppo professionale di Ricercatori e Tecnologi, ove la partecipazione alle procedure selettive interne è consentita soltanto ai dipendenti <<in possesso di tutti i requisiti richiesti per l'accesso dall'esterno >>.

La disposizione prevista dall'art. 3, comma 1, non appare in linea con i principi desumibili dall'ordinamento oltre che con l'orientamento espresso dalla giurisprudenza di questa Corte in sede di controllo e neppure con la previsione contenuta nel citato art. 23 del medesimo contratto in esame che correttamente subordina al possesso del diploma di laurea la legittimazione all'accesso al posto di ricercatore, in quanto ammette che il personale dei livelli possa accedere a posti in organico più elevati senza disporre del pertinente titolo di studio.

Al riguardo, l'art. 5, comma 2, lett. f), della legge 4 marzo 2009, n. 15, raccomanda al Governo, nell'esercizio della delega, di <<stabilire che le progressioni di carriera avvengano per concorso pubblico, limitando le aliquote da destinare al personale interno ad una quota comunque non superiore al 50 per cento>>.

Il predetto criterio normativo offre una copertura soltanto parziale della previsione contrattuale, nella parte in cui pone il principio del concorso pubblico che è istituito diverso dalla procedura selettiva interna, mentre vi è perfetto allineamento nella scelta dei contraenti di limitare la quota di riserva al 50 % della disponibilità complessiva.

Nelle more dell'emanazione delle disposizioni delegate, la norma contrattuale in esame appare coerente con le regole poste dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, il cui art. 35 consente il reclutamento del personale anche mediante procedure selettive <<che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno>> (art. 35, comma 1, lett. a), nonché con l'orientamento del Giudice delle leggi, che ha ritenuto legittime le procedure selettive interne per il conferimento della qualifica superiore a condizione che esse prevedano una quota di riserva a favore del personale interno non eccessiva, così da rispettare i principi costituzionali della parità di trattamento (art. 3 Cost.) e di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) (v. C. cost., 26 gennaio 2004, n. 20; id., 24 luglio 2003, n. 274; id., 23 luglio 2002, n. 373; id., 16 maggio 2002, n. 194; id., 6 luglio 2004, n. 205; id., 4 gennaio 1999, n. 1).

Resta da considerare la questione dell'eventuale sovrapposizione della quota di riserva prevista dagli artt. 3 e 23 con l'identico meccanismo prefigurato dall'art. 56 del CCNL relativo al quadriennio 1998-2001 (per il personale inquadrato nei livelli di base) e dall'art. 64 del CCNL 21 febbraio 2002 (per la categoria dei ricercatori e tecnologi), in quanto l'applicazione delle disposizioni attualmente in esame potrebbe comportare il superamento della quota del 50 % qualora, nello stesso periodo di programmazione triennale del fabbisogno di personale, fossero emanati due bandi di concorso, uno ai sensi delle norme contrattuali pregresse e uno in applicazione di quelle in esame.

In buona sostanza, il quadro normativo di riferimento consente di avallare sì le previsioni contrattuali poste dagli artt. 3 e 23 dell'ipotesi di accordo relativa al quadriennio normativo 2006-2009, nella parte in cui la deroga al principio del concorso pubblico viene giustificata con la limitazione della quota di riserva al 50 % della disponibilità complessiva, ma soltanto a condizione che le predette norme vengano interpretate con riferimento <<al periodo di programmazione triennale del fabbisogno di personale>>. Diversamente opinando detto limite del 50% potrebbe essere superato.

Più problematica si presenta la disposizione di cui all'art. 3, là dove consente l'accesso alle procedure selettive interne al personale <<in possesso del titolo di studio immediatamente inferiore>>: tale previsione, infatti, sembra contrastare con la norma dell'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui le procedure selettive (esterne ed interne) devono essere idonee <<a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire>> (art. 35, comma 2, lett. b).

