INDICE

numero 1 • gennaio/febbraio 2007

DIRETTORE
Massimo Massella Ducci Teri

DIRETTORE RESPONSABILE
Anna Maria Gaibisso

COMITATO EDITORIALE
Franco Carinci
Mimmo Carrieri
Gaetano D'Auria
Carlo Dell'Aringa
Giuseppe Della Rocca
Silvana Dragonetti
Guido Fantoni
Marcello Fedele
Giancarlo Fontanelli
Sergio Gasparrini
Franco Liso
Massimo Mascini
Vincenzo Nastasi
Mario Ricciardi

COMITATO DI REDAZIONE
Mauro Bonaretti
Carla Caprara
Elvira Gentile
Paolo Matteini
Barbara Paradisi
Arturo Parisi
Alberto Piccio
Rosario Soloperto

SEGRETERIA DI REDAZIONE
Tiziana De Florio
Cristina Pellini

PROGETTO GRAFICO
Angelo Molaioli

REDAZIONE
Telefono 0632483265
Fax 0632483252
arannewsletter@aranagenzia.it

STAMPA
Eurolit srl

Aut. Tribunale di Roma
n. 630 del 27.12.95
Sped. In Abb. post.
L. 662/96 art. 2 C. 20/c

ANNO XII N. 1
GENNAIO FEBBRAIO 2007

EDITORIALE
Un nuovo inizio
di Massimo Massella Ducci Teri 2

Credere e investire sul capitale umano
di Luigi Nicolais 4

COMMENTI
Il Memorandum sul lavoro pubblico: un'occasione da non perdere. Intervento di Alberto Stancanelli e intervista ai segretari confederali Cgil Cisl Uil
a cura di Alberto Piccio 6

OSSERVATORIO UNIONE EUROPEA
Il Libro Verde UE sul diritto del lavoro: un'occasione mancata?
di Adalberto Perulli 21

Il dialogo sociale a livello europeo nel settore ospedaliero
di Silvana Dragonetti 31

A proposito di allargamento
a cura di Arturo Parisi 36

IN BIBLIOTECA
L'innovazione imperfetta. Casi di contrattazione integrativa negli enti locali
di Mauro Bonaretti 38

FLASH NOTIZIE
a cura di Alessia Moroni e Barbara Paradisi
Attività svolta dall'Aran 43

OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA
a cura del Servizio Studi Aran 48

EDITORIALE

UN NUOVO INIZIO

Il numero 1 di Arannewsletter, nei fatti, coincide con il rinnovo del Comitato direttivo dell'Aran[1] e con una serie di impegni significativi, nel 2007, per il pubblico impiego e per la contrattazione collettiva. È quindi il momento e il luogo giusto per indicare alcune prospettive e alcuni intendimenti e per commentare le novità che ci attendono. Ci troviamo di fronte ad una stagione decisiva, sotto molti aspetti, per il cammino della riforma della pubblica amministrazione.
L'attenzione per il pubblico impiego che, alla fine dello scorso anno, si è riscontrata tra i media e la pubblica opinione è un fatto altamente significativo.
Al di là delle singole opinioni espresse (che possono trovare o meno approvazione e consensi), è certo che, finalmente, si nota un rinnovato interesse verso la pubblica amministrazione, un settore cruciale per un paese moderno.
Momento significativo di questo interesse è stato il memorandum sul lavoro pubblico siglato fra il Ministro Nicolais e le Confederazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil il 18 gennaio 2007 e che ha poi avuto un ulteriore, importante sviluppo nella firma di un analogo memorandum sottoscritto da Regioni, Upi e Anci e Confederazioni sindacali il 22 marzo u.s..
Fra i molti elementi significativi del memorandum spicca la riaffermazione della centralità della contrattazione collettiva, soprattutto per quanto riguarda i suoi compiti e i suoi obblighi, per dir così, ossia la necessità di gestire in maniera più convinta lo scambio tra retribuzione e risultati, sale di ogni sana contrattazione di lavoro ma ancor più rilevante nei servizi e nell'attività pubblica.
Tali concetti sono stati riaffermati, al più alto livello, dallo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri, Romano Prodi, nel suo discorso di apertura, il 22 marzo, del tavolo concertativo con le parti sociali "Crescita ed Equità".
L'attenzione per la contrattazione collettiva non si ferma solo a quella nazionale (compito istituzionale dell'ARAN) ma anche a quella decentrata, sviluppatasi a partire dalla contrattazione 1998/2001, sull'onda della riforma del pubblico impiego ma che ha sofferto, in questi anni, di una mancanza di momenti effettivi di coordinamento e di verifica.
L'ARAN intende offrire il suo contributo, insieme agli altri soggetti competenti, per costruire e definire questo coordinamento e questa verifica.
In questo modo sarà possibile costruire un sistema di relazioni sindacali e di attività contrattuale virtuoso, coeso negli obiettivi di incentivazione, di efficienza e efficacia della prestazione lavorativa dei dipendenti pubblici, valorizzando il loro ruolo di motore della macchina amministrativa che è e deve essere, a sua volta, uno dei motori principali dello sviluppo del nostro Paese.
La centralità della contrattazione (ma anche la sua complessità e i relativi

doveri di gestione attenta) è stata anche messa in evidenza dalla stessa Legge finanziaria - con l'art. 1, comma 548 della Legge n. 296/2006 - che ha modificato in parti non marginali lo stesso procedimento di contrattazione (l'art. 47, comma 7, D.Lgs. n. 165/2001). Con questa modifica le parti pubbliche (l'ARAN in primo luogo, ma non solo), una volta sottoscritta l'ipotesi di contratto, sono onerate del compito di esprimere tutte le loro valutazioni (siano esse positive o negative - con le relative conseguenze) entro termini certi e prefissati.
Ove tali termini non fossero rispettati, la parte pubblica non potrebbe più intervenire sull'ipotesi contrattuale ed essa diventerebbe direttamente efficace nei confronti delle amministrazioni e dei lavoratori.
Questa modifica, che vuole dare al rispetto della tempistica contrattuale il suo valore, formale ma soprattutto sostanziale, di elemento necessario per la regolazione di rapporti fra lavoratori e per la riaffermazione dello scambio risultati/doveri-retribuzione/diritti, ovviamente impone rapporti molto più stretti e cooperativi fra tutte le parti pubbliche, a vario titolo impegnate nel corso della contrattazione.
In questo senso l'ARAN sarà impegnata a sviluppare e rafforzare al massimo il rapporto con gli altri soggetti pubblici, in primo luogo i Comitati di settore, prima durante e dopo la contrattazione.
È intenzione dell'Agenzia rilanciare quanto già esplicito nel D.Lgs. n. 165/2001, ossia il rapporto paritario con tutti i Comitati di settore. In effetti, nel disegno della riforma della contrattazione, l'ARAN si presenta come l'unico caso in Italia, forse, in cui un ente pubblico con compiti di rilevanza nazionale sia ugualmente al servizio dei diversi soggetti che compongono la Repubblica[2].
Questo compito così difficile e complesso, in una realtà come quella italiana, nondimeno rappresenta per l'Agenzia una sfida importante e necessaria per dare alla contrattazione collettiva quella funzione, da tutti auspicata, di aiuto alla modernizzazione ed efficienza delle pubbliche amministrazioni e di valorizzazione ed utilizzo ottimale del personale pubblico.
In questo senso l'ARAN intende affermare ancora di più il suo ruolo di servizio verso tutte le amministrazioni pubbliche e verso le loro istanze rappresentative, sviluppando le forme di confronto e di coordinamento che possano fornire indicazioni, proposte, sperimentazioni utili a rendere più coesa la "parte pubblica" nella consapevolezza che, nelle relazioni sindacali, sia utile che le parti al tavolo siano entrambe forti e autorevoli.
Questo rafforza la mediazione, l'accordo e la qualità stessa dei contratti.
Con questo spirito, quindi, ci prepariamo ad affrontare sia la nuova tornata contrattuale che riguarda tutti i comparti e le aree dirigenziali, una fase contrattuale che non potrà che essere particolarmente innovativa, sia l'istituzione dei fondi pensione per la previdenza complementare, un passaggio significativo per le prospettive future del personale pubblico e che ha già visto un importante momento nella firma, il 7 marzo u.s., dell'accordo relativo al fondo sanità e autonomie locali.
Nello stesso tempo, l'Arannewsletter, rafforzata da continui e rilevanti contributi di esperti, studiosi e operatori del settore, cercherà di essere specchio fedele di questa nuova e delicata fase, svolgendo al meglio i suoi compiti di informazione e approfondimento.

Massimo Massella Ducci Teri
Presidente ARAN

[1] N.d.r.: Il Comitato direttivo dell'Aran è composto dal Presidente, Avv. Massimo Massella Ducci Teri, dal Prof. Mimmo Carrieri, dal Dr. Giancarlo Fontanelli, dal Prof. Vincenzo Nastasi e dal Prof. Mario Ricciardi.

[2] Come recita l'art. 114 Cost.. "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato".

CREDERE E INVESTIRE SUL CAPITALE UMANO

Accolgo con piacere l'invito ad intervenire sulle pagine della rivista dell'ARAN: è un occasione per aprire una riflessione sulle prospettive e sul futuro della pubblica amministrazione, con uno sguardo particolarmente attento al luogo dove si stipulano i contratti nazionali di lavoro, dove si deve raggiungere il giusto equilibrio fra i diritti degli impiegati pubblici e della loro dirigenza e i doveri che il ruolo fondamentale della pubblica amministrazione in Italia e l'opinione pubblica richiedono.
Quando ho assunto l'incarico di Ministro per la Funzione pubblica (anzi, non a caso, per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione) ero consapevole che l'impegno fosse nello stesso tempo difficile ed estremamente stimolante. Sentivo che tra esperti, operatori e lavoratori era molto diffuso lo scetticismo, la sensazione che riformare la pubblica amministrazione fosse una sorta di "*mission impossible*".
In realtà, anche per scrollarsi di dosso questo atteggiamento e, in definitiva, questo torpore, l'approccio che il Governo ha voluto dare è stato forte e determinato.

Abbiamo inteso insistere sull'innovazione complessiva della pubblica amministrazione non solo attraverso una gestione attenta, oculata ed innovativa delle tecnologie, informatiche in primo luogo, ma attraverso un più ambizioso impegno di reingegnerizzazione dei processi di analisi, di comunicazione e di decisione delle pubbliche amministrazioni (impegno tanto più significativo se si pensa che questo vuole dire prendere di petto atteggiamenti, cultura e concrete, ancorché contorte, procedure, tutto stratificato ormai da tempo, troppo tempo).
Recentemente abbiamo formulato le linee guida strategiche per la realizzazione del sistema nazionale di e-government con l'intenzione precisa di voler rendere l'Italia protagonista del processo di innovazione europeo.
L'obiettivo è quello di migliorare l'efficienza del settore pubblico integrando le diverse potenzialità innovative delle normative, delle tecnologie dei processi organizzativi e del capitale umano.
E sul capitale umano, quindi, è necessario credere ed investire.
È stata, da subito, mia convinzione che la qualità dei servizi pubblici dovesse andare di pari passo con l'incentivazione del capitale umano.
Cardine di questo processo è la valutazione: valutare il servizio significa porre le basi per il suo

miglioramento qualitativo ma, nello stesso tempo, costituisce il metro per incentivare e valorizzare la dirigenza e i dipendenti pubblici.
Su questa prospettiva mi sono mosso rapidamente, ben prima che i *media* facessero emergere questa relazione che era in realtà già ben presente fra gli addetti ai lavori e nel Governo.
La consapevolezza della necessità di introdurre efficaci strumenti di valutazione ma anche, nello stesso tempo, che ciò dovesse comportare un coinvolgimento effettivo e non formale delle organizzazioni sindacali, ha portato, il 18 gennaio 2007, alla sottoscrizione del Memorandum d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione tra governo e confederazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil.
Come ho inteso sottolineare nella mia comunicazione alla XI Commissione della Camera dei deputati del 21 febbraio 2007, è la prima volta che un'intesa Governo – Sindacati concentra l'attenzione sulla qualità di servizi e funzioni pubbliche e su ciò che occorre fare per conseguirla.
È anche la prima volta che, in un'intesa del genere, si afferma esplicitamente di voler coinvolgere gli utenti nella valutazione dei servizi pubblici.
Questo, indubbiamente, rafforza l'attività di riforma della Pubblica Amministrazione, rende più saldo il rapporto con la società, con i cittadini, con il mondo delle imprese, dà valore sociale e rispetto alla stessa attività pubblica.
Nello stesso tempo il Memorandum delinea un processo e un progetto di ampio respiro: dalla razionalizzazione delle strutture organizzative, all'impegno per la riduzione degli sprechi, dalla riduzione del fenomeno del precariato unito all'attuazione di politiche efficaci di reclutamento del personale pubblico, all'effettiva realizzazione dell'istituto della mobilità, tutelando i diritti del lavoratore e l'interesse reciproco di amministrazioni e dipendenti.
In sintesi, un piano di profonda riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, un passaggio obbligato affinché l'economia italiana riprenda un percorso di crescita duratura.
È ovvio, però, che questo processo non può fare a meno della contrattazione collettiva e degli stessi soggetti della contrattazione collettiva.
Ai contratti collettivi di lavoro sono affidati importanti compiti in questo percorso di riforma.
Devono essere contratti altamente innovativi che permettano, in modo efficace e concreto, di raggiungere gli obiettivi di riorganizzazione e di miglioramento della qualità dei servizi pubblici.
All'ARAN, in particolare, ribadendo l'impegno del Governo alla pronta emanazione degli atti di indirizzo per la tornata contrattuale, si chiede di essere, insieme alle organizzazioni sindacali, il luogo effettivo di elaborazione dell'innovazione contrattuale, apportando tutto il contributo possibile di esperienza, competenza e di "know-how" e dando, inoltre, forte impulso alla razionalizzazione e semplificazione delle sedi negoziali e contrastando la tendenza alla frammentazione e alla cattiva gestione della contrattazione integrativa, che è fonte di appesantimenti gestionali e di lievitazione della spesa pubblica.
In sintesi, dobbiamo tutti darci, reciprocamente, un augurio di buon lavoro perché l'impegno è serio, difficile ma anche di grande importanza civile.

Luigi Nicolais
Ministro Riforme e Innovazione nella Pubblica Amministrazione

COMMENTI

IL MEMORANDUM SUL LAVORO PUBBLICO

UN'OCCASIONE DA NON PERDERE

Il 18 gennaio scorso il Ministro per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione prof. Luigi Nicolais e le organizzazioni sindacali confederali e di categoria CGIL, CISL, UIL hanno sottoscritto il "Memorandum d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche"[1]; tale firma risponde ad una esigenza a più riprese rappresentata da esperti e studiosi delle pubbliche amministrazioni, da soggetti politici e sociali, dagli stessi operatori del settore. [2]

Si sentiva infatti il bisogno di un nuovo "patto sociale" che permettesse di ridare fiato a quella tensione riformatrice che aveva permeato l'ultimo decennio del ventesimo secolo e che successivamente si era affievolita, se non interrotta. Ciò con l'obiettivo di riprenderne, aggiornandole se necessario, le direttrici intrecciando organicamente fra di loro gli interventi necessari.

Interventi e accordi non erano mancati, ma si era trattato quasi sempre di interventi settoriali nati da esigenze contingenti, casuali e a volte "di parte", sia nel caso di interventi legislativi (dirigenza, mobilità, assunzioni) sia di accordi (risorse aggiuntive per i rinnovi contrattuali a rimpinguare gli stanziamenti insufficienti delle Leggi finanziarie). Ciò che era venuto a mancare, invece, era proprio l'implementazione delle riforme avviate, la verifica puntuale del loro stato di attuazione, l'individuazione di strumenti e strutture in grado di supportare le amministrazioni e, soprattutto, una visione d'insieme a cui ancorare i vari interventi.

Si era così progressivamente diffusa, sia fra gli addetti che tra i cittadini e le imprese, la sfiducia nella speranza del cambiamento e in una amministrazione rispondente ai bisogni della società.

Ne sono riprova le indagini svolte fra gli utenti sull'operato delle pubbliche amministrazioni il cui apprezzamento è costantemente diminuito rispetto al periodo precedente.

Rispetto a tale situazione il memorandum sottoscritto si propone di operare una svolta e di dare uno scossone salutare per recuperare slancio e fiducia, indirizzando lo sforzo riformatore, come dice già il titolo, in direzione di "*una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche*" unificando verso questo obiettivo, in un processo virtuoso di concertazione, i soggetti da coinvolgere in modo diretto per dare gambe e credibilità al processo: la parte datoriale e quella sindacale.

Molte delle voci e delle materie toccate riprendono punti già presenti

nei precedenti processi di riforma, essi, come già detto, avevano subito una stasi o un arretramento e avevano quindi bisogno di essere aggiornati e "rinfrescati". Ciò che si configura, tuttavia, certamente con uno spessore nuovo e come momento centrale intorno a cui far ruotare le varie tipologie di intervento è, come ha ricordato lo stesso Ministro Nicolais nella audizione alla Camera dei deputati del 21 febbraio, "*l'esigenza di misurare, verificare e incentivare la qualità dei servizi*".
La scommessa su cui si gioca la credibilità della ripresa del processo riformatore sta, insomma, nella capacità di misurare l'operato delle pubbliche amministrazioni sulla base dei risultati che riusciranno a produrre e della valutazione del prodotto stesso data dai soggetti "fruitori".
Un ruolo essenziale in tale processo è certamente affidato agli accordi contrattuali a cui spetterà il compito di individuare regole, criteri e metodologie condivise per una effettiva valutazione che eviti le secche delle mere enunciazioni di principio e permetta di affrontare il mare aperto della concreta verifica dei risultati.
Il compito non è certo di poco conto, non ha modelli di riferimento precostituiti e richiederà, quindi, l'elaborazione e il contributo di tutti i soggetti coinvolti per tradurre in linee operative le indicazioni del memorandum. È anche con questo obiettivo che abbiamo inteso aprire un primo giro d'orizzonte recependo primi pareri: quello del dott. Alberto Stancanelli, Capo Gabinetto del Ministro Nicolais e quello dei segretari confederali di CGIL, CISL e UIL responsabili del Pubblico Impiego.[3]
Senza anticipare il contenuto degli interventi, quello che si valuta opportuno sottolineare con soddisfazione è l'esistenza di "un comune sentire" fra le parti; esistono certamente differenziazioni, sottolineature diverse sulle priorità, accentuazioni più o meno marcate nell'indicare cause e responsabilità delle precedenti inadeguatezze, ma molto maggiori sono i punti di convergenza, l'individuazione sostanzialmente unanime degli snodi da affrontare e risolvere.
Sta ora alla distinta responsabilità delle parti - a iniziare dagli atti di indirizzo e dalle trattative per i rinnovi contrattuali - tradurre quella "volontà condivisa" nei provvedimenti legislativi necessari e nelle norme contrattuali coerenti con gli obiettivi proclamati.