In proposito si ritiene che il testo dell'art. 3 debba essere interpretato alla luce della normativa primaria di riferimento, nel senso di consentire l'accesso ai dipendenti in possesso di tutti i requisiti richiesti per l'accesso dall'esterno, così come previsto per l'omologo art. 23, tanto più ove si consideri che il possesso di un titolo di studio non adeguato rispetto alla posizione da ricoprire – e comunque non integrato dal possesso di un titolo di servizio - non garantirebbe la piena rispondenza della disposizione negoziale al principio del buon andamento della pubblica amministrazione, oltre che al principio di corrispettività delle prestazioni.

Art. 24 (Verifica annuale delle risorse – Clausola risolutiva).

La disposizione contrattuale prevede che <<Gli Enti, ivi compresa l'ENEA, possono continuare a stipulare contratti a termine di durata non superiore a cinque anni, a condizione che negli stessi sia prevista la clausola risolutiva collegata alla verifica annuale dell'effettiva consistenza delle risorse necessarie per la copertura del corrispondente onere>>.

La predetta norma appare in contrasto con il disposto normativo, tenuto conto dell'avvenuta abrogazione dell'art. 36, comma 11, del d.lgs. n. 165 del 2001 operata dall'art. 49 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, che consentiva alle università e agli enti di ricerca di <<avvalersi di contratti di lavoro flessibile per lo svolgimento di progetti di ricerca e di innovazione tecnologica i cui oneri non risultino a carico dei bilanci di funzionamento degli enti o delle università>>. Né potrebbe ipotizzarsi una riviviscenza della disposizione recata dall'art. 36 della l. 20 marzo 1975, n. 70, trattandosi di disposizione già inclusa nell'allegato A al d.lgs. n. 165 del 2001, che indica le norme che cessano di avere efficacia a norma dell'art. 69 dello stesso decreto.

L'attuale regolamentazione della materia è posta dall'art. 5, comma 4-bis, del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), comma aggiunto dal comma 40 dell'art. 1, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 e poi così modificato dall'art. 21 del citato decreto-legge n. 112 del 2008, secondo cui << qualora per effetto di successione di contratti a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti il rapporto di lavoro fra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore abbia complessivamente superato i trentasei mesi comprensivi di proroghe e rinnovi, indipendentemente dai periodi di interruzione che intercorrono tra un contratto e l'altro, il rapporto di lavoro si considera a tempo indeterminato >>.

Stante il chiaro tenore della disposizione di legge vigente, appare evidente che il diverso termine posto dalla contrattazione collettiva debba essere ricondotto, sia pure in via di interpretazione, al limite di legge, tanto più considerando che la previsione quinquennale in

luogo di quella triennale potrebbe alimentare la pretesa alla stabilizzazione del rapporto, nel senso prefigurato dalla succitata disposizione di cui all'art. 5, comma 4-bis., d.lgs. 6 settembre 2001 n. 368, con conseguente lievitazione dei costi contrattuali.

Art. 25 (Norma di rinvio).

La disposizione contrattuale prevede che <<Resta in vigore, per quanto compatibile con le disposizioni vigenti e del presente CCNL, tutta la materia contrattuale e legislativa fin qui applicata nel Comparto>>.

Il rinvio alla legislazione primaria, che è fonte di rango superiore e, quindi, prevalente sulle disposizioni di origine pattizia, appare pletorico e non opportuno. Si aggiunge che la norma contrattuale si pone in contrasto con l'art. 69, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui tutta la normativa unilaterale in materia di rapporto di lavoro antecedente alla data del 13 gennaio 1994 (norme generali e speciali del pubblico impiego e disciplina derivante dagli accordi sindacali recepiti in d.P.R. ai sensi della legge n. 93 del 1994), è disapplicata.

7. Per i suesposti motivi, la Corte, con le osservazioni e le raccomandazioni di cui al punto precedente, ritiene sussistano i presupposti per una positiva certificazione della attendibilità delle quantificazioni e della compatibilità economico finanziaria degli oneri contrattuali.