Alberto Piccio
Funzionario ARAN

COMMENTI

PER UNA NUOVA QUALITA' DEI SERVIZI E DELLE FUNZIONI PUBBLICHE

MEMORANDUM D'INTESA SU LAVORO PUBBLICO E RIORGANIZZAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (STRALCIO)

Il Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, il Ministro dell'Economia e delle Finanze e le Organizzazioni Sindacali concordano quanto segue:

commi 1 e 2 omissis

3. Il miglioramento delle funzioni pubbliche richiede un concorso coordinato:

I) della legislazione a sostegno della piena contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico;

II) delle disposizioni contrattuali del settore pubblico;

III) della disciplina delle procedure e del sistema di contrattazione (nazionale e integrativa);

IV) dell'esercizio dei diversi e distinti livelli di responsabilità;

V) del sistema dei controlli e della semplificazione e delle regole contabili e amministrative;

VI) della infrastruttura tecnologica;

VII) delle strutture e dei modi di comunicazione con i destinatari dei servizi;

VIII) dei meccanismi di reclutamento e dei sistemi di formazione del personale;

IX) dell'utilizzo delle nuove tecnologie ed in modo particolare del telelavoro.

…*omissis*…

4. Per dare finalmente attuazione in modo credibile a questi obiettivi generali si è concordato che le iniziative di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche vengano attuate attraverso indirizzi e criteri generali concordati in connessione con il rinnovo dei contratti. …*omissis*…..

5. In questo quadro, e comunque nell'ambito della legislatura, i sistemi di reclutamento pianificati dovranno portare alla scomparsa del precariato. ...*omissis*…Nel breve termine, il precariato esistente …*omissis*... sarà assorbito mediante il ricorso a prove per quanti non siano già stati sottoposti a tali verifiche all'atto del primo ingresso nello svolgimento di attività nelle P.A. secondo le modalità e le risorse previste dalla Legge Finanziaria 2007.

6. Per quanto specificamente riguarda il sistema delle Regioni, ivi compresa la Sanità, e delle Autonomie locali, in ragione della autonomia costituzionalmente riconosciuta, gli interventi attuativi dei principi contenuti nel presente memorandum saranno oggetto di un ulteriore specifico accordo con le Organizzazioni Sindacali. …*omissis*…
Per quanto riguarda gli Enti pubblici non economici il Governo realizzerà un apposito tavolo di confronto

con le Organizzazioni Sindacali applicativo del presente accordo.

7. …*omissis*... indirizzi e criteri generali di seguito indicati:

- Misurazione della qualità e quantità dei servizi.
L'adozione e la diffusione di un metodo fondato sulla fissazione di obiettivi e sulla misurazione dei risultati dell'azione amministrativa possono e devono costituire la base dell'intero impianto di riorganizzazione della PA. La misurazione dei servizi in tutte le amministrazioni, deve divenire lo strumento con cui valutare il conseguimento degli obiettivi delle azioni amministrative, fissati in termini sia di realizzazioni, sia di effetti sul benessere dei cittadini. Deve essere la base e il riferimento oggettivo per la valutazione della dirigenza. …*omissis*... Vanno anche previsti sedi e momenti di misurazione, anche sperimentali, che vedano la partecipazione delle Amministrazioni, delle Organizzazioni Sindacali e degli utenti.

- Accesso ai pubblici impieghi e pianificazione del *turn-over*.
L'accesso per concorso resta la modalità ordinaria per tutti i livelli della PA. …*omissis*…

- Accesso alla dirigenza pubblica.
Per la dirigenza si ricorrerà ordinariamente a concorsi pubblici, integrati da appropriate attività formative, come strumento di selezione. Nell'ambito dei concorsi riservati al personale interno, verranno individuati metodi appropriati e trasparenti per dare rilievo alle attività e ai risultati conseguiti dai candidati all'interno dell'Amministrazione.

- Dirigenza: riassetto normativo e contrattuale e autonomia di bilancio.
Il numero complessivo dei dirigenti pubblici deve essere ridotto …*omissis*… Il riassetto deve prevedere autonomia del dirigente nell'individuare la migliore organizzazione della propria struttura nell'ambito del sistema delle relazioni sindacali previsto dai CCNL, nonché autonomia di utilizzazione del proprio *budget* al fine di conseguire gli obiettivi di gestione…*omissis*... Infine, l'uscita deve costituire l'esito estremo di risultati negativi, mentre deve essere rigorosamente limitato lo *spoil system* alle figure apicali e a quegli incarichi dichiarati aventi natura fiduciaria dagli organi di governo in cui possono essere chiamati anche esterni all'Amministrazione. …*omissis*…

- Valutazione.
La dirigenza deve essere valutata coniugando le disposizioni normative e contrattuali vigenti, prendendo a riferimento la misurazione dei servizi, i parametri di capacità manageriale, nonché i risultati conseguiti valutati, con l'ausilio di appositi nuclei, secondo modalità previste dal CCNL, dai livelli funzionali dirigenziali superiori. Il sistema di incentivazione della dirigenza sarà legato alla verifica della relazione fra le risorse disponibili utilizzate (strumentali e umane) e realizzazioni ed effetti in termini di servizi, rispetto a obiettivi prefissati. La valutazione del personale con posizione organizzativa seguirà simili criteri, in analogia a quanto previsto in alcuni comparti di contrattazione, superando rigide definizioni legislative. Nel quadro dei contratti collettivi, all'introduzione di questi criteri saranno affiancate l'attribuzione alla dirigenza di effettivi poteri di gestione del personale e la previsione di adeguati sistemi di garanzia, nell'ambito del sistema di relazioni sindacali.

- Percorsi professionali.
Il percorso professionale dovrà dipendere in modo più significativo

dai risultati conseguiti, opportunamente valutati. …*omissis*…

- Formazione e aggiornamento.
…*omissis*…

- Mobilità territoriale e funzionale.
Per agevolare la mobilità territoriale del personale pubblico, statale, regionale e locale, a seguito di riorganizzazioni derivanti dagli indirizzi programmatici stabiliti e in attuazione del trasferimento di funzioni fra livelli istituzionali, verranno individuati meccanismi contrattuali di sostegno e incentivazione, mediante agevolazioni economiche sia dirette sia indirette, conseguibili anche attraverso il ricorso all'autonomia di bilancio. …*omissis*…

- Esodi.
…*omissis*…

- Relazioni sindacali nei processi di riorganizzazione.
…*omissis*…

- Contrattazione integrativa.
La contrattazione integrativa si deve svolgere sulle materie e nelle modalità definite dai contratti nazionali.
Le parti concordano nei prossimi rinnovi contrattuali di finalizzare l'utilizzo dei fondi anche per conseguire nella contrattazione integrativa risultati mirati alla qualità e la quantità dei servizi. …*omissis*…
Saranno introdotti nei CCNL sistemi di valutazione e misurazione e criteri di accertamento dell'apporto individuale alla produttività.
Il raggiungimento dei risultati costituisce uno strumento di differenziazione del trattamento economico.
Sui risultati vanno altresì introdotti controlli concertati tra le Amministrazioni, le confederazioni sindacali e i cittadini utenti …*omissis*…al fine di verificare l'effettiva efficacia delle politiche di gestione dell'incentivazione.
Al tempo stesso, verrà assicurato che, come nella contrattazione nazionale, l'Amministrazione sia reale controparte del sindacato. Va, inoltre, affidata alla contrattazione nazionale la definizione di regole e criteri che contrastino la dispersione e la frantumazione degli ambiti e delle sedi di contrattazione integrativa.
Va data attuazione all'Osservatorio per la contrattazione integrativa prevista dal D.Lgs. n. 165/2001.

8 …*omissis*…

9 In attuazione degli indirizzi richiamati, verranno anche individuati i criteri generali (metodi per l'identificazione degli indicatori, obblighi informativi sui servizi, operatività, efficacia e trasparenza dell'azione dei nuclei di valutazione, obblighi e modalità di informazione in via continuativa, etc.) utili alla misurazione dell'efficacia e della qualità della Pubblica Amministrazione e alla piena accessibilità e verificabilità di tali informazioni.

10. In coerenza con gli obiettivi di una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche, come delineati nel punto 1 del presente documento, si attiverà un apposito confronto sui temi della Scuola, della Ricerca, dell'Università e dell'Alta Formazione artistica e musicale.

11 Viene costituito un Gruppo di lavoro ristretto incaricato di dare agli indirizzi e criteri generali qui indicati, traduzione tecnica e operativa, anche ai fini della predisposizione da parte del Governo e dei Comitati di Settore, degli atti di indirizzo per il rinnovo di tutti i contratti di lavoro e dell'attuazione di norme.
Contestualmente si definiranno gli incrementi contrattuali, in analogia con il metodo adottato con i protocolli degli anni 2002 e 2005.

IL MEMORANDUM: UNO STRUMENTO DI CRESCITA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

L'intesa siglata dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e dai responsabili sindacali di CGIL, CISL e UIL il 18 gennaio 2007 ha avviato un percorso di concertazione che ha come obiettivo principale la condivisione di un progetto diretto al miglioramento della qualità dei servizi pubblici mediante la complessiva riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.
Centrale in tal senso è la considerazione che dal miglioramento della qualità dei servizi pubblici e da un'amministrazione efficiente dipende la stessa disponibilità dei diritti di cittadinanza previsti dal nostro ordinamento costituzionale.
Da tale considerazione scaturisce la prioritaria esigenza di misurare, verificare e incentivare la qualità dei servizi stessi.
Considerando la varietà di elementi volti al miglioramento della qualità, è possibile delineare un ordine logico-lineare per il quale, da un lato, possono collocarsi gli strumenti di coinvolgimento degli utenti nella valutazione dei servizi pubblici, proiezione della centralità dei diritti del cittadino cui deve tendere l'agire dell'amministrazione, dall'altro lato, e dunque all'interno del sistema amministrazione, la necessità di valutare e valorizzare il merito professionale, richiamando l'opportunità di rapportare parte del trattamento accessorio all'effettivo conseguimento di obiettivi preventivamente fissati di efficacia ed efficienza.
Al centro di questo modello, si pone la misurazione della qualità, in termini di obiettivi conseguiti ed effetti sul benessere dei cittadini, primo aspetto, e riferimento oggettivo per la valutazione della dirigenza, secondo aspetto.
E nell'ottica della misurazione va intesa la stessa previsione di sedi e momenti anche sperimentali di partecipazione di Amministrazioni, Organizzazioni Sindacali, Utenza. Gli obiettivi di efficacia ed efficienza cui occorre parametrarsi nella fase della misurazione della qualità richiedono però, in primo luogo, azioni profonde di riorganizzazione, da attuare sulla base di indirizzi concordati in connessione con il rinnovo dei contratti.
Si fa sempre più chiara in tal senso l'esigenza per la Pubblica Amministrazione di individuare soluzioni che le consentano progressivamente di recuperare solidità, di "centrarsi" sulla propria missione, sui propri fini istituzionali, riflettendo in tal modo la profonda ragion d'essere e costituendo finalmente quel riferimento saldo per lo sviluppo del Paese.
Si traccia quindi il percorso verso la progressiva reinternalizzazione di tutte le attività *core* proprie delle Amministrazioni, che garantiscono diritti costituzionali e, corrispondentemente, verso la limitazione del ricorso alle esternalizzazioni alle sole attività di supporto.

Le iniziative di riorganizzazione devono, oltreché ispirarsi al reale compito che la Pubblica Amministrazione è demandata a svolgere, intervenire nel rispetto delle caratteristiche profonde insite nella stessa.
Su questa scia si colloca la scelta di mirare alla progressiva scomparsa del precariato, elemento di disfunzione che è andato sedimentandosi in contrasto con le vere esigenze strutturali della Pubblica Amministrazione.
A corroborare tale approccio di fondo, da un lato il ricorso al lavoro flessibile potrà avvenire nell'ambito di quanto stabilito in sede di contrattazione, dall'altro, si ribadisce con forza la modalità di accesso ai pubblici impieghi per concorso.
Gradualmente, dunque, ponendo attenzione ai bisogni reali e alle proprie peculiarità, la Pubblica Amministrazione potrà acquisire nuove energie generatrici di un sistema sano in grado di adempiere il proprio compito istituzionale.
In un sistema di questo tipo la componente umana risulta determinante ai fini della funzionalità e quindi della qualità.
È fondamentale valorizzare le risorse mediante un meccanismo che, come premesso, riconosca i meriti, ma nel contempo penalizzi le *performances* negative anche attraverso la fuoriuscita dal sistema.
La ricerca della qualità comporta d'altra parte il fondamentale concetto di responsabilità/responsabilizzazione, nel senso del necessario riconoscimento di autonomia gestionale, finanziaria e amministrativa, ai dirigenti, nell'ambito del sistema di relazioni sindacali.
La dirigenza pubblica solo così può realizzare nel modo più efficiente gli indirizzi degli organi di governo e porsi quale effettivo centro propulsore dell'Amministrazione.
Per realizzare un operato di qualità la dirigenza pubblica deve poter, d'altro canto, inserirsi in un contesto caratterizzato da un minimo di continuità dell'attività dirigenziale, con un meccanismo che restituisca una certa stabilità alle posizioni dirigenziali.
La durata dell'incarico eccessivamente breve incide infatti sull'autonomia del dirigente, soprattutto nei casi di forte ingerenza del potere politico.
Viene quindi limitato il ricorso allo *spoil system* ai soli incarichi di vertice e fiduciari e superato il sistema di conferimento degli incarichi ad esterni privi di reale qualificazione.
Sul piano della razionalità organizzativa e dell'efficienza si richiama inoltre l'esigenza di abbassare il rapporto medio dirigente/personale, con notevoli vantaggi anche in termini di spesa.
A fronte di caratteristiche strutturali e intrinsecamente connaturate alla missione della PA, appena enucleate, vanno considerate infine talune componenti dal carattere dinamico, connesse ai processi di riorganizzazione e al trasferimento di funzioni fra livelli istituzionali, che richiedono alla Pubblica Amministrazione grande duttilità nel rinnovare assetti predefiniti.
Occorre in tal caso trovare soluzioni che si adattino con facilità ad un sistema in evoluzione.
A tal proposito si fa riferimento a meccanismi contrattuali di sostegno e incentivazione alla mobilità territoriale e funzionale.
Al fine di agevolare tale processo sarà strutturato un sistema per l'incontro tra la "domanda" delle Amministrazioni e "l'offerta" di dipendenti che intendono cambiare collocazione. In caso di accertamento di esuberi non ricollocabili con processi di mobilità, andranno previste forme incentivate di uscita.
Il percorso individuato nel memorandum mira in definitiva ad una crescita sostanziale della Pubblica Amministrazione che sia in grado di dare nuovo slancio alle iniziative di cittadini, dei lavoratori e delle imprese.

Alberto Stancanelli
Capo Gabinetto Ministro Riforme e Innovazione

INTERVISTA AI SEGRETARI CONFEDERALI DI CGIL, CISL E UIL

Nel "memorandum d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" opportunamente si riconosce che il miglioramento delle funzioni pubbliche richiede il concorso coordinato di vari strumenti e sistemi che vengono elencati al punto 3 del memorandum stesso. Se dovesse fare una graduatoria quale fra essi ritiene sia quello prioritario e perché? Rispetto a precedenti "accordi" Governo/Sindacati quali sono le novità più significative che emergono da questo memorandum?

GIOVAN BATTISTA BARATTA (CISL)

Come recita il punto 3 del memorandum gli interventi che saranno messi in atto per migliorare l'organizzazione della pubblica amministrazione e del lavoro pubblico, per accrescerne la qualità e l'efficienza dovranno essere attuati attraverso strumenti normativi e contrattuali.
Come sindacato affermiamo l'assoluta preminenza e centralità della contrattazione nazionale ed integrativa sulle materie che riguardano il lavoro pubblico, in continuità con una storia ormai consolidata da oltre un decennio di privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.
Gli interventi legislativi e regolamentari potranno intervenire, là dove se ne valuterà la necessità, a definire indirizzi e criteri generali di intervento, sempre in accordo con le parti sociali, che saranno attuati attraverso la contrattazione, l'unico strumento in grado di adattare gli interventi alle specificità e peculiarità delle varie realtà del mondo pubblico, a livello nazionale e decentrato.
In un'ottica di riforma e di miglioramento dello status quo direi che prioritario sarà l'intervento riguardo ai punti 4 e 5 che riguardano nello specifico l'esercizio dei diversi e distinti livelli di responsabilità ed il sistema dei controlli e della semplificazione e delle regole contabili ed amministrative.
Non si potrà parlare di un vero salto in avanti nell'azione pubblica e nell'erogazione di servizi di qualità se finalmente non si attueranno le norme già esistenti in materia di separazione della politica che detta gli indirizzi dalla gestione amministrativa delegata alla dirigenza. Così come non si potrà parlare di responsabilizzazione, valutazione, retribuzioni di risultato se non si riformeranno le regole contabili e di bilancio attribuendo alla dirigenza una reale autonomia finanziaria, che nei limiti dei tetti di spesa fissati, possa utilizzare le risorse come meglio crede per realizzare gli obiettivi stabiliti. Fondamentale sarà anche l'accento dato sulle azioni da intraprendere per garantire l'informatizzazione della pubblica amministrazione e l'utilizzo diffuso

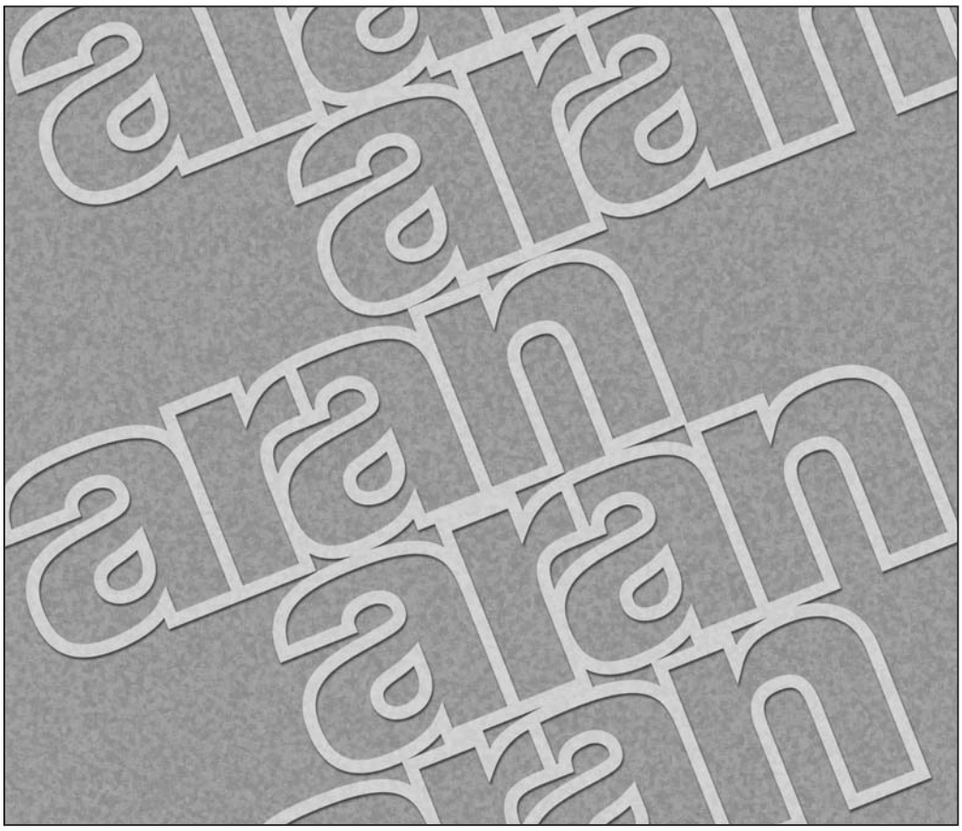
delle nuove tecnologie, necessari per garantire un'azione amministrativa di qualità, veloce e a costi più contenuti e per accrescere così la qualità e quantità dei servizi erogati e di conseguenza la soddisfazione dell'utenza.

PAOLO NEROZZI (CGIL)

Il concetto politico dal quale parte il memorandum consiste nel fatto che non vi possono e debbono essere campi preclusi all'attività legislativa, organizzativa e contrattuale ritenuta necessaria per affrontare in termini positivi una nuova stagione delle Pubbliche Amministrazioni e del lavoro pubblico.
Certo esistono delle priorità politiche e la mia valutazione è che queste siano esattamente indicate nel punto 3 del memorandum.
Ognuna di esse ha i suoi strumenti attuativi e conseguentemente i suoi tempi. Per noi i il rinnovo dei contratti di lavoro nei quali affrontare le tematiche indicate e concordate è una priorità; così come altra priorità è il tema di uno stop al fenomeno delle esternalizzazioni, con il rientro di quelle relative ai servizi "core" delle amministrazioni ed un riesame "oggettivo" di quelle relative ai servizi no core. Tutto ciò anche per la stabilizzazione del precariato.
Non ci sottraiamo certo al tema più complesso della valutazione, della misurabilità dell'azione delle Amministrazioni, tema questo che intendiamo perseguire anche con la contrattazione.
Io credo che la novità più significativa, da vedere attuata, consiste nella consapevolezza, dopo il Protocollo del Lavoro Pubblico del 1997, che agire per migliorare la capacità delle Amministrazioni Pubbliche di garantire diritti delle persone e contribuire alla crescita del paese è un tema condiviso dalle Parti che hanno firmato il memorandum stesso. Anche per questo motivo continuiamo a ritenere fondamentale la firma del memorandum da parte di tutti i soggetti pubblici e, auspichiamo, degli altri soggetti sindacali.

PAOLO PIRANI (UIL)

Nel fare una graduatoria tra gli strumenti che debbono concorrere alla miglioramento delle funzioni pubbliche si rischia di cadere in semplificazioni, data l'evidente necessità di concorso ed integrazione tra di essi. Credo, però, che si possa riconoscere una sorta di primazia agli interventi sul sistema normativo (legislazione a sostegno della contrattualizzazione piena e disposizioni contrattuali, senza dimenticare il necessario snellimento del sistema dei controlli e delle regole d'amministrazione).
Subito dopo porrei la questione del corretto esercizio delle diverse responsabilità, a partire dalla separazione tra l'indirizzo politico e la gestione amministrativa.
L'uso corretto delle tecnologie, la formazione ed un reclutamento più moderno sono altre questioni importanti che possono dispiegare i loro effetti soprattutto a valle della soluzione delle questioni che citavo prima. E non si deve dimenticare che una Pubblica Amministrazione che non è affatto il "refugium fannullorum" che si dipinge, troppo spesso non è in grado di comunicare ai cittadini-utenti cosa fa ed i servizi che offre.
Il "Memorandum" rappresenta uno dei momenti più alti di concertazione almeno dell'ultimo decennio di relazioni sindacali nel nostro Paese, e questo è vieppiù significativo perché si verifica dopo molti, troppi anni in cui la politica ha sostanzialmente ridotto al minimo il confronto con le parti sociali in genere ed il sindacato in particolare. Peraltro,



a differenza, ad esempio, degli accordi soprattutto economici del 2002 e del 2005, il "Memorandum" avvia un cammino di cui disegna già non solo l'obiettivo ma anche le tappe operative più salienti per il compimento condiviso di una riforma sostanziale. In sostanza, siamo di fronte ad un accordo in cui il Sindacato ed il Governo - ma in vista dell'ineludibile sottoscrizione da parte delle Regioni e delle Autonomie si può dire tutto l'amministrare pubblico - convengono di fare insieme la rivisitazione profonda della P.A..

Il memorandum pone fortemente l'accento sulla responsabilizzazione della dirigenza e sulla sua autonomia. L'enunciazione di tale principio era presente in tutte le precedenti norme ed era insito nella filosofia che aveva dettato la riforma della dirigenza fin dalle leggi Bassanini. Cosa non ha funzionato e quali innovazioni il memorandum si prefigge per garantire un risultato migliore?

GIOVAN BATTISTA BARATTA (CISL)

La consapevolezza che qualcosa non ha funzionato è alla base della nuova e forte richiesta sindacale per un ripensamento del ruolo dirigenziale. Troppo spesso, dal D.Lgs. n. 29/93 e le leggi Bassanini opportunamente ricordate, si è assistito ad un mero "arroccamento" dei dirigenti su posizioni di gestione di un nuovo potere, meno controllato dalla base e troppo dipendente però dalla politica in sede di indirizzo generale e però mancante di veri strumenti e soprattutto autonomia.
Il principio che vogliamo affermare, così come nel privato, è che un dirigente, investito di vere responsabilità manageriali, debba

al contempo avere tutta la libertà di decidere e dirigere, sia pur all'interno delle garanzie contrattuali per i propri collaboratori e sottoposti, con l'unico scopo di raggiungere i risultati predefiniti nell'autonomia che è propria del ruolo. In altre parole, e con un facile esempio: se un giorno qualcuno doveva andare da Roma a Milano NON aveva altre possibilità se non percorrere un tragitto predeterminato, con il mezzo e l'orario già prenotati (e NON sempre si trattava dei mezzi migliori e dei percorsi più economici per la collettività).
Il Sindacato ed il Governo, attesa la necessità di garantire comunque sveltezza di procedimento ed efficacia di risultato, pensano di assicurare invece la possibilità di far "scegliere" ai dirigenti i mezzi ed i percorsi, senza pesanti intromissioni politiche e tanto meno senza che il ruolo dirigenziale sia mortificato da fumosi "controlli esterni" come si sente vagheggiare in questi ultimi tempi a proposito di nuovi carrozzoni pomposamente definiti Authority. Il dirigente deve, eventualmente, pagare per proprie scelte errate, ma questo succede se non raggiunge il risultato e NON in caso di mancata, pedissequa, obbedienza al politico di turno.
La politica fissa gli obiettivi e poi, a fine azione, ne verifica il grado di conseguimento. Punto.
Tutto il resto deve essere svolto dalla struttura amministrativa, di cui i dirigenti sono i primi responsabili.

PAOLO NEROZZI (CGIL)

Sostanzialmente non ha funzionato quanto era stato introdotto con le leggi Bassanini. Non ha funzionato per tanti motivi ad iniziare dalla interruzione del processo riformatore introdotto dalle Bassanini e dalla sostanziale "controriforma" prodotta dal Governo Berlusconi a partire dalla Legge Frattini sullo spoil system e dalle numerose iniziative legislative sull'argomento.
Ma io credo che al fondo del mancato funzionamento della riforma della dirigenza possa essere collocata la mancanza di un principio di responsabilità a partire "dalla politica" che a cascata ha riguardato, con le diverse eccezioni, tutta la dirigenza.
Ora la mia impressione e l'iniziativa conseguente deve innanzitutto ristabilire un principio di responsabilità e di valutazione dell'operato della dirigenza, senza tentazioni di asservimento da parte della politica, ma assumendo il tema della valutazione oggettiva relativa alla natura ed ai risultati del servizio reso agli utenti del servizio.

PAOLO PIRANI (UIL)

La necessità di reiterare nel "Memorandum" le questioni di autonomia e responsabilità della dirigenza da un lato dimostra come non occorra intervenire sulle questioni di principio, ma sia necessario rivedere profondamente quanto si è – o non si è – fatto, quantomeno dal Decreto 29/93 ad oggi.
Non si è riusciti – o non si è voluto – tutelare l'autonomia dalla politica, anzi si è inventato lo spoil system, si è mortificata la dirigenza affiancandola con una pletora di collaborazioni immotivate, non si è coniugata la richiesta di capacità manageriali con una diffusa politica di budget e con la realizzazione di quadri normativi e procedurali coerenti. La dirigenza, in parte ha subito ed in parte ha la responsabilità della incapacità della P.A. di elaborare progetti, di innovare, di essere attore del nuovo. Infine, con responsabilità che sono anche del sindacato, gli strumenti contrattuali non sono stati capaci di dispiegare appieno i propri effetti incentivanti e di garantire un reale riconoscimento – non solo economico – del merito.

Cosa pensa sia necessario rivedere della normativa sul "sistema dei controlli" e sui nuclei di valutazione? Il rafforzamento del loro ruolo propositivo e di supporto alla gestione? La previsione di requisiti professionali specifici per la nomina dei componenti? Una minor autoreferenzialità? L'individuazione di strutture in grado di monitorare il loro operato e di intervenire con suggerimenti e correzioni? Sotto il profilo contrattuale ritiene necessaria l'introduzione di ulteriori norme per la valutazione della dirigenza? In particolare ritiene debbano essere rafforzati gli istituti "premiali" (es. quale percentuale salariale dovrebbe essere destinata alla remunerazione del risultato per renderla effettivamente "incentivante") o quelli punitivi (es. cosa prevedere nel contratto in caso di valutazione negativa)?

GIOVAN BATTISTA BARATTA (CISL)

Solo dopo che saranno definiti da parte dell'autorità politica gli obiettivi, i termini temporali, le risorse finanziarie, umane e strumentali assegnate alla dirigenza, la sua effettiva autonomia nella gestione operativa, finalizzata alla realizzazione degli obiettivi prefissati, si potrà parlare di valutazione dei risultati raggiunti. Essi dovranno essere di oggettiva ed imparziale analisi da parte di un nucleo di valutazione terzo ed autonomo rispetto alle singole amministrazioni ma necessariamente posto alle dipendenze del Dipartimento della Funzione pubblica. La complessità ed eterogeneità del mondo pubblico richiede che il Nucleo stesso sia articolato in settori specializzati che possano appunto cogliere le differenze e le specificità.
Per quanto riguarda invece la retribuzione di risultato saranno i contratti collettivi di lavoro a definire gli strumenti per legare una parte della retribuzione al raggiungimento degli obiettivi ed alla realizzazione dei progetti preventivamente assegnati a quell'ufficio. Sarà necessario prevedere strumenti di misurazione del livello di raggiungimento degli obiettivi assegnati a ciascun ufficio o unità organizzativa, a cui collegare l'erogazione delle somme incentivanti la produttività del personale ed ulteriori strumenti per misurare il livello di soddisfazione da parte dei cittadini utenti. Le informazioni raccolte dovranno essere accessibili e verificabili al fine di consentire il loro uso corretto soprattutto ai fini del miglioramento del servizio.

PAOLO NEROZZI (CGIL)

Mi sembra che tutto il tema dei controlli "interni" vada sistematizzato e soprattutto reso operativo e "controllabile" anch'esso. Dall'istituzione dei controlli interni, molta acqua è passata e molto è stato modificato. Il tema della qualità del controllo e della sua operatività è oggi il tema più importante da questo punto di vista; la pubblicizzazione dell'operatività, la trasparenza del sistema valutativo, la certezza dei risultati della valutazione, anche di natura contrattuale individuando meccanismi incentivanti e disincentivanti, sono temi utili a questo scopo. Ma mi pongo due domande: se tutti i dirigenti sono valutati "ottimo" e l'opinione pubblica ritiene che l'amministrazione pubblica funzioni poco, c'è qualcosa che non funziona. Si pone un evidente problema proprio relativo all'etica della responsabilità non solo della politica, ma anche della stessa dirigenza, al punto tale che noi crediamo, e questo è il secondo quesito, che introdurre un sistema di controinteresse rappresentato dall'interesse del cittadino utente ad usufruire di servizi efficaci ed efficienti possa essere un potente

antidoto al principio di autoreferenzialità e irresponsabilità. Questo concetto è contenuto nel memorandum che sollecita proprio l'attivazione di un circuito: obiettivi, strumenti di raggiungimento, valutazione dei risultati da parte dei cittadini utenti e su questo tema la nostra attenzione sarà massima proprio in nome del nostro essere Sindacato confederale.

PAOLO PIRANI (UIL)

Il sistema dei controlli amministrativi (quelli sull'aderenza agli indirizzi gestionali sono altra cosa che spetta alla politica) non va appesantito e non è certo il caso di pensare a strutture superiori di controllo.
La domanda "quis custoditi custodes ipsos" non può porsi all'infinito e non solo per non cadere nel ridicolo.
I controlli non vanno aumentati, vanno modificati: si deve abolire al massimo possibile tutto ciò che è inutilmente formale, ed è molto, per passare ad un controllo di merito sulla economicità dei risultati, cioè sul raggiungimento del miglior rapporto possibile tra risorse impiegate e servizio fornito.
Accanto ad un'accresciuta garanzia della loro autonomia da politica ed amministrazione, nuclei di valutazione, collegi sindacali ed ogni altra struttura di controllo dovranno essere indirizzati su questo cammino, anche con il supporto di quanto di modifica normativa e di delegificazione dovesse occorrere.
I CCNL già prevedono un ampio e sufficiente codice disciplinare.
Gli strumenti sanzionatori non possono e non devono essere estesi alla qualità delle prestazioni che, invece, deve rientrare nelle valutazioni delle retribuzioni di risultato e, come dice lo stesso Memorandum, anche in quella più generale valutazione cui devono collegarsi incarichi e retribuzioni.

Il memorandum recita *"la contrattazione integrativa si deve svolgere sulle materie e nelle modalità definite dai contratti nazionali.*
Le parti concordano nei prossimi rinnovi contrattuali di finalizzare l'utilizzo dei fondi anche per conseguire nella contrattazione integrativa risultati mirati alla qualità e quantità dei servizi".
Questi principi non sono novità e nei contratti sono stati sempre affermati come premessa generale. L'aver dovuto ripeterli significa che qualcosa non è andato. Cosa? Per colpa di chi? È mancato un momento di coordinamento? Quali strumenti si considerano utili per superare le criticità?

GIOVAN BATTISTA BARATTA (CISL)

Non sempre, e sarebbe limitativo soffermarsi su questo, le premesse generali sopra ricordate hanno trovato puntuale e/o completa applicazione.
In alcuni comparti la cosa ha funzionato egregiamente, in altri vi sono state maggiori difficoltà, in altri ancora, ma sono casi fortunatamente sporadici, la contrattazione integrativa si è scontrata con incomprensioni a vari livelli. Il memorandum, facendo tesoro di alcuni esempi particolarmente positivi (alcuni Enti pubblici non economici, ad esempio, ma non solo essi), ripete che i contratti di comparto, per superare vecchie gabbie di riferimento che rischiano di mantenere in piedi un altrettanto vecchio sistema, devono rappresentare una "cornice", che fissa una serie di principi generali, riassuntivi dei diritti/doveri di tutti i lavoratori di quel settore. Ogni e qualsiasi specificità, già riscontrata o che dovesse venir fuori, dovrà essere analizzata e contrattata in sede integrativa, lasciando ampi spazi alle diversità che in qualsiasi comparto

sussistono. Non si tratta, quindi, di vere e proprie "colpe", come suggerito in domanda, ma nel caso di strascichi di centralismo che, ai tempi attuali, mal si attagliano con le esigenze di "personalizzazione" di ogni singola amministrazione, ciascuna diversa dalle altre per il proprio "*core*".
Allo stesso modo non si può parlare di coordinamento, se non nel momento in cui si fissano alcuni semplici principi di individuazione e verifica dei risultati.
Amministrazioni che avessero pesanti problematiche di arretrato, per esempio, dovranno puntare al suo abbattimento, mentre altre potranno dedicare la contrattazione integrativa all'apertura di nuovi punti-cliente e/o al loro sviluppo.
Amministrazioni più virtuose avranno infine l'opportunità di "ripensare" alcune delle loro attribuzioni in un senso più "customer oriented", con la sola costante, ottica, che è alla base di tutto il memorandum, di garantire più efficienza e meno sprechi. Gli strumenti che si considerano utili per superare le criticità sono TUTTI quelli che possano favorire, all'interno di regole certe, la necessaria autonomia e specificità di ogni singola amministrazione.
In questi anni, però, sembra che i risultati conseguiti e le giuste e conseguenti ricadute economiche positive abbiano destato rabbia, se non invidia, non tanto nei lavoratori di amministrazioni non altrettanto retribuiti, ma in certa parte dell'opinione pubblica troppo "sensibile" a derive autonomiste e scelte azzeccate. In altre parole: se le pubbliche amministrazioni funzionano (con punte di eccellenza, come riconosciuto anche da illustri personalità dello Stato) questo sembra quasi dar fastidio, come se venisse a mancare un comodo bersaglio per vuoti luoghi comuni. Ecco, se dovessimo individuare uno strumento utile questo potrebbe forse essere una maggior pubblicità (anche di confronto con realtà private, sbandierate come tanto efficienti) su costi e risultati.

PAOLO NEROZZI (CGIL)

L'etica della responsabilità valorizza anche lo stesso sistema contrattuale.
In un altro punto del memorandum si afferma un concetto che può sembrare una ovvietà: le amministrazioni debbono essere la reale controparte dei sindacati. Ovvio certo, ma qualche volta ciò non è stato, proprio perché il principio di responsabilità è rimasto inapplicato ed allora la contrattazione integrativa ne ha risentito. Ma per porre su basi nuove la contrattazione, occorre agire su vari tasti ad iniziare da quello del rinnovo dei contratti in tempi utili per evitare che la contrattazione integrativa sia "retroattiva", ma anche quello di prevedere finalità condivise e controllabili proprio da parte dei cittadini utenti sulla qualità ed efficienza dei servizi resi.
Nel testo si parla di orari di servizio da ampliare, di riduzione delle liste di attesa, di innovazioni di processo.
Si tratta in sostanza di legare la contrattazione integrativa ad obiettivi chiari, pubblici, condivisi e dagli effetti misurabili dai cittadini utenti.
In conclusione, con questa intesa, nel suo percorso attuativo, sarà possibile costruire una concreta positiva risposta alla campagna che si sta agitando contro l'intervento delle Pubbliche Amministrazioni e dei servizi pubblici e contro il lavoro pubblico.
Si tratta di principi che caratterizzano la politica sindacale confederale nei settori delle pubbliche amministrazioni proprio nella consapevolezza politica che amministrazioni efficaci e di qualità vicine ai cittadini sono pilastri di una battaglia per la difesa e la salvaguardia dei diritti sociali e civili delle persone, a partire da quelle più deboli.
Nello stesso tempo i contenuti dell'intesa

rappresentano una sfida anche per le organizzazioni sindacali e i prossimi contratti rappresenteranno l'occasione utile e necessaria per affermare i contenuti degli impegni politici che CGIL, CISL e UIL hanno assunto con questa intesa. La stessa sfida è per il Governo e le sue politiche. Queste dopo questo memorandum dovranno rifuggire da tentazioni semplificatorie o da interventi legislativi che si muovono incoerentemente rispetto agli impegni presi.

PAOLO PIRANI (UIL)

È da tempo che il sindacato ha condiviso la scelta di dedicare quote significative delle risorse destinate ai rinnovi contrattuali a riconoscere e remunerare professionalità e produttività, cioè a creare condizioni per una maggiore e migliore offerta di servizio pubblico.
Finora, non sempre e comunque troppe volte, ciò non è avvenuto.
In genere, perché le Amministrazioni non hanno avuto la capacità o la volontà di individuare progetti ed obiettivi che trascendessero l'ordinario, di porsi traguardi e di mettersi in discussione.
Nello stesso modo, il necessario ancoraggio di un sistema incentivante o premiale a criteri di valutazione obiettivi e certi, troppo spesso avrebbe costituito un problema per quelle Amministrazioni poco virtuose, legate a vecchi modi paternalistici – o peggio – di gestione del personale.
In tali contesti, il sindacato non ha avuto e non ha altra scelta che quella di rivendicare comunque le risorse, altrimenti non si garantirebbe la difesa del potere d'acquisto delle retribuzioni.
Va infatti ricordato che, sulla base degli indici e delle previsioni Istat, vengono determinate le risorse sufficienti a tale obiettivo, poi la contrattazione ne destina una quota alle forme incentivanti, e le Amministrazioni – nella loro potestà organizzativa e gestionale – compiono le scelte gestionali cui applicare tale quota.
Anche la mancata attivazione – cui il Memorandum s'impegna a porre rimedio – dell'Osservatorio previsto dal D.Lgs. n. 165/2001 non ha certo giovato. Col Memorandum si è voluto ribadire questa scelta, ma anche rafforzarla nei fatti.
Peraltro, la maggiore pubblicità della azione della Pubblica Amministrazione ed il coinvolgimento delle associazioni dei cittadini-utenti saranno una importante leva di stimolo per l'intero sistema, troppo spesso adagiato sulla sicurezza dell'ordinario.

[1] Di cui si pubblica uno stralcio dei punti più significativi.

[2] Ci sia consentito, come Aran, rimandare al saggio "Proposte sulla pubblica amministrazione" di P.Matteini, L.Orsini, A. Piccio, M. Ricciardi in Quaderni Rassegna Sindacale - Lavori n. 2 - 2006 – Ediesse.

[3] Al momento in cui si scrivono queste righe non è stato ancora sottoscritto l'ulteriore specifico accordo per definire gli interventi attuativi dei principi contenuti nel memorandum relativamente al sistema delle Regioni, compresa la Sanità, e delle Autonomie Locali.
Sarà nostra cura acquisire successivamente anche le osservazioni e valutazioni di esponenti del sistema delle autonomie e dei comitati di settore.

IL LIBRO VERDE UE SUL DIRITTO DEL LAVORO: UN'OCCASIONE MANCATA?

INTRODUZIONE

Il Libro Verde della Commissione europea intitolato "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo" è un documento che si propone di "lanciare un dibattito pubblico nell'UE al fine di riflettere sul modo di far evolvere il diritto del lavoro in modo tale da sostenere gli obiettivi della strategia di Lisbona: ottenere una crescita sostenibile con più posti di lavoro di migliore qualità". Per comprendere appieno il significato e la proposta del Libro Verde è quindi opportuno riassumere il punto di partenza (la strategia di Lisbona) e il punto di ricaduta attuale.
A partire dalla primavera del 2000, con il Consiglio europeo di Lisbona, il dibattito sulle politiche occupazionali in ambito comunitario registra un graduale ma significativo spostamento: l'obiettivo non è più la crescita dell'occupazione *tout court*, bensì la crescita dell'occupazione di qualità.
La strategia inaugurata a Lisbona, richiamando i temi del bilanciamento tra flessibilità e sicurezza (la *flexicurity*) e la buona occupazione (*more and better jobs*) precisa e in parte modifica gli obiettivi perseguiti dalle *guidelines* sull'occupabilità e sull'adattabilità adottate a partire da Amsterdam.
Tuttavia, su questo cammino che dovrebbe condurre alla combinazione integrata di politiche mirate alla flessibilità del lavoro e alla sicurezza dell'occupazione pesano, da una parte le modificazioni che proprio a partire da Lisbona interesseranno il metodo di regolazione e promozione delle politiche sociali comunitarie, onde, con la formalizzazione del metodo aperto di coordinamento, tende a perdersi ogni reale convergenza verso obiettivi sociali comuni all'interno dell'Unione; dall'altra parte il progressivo slittamento da una prospettiva di conciliazione tra politica economica, politica dell'impiego e politica sociale centrata su obiettivi comuni a favore di una "modernizzazione" del modello sociale verso una flessibilità a senso unico, sul presupposto, peraltro ampiamente condiviso nei paesi membri, che la competitività delle imprese determini lo sviluppo dell'occupazione.
È questo il senso del Consiglio europeo di Lussemburgo, ove, in una logica di compromesso tra liberisti e istituzionalisti, si accentuano i temi del *welfare* attivo e la prospettazione di strategie di sviluppo fondate sulla *flexicurity*, sulla maggiore crescita dei settori ad alta intensità di lavoro, sulla maggiore formazione ad alto valore aggiunto, sui sussidi di disoccupazione solo come incentivo per il ritorno sul mercato del lavoro.
Il bilancio complessivo, comunque, non può certo dirsi soddisfacente.

La capacità di guida e di governo della *flexicurity* a livello comunitario non viene infatti sostenuta da procedure e strumenti adeguati: con la conseguenza che le tendenze nazionali alla *deregulation*, solo debolmente controbilanciate dalle direttive sui contratti atipici, non trovano un bilanciamento in politiche europee attive e capaci di evitare che la flessibilità si traduca in precarietà.
L'inversione di tendenza registrata con il Consiglio europeo di Barcellona getta ombre sinistre sulle politiche sociali europee: il problema della sostenibilità, della riduzione delle spese, della parità di bilancio prende il sopravvento sul problema delle politiche sociali, mentre *l'Economic Policy Committee* assegna priorità all'elaborazione di strategie economiche fortemente orientate alla crescita, con un'accentuazione delle posizioni liberiste fondate su *deregulation*, aumento della flessibilità salariale, riforma accelerata del mercato del lavoro, ribilanciamento del concetto di sicurezza dei posti di lavoro.
In questo scenario, il Libro Verde non fa che ribadire le indicazioni contenute nella relazione annuale della Commissione sulla crescita e l'occupazione (2006), in cui l'accento è posto sulla necessità di "accrescere la capacità di risposta dei mercati del lavoro europei" quale fattore decisivo per "promuovere l'attività economica ed accrescere la produttività".
La crisi dell'Europa sociale si consuma, quindi, senza che un effettivo ripensamento della strategia di Lisbona produca concretamente alternative alla logica neo-liberale di fatto sposata dalla Commissione e ipotesi per un rilancio di un nuovo modello di *welfare* , proprio mentre aumenta in tutti i paesi europei il senso di vulnerabilità a fronte dell'insicurezza e del rischio che caratterizza l'odierna società flessibile.

CONTENUTI

Nei suoi contenuti il Libro Verde appare chiaramente ispirato alla filosofia neo-liberale che caratterizza, non da oggi, le ricette delle principali organizzazioni internazionali, come l'OCSE e il FMI, sul tema della regolazione del mercato del lavoro e dei relativi rapporti di lavoro: letti, quest'ultimi, con le lenti del "Regime di protezione del lavoro" o del "Tasso di rigidità dell'impiego", in cui si ravvisa il principale ostacolo alla crescita economica ed occupazionale dei paesi europei.
In questa prospettiva, che presuppone un unico e prevalente metodo per far fronte alle sfide generate dai macro-fenomeni contemporanei (globalizzazione economica, innovazione tecnologica, andamenti demografici, ecc.), l'interesse generale fornisce una giustificazione utilitaristica della flessibilità, la quale è necessaria per promuovere maggiore occupazione ed accrescere la produttività dei sistemi economici.
Secondo la tesi prevalente nella letteratura economica, specie di scuola classica, gli istituti della regolazione pregiudicano, direttamente o indirettamente, il riaggiustamento del mercato del lavoro e, di conseguenza, sono causa di disoccupazione e di esclusione sociale.
Tali fattori sono genericamente individuati come "rigidità" per il fatto che impediscono al mercato di funzionare efficacemente quale meccanismo di incontro tra domanda e offerta di lavoro (c.d. mismatch).
Se il mercato del lavoro è poco flessibile il mismatch è destinato a durare nel tempo e la disoccupazione diventa persistente, sia per l'esistenza

di ostacoli legislativi alla mobilità dei fattori produttivi, sia perché il salario, in simili condizioni, cessa di svolgere il suo ruolo di indicatore di scarsità e la sua evoluzione resta sganciata dall'andamento del mercato del lavoro. Inoltre, l'elevata protezione accordata ad alcune fasce di lavoratori, insieme con i vincoli alle assunzioni e ai licenziamenti, comporterebbe una sorta di congelamento del mercato del lavoro ed una elevata segmentazione tra *insiders* e *outsiders*, con forti difficoltà di accesso ai lavori "buoni" per le persone in cerca di occupazione. In Italia, battute senza successo le strade della riduzione delle garanzie contro i licenziamenti illegittimi, le istanze di flessibilità si sono tradotte nella proliferazione di schemi negoziali alternativi al modello di lavoro subordinato *standard*, nella direzione di una più accentuata "frantumazione" del tipo contrattuale; l'orientamento alla flessibilità viene giustificato dal "fine di contrastare tecniche fraudolente o addirittura apertamente *contra legem*" di lavoro subordinato (Relazione al D.Lgs. n. 276/2003) ma è frutto di una vistosa opzione ideologica, centrata sull'idea di flessibilità intesa non già come mera "tecnica" nell'ambito di un disegno di ricomposizione sistemica del lavoro "in generale", bensì quale criterio della regolazione e al tempo stesso valore presupposto.
Una flessibilità, per di più, a senso unico, che si limita a decostruire le rigidità senza porsi il problema di ricostruire un quadro organizzato, e possibilmente coerente, di regole sulla flessibilità, disegnando i tratti di un mercato del lavoro fortemente segmentato, in cui ampie fasce di lavoratori restano ai margini del sistema produttivo, confinate in circuiti di precarietà che si riflettono nel livello di protezione sociale, nell'investimento in formazione, nella capacità di mantenimento dell'occupazione e nei percorsi di crescita professionale.

ASSUNTI DEL DOCUMENTO

Il documento della Commissione europea si basa su alcuni assunti che possono essere così sintetizzati:

1. Alla base del Libro Verde vi è l'immancabile retorica della globalizzazione economica e delle sue conseguenze sistemiche (intensificazione della concorrenza, innovazione tecnologica, modifiche dei modelli organizzativi, ecc.) che impongono flessibilità e adattabilità del lavoro.
2. In questa prospettiva i sistemi tradizionali di diritto del lavoro, centrati sulla tutela dei rapporti di lavoro standard, costituiscono fattori disfunzionali che scoraggiano i datori di lavoro ad assumere durante i periodi di ripresa economica, riducono il dinamismo del mercato del lavoro, generando una profonda spaccatura tra *insiders* (lavoratori integrati con un posto di lavoro stabile) ed *outsiders* (i disoccupati, le persone separate dal mercato del lavoro e quelle che si trovano in situazioni di lavoro precarie o informali).
3. Questa situazione potrebbe migliorare se si riducessero le tutele del lavoro standard, vale a dire le protezioni di origine sia legale sia contrattuale che disciplinano il rapporto di lavoro a tempo indeterminato. In particolare, ciò che si raccomanda agli Stati è di rivedere "la disciplina dei licenziamenti per quanto attiene ai termini di preavviso, i costi o le procedure di licenziamento individuale o collettivo o la definizione di licenziamento abusivo"; ciò che si auspica, in sostanza, è la sostituzione delle discipline protettive

(ed il controllo giudiziario circa la legittimità del recesso) con forme di monetizzazione suscettibili di quantificazione anticipata.

4. In assenza di questa necessaria "modernizzazione" i sistemi tendono a diventare caotici, con proliferazione di varie forme contrattuali atipiche finalizzate al risparmio dei costi derivanti dal rispetto delle norme relative ai rapporti standard (specie per quanto attiene ai costi del licenziamento e ai contributi sociali connessi alla stabilità dell'impiego).

5. Peraltro, molto ambiguamente, tali forme vengono quasi esaltate nella loro dimensione positiva: possono rafforzare la capacità delle imprese a sviluppare la creatività del loro personale nel suo insieme e a sviluppare vantaggi concorrenziali; i lavoratori hanno maggiori opzioni, in particolare per quanto riguarda l'orario di lavoro, la possibilità di carriera (sic!), un migliore equilibrio tra vita familiare e professionale e la formazione, oltre ad una maggiore responsabilità personale; possono servire da trampolino alcune persone, quelle con maggiori difficoltà di integrazione nel mercato del lavoro. Si ammette, peraltro, che "risulta tuttavia che la diversificazione dei tipi contrattuali può avere alcuni effetti negativi" in termini di "intrappolamento" nella precarietà (successione di impieghi discontinui di bassa qualità).

6. La risposta a questi problemi è racchiusa in una parola magica, che rappresenta il "fil rouge" dell'intero documento: la *flexicurity*, ossia una coniugazione tra flessibilità e sicurezza, secondo i modelli tipici di alcuni sistemi nord-europei in materia di politiche sociali e del mercato del lavoro, adottati al fine di aumentare l'occupazione e ridurre la disoccupazione. Questa "flessicurezza" si fonda su una profonda rivisitazione delle tradizionali ottiche di tutela: non più (o non tanto) tutele nel rapporto di lavoro, ma tutele nel mercato del lavoro (le transizioni professionali).

7. Sul piano delle politiche europee, l'attenzione del Libro Verde è focalizzata da un lato sull'acquis sociale, in particolare sull'adozione delle direttive sul lavoro a tempo parziale e sul lavoro a tempo determinato, dall'altro lato – e per quanto concerne l'azione futura - sul coordinamento delle politiche ed i metodi aperti di coordinamento nel settore delle politiche dell'integrazione sociale, vale a dire tecniche regolative ispirate al metodo di management per obiettivi, di natura *soft* cioè non giuridicamente vincolanti e/o non dotate di sanzioni (*benchmarking*, *peer review*, "buone prassi", ecc.)

8. Il lavoro autonomo "economicamente dipendente" è parte integrante dello scenario della modernizzazione. In molti casi riflette la libera scelta di svolgere un'attività indipendente malgrado i livelli inferiori di protezione sociale in cambio di maggiore autonomia e maggiore retribuzione, altre volte è una condizione imposta; altre volte ancora il ricorso al lavoro autonomo dissimula la reale situazione giuridica di subordinazione. Su questo punto il Libro Verde raccomanda da un lato un maggiore controllo nell'applicazione della legislazione lavoristica onde evitare fenomeni fraudolenti (su questo punto è intervenuta una recente raccomandazione dell'OIL), dall'altra ipotizza l'introduzione di requisiti minimi di tutela per i lavoratori economicamente dipendenti.

TENDENZE DEL DIRITTO DEL LAVORO

Il tema della modernizzazione del diritto del lavoro, così come affrontato dalla Commissione europea, sembra recepire acriticamente il linguaggio neo-liberale dell'OCSE, saldandosi con i venti di deregolamentazione che spirano, sempre più diffusamente, anche nell'ambito del dibattito scientifico-dottrinale, specie sotto le mentite spoglie di un "dialogo" tra discorso giuridico e argomento economico, volto a valorizzare gli effetti di perturbazione del diritto del lavoro nei confronti dei meccanismi contrattuali e di mercato, i quali non avrebbero affatto bisogno del diritto (del lavoro, in particolare) per ben funzionare. Negli ultimi anni, infatti, alla tradizionale *critica dogmatica* volta a delegittimare le rigidità della protezione del lavoro – focalizzata soprattutto sul controllo giudiziario delle causali giustificative del licenziamento economico -, si affianca una *critica pragmatica* fondata, questa volta, sugli effetti micro e macro economici della disciplina giuslavoristica, in particolare quella limitativa dei licenziamenti individuali e collettivi.
La critica pragmatica è ancor più corrosiva ed insidiosa di quella dogmatica, in quanto fondata su argomenti che non mettono tanto in discussione il tasso di socialità della legislazione protettiva in nome di una astratta difesa dell'iniziativa economica, quanto l'impatto negativo della protezione sul piano degli obiettivi sociali: in specie, l'incidenza sfavorevole sui livelli occupazionali e sulle tutele degli *outsiders*.
A queste linee di ragionamento si possono opporre molteplici argomenti, sia sul piano dell'analisi strettamente economico-statistica, sia seguendo diversi approcci analitici, volti a preservare la dimensione assiologica della norma giuridica sulla base di una scala di valori sociali, economici e morali. Riprendendo i punti centrali del documento, è opportuno affermare i seguenti concetti:

1. La globalizzazione, piuttosto che essere usata come argomento retorico per indurre ad aumentare la flessibilità, dovrebbe al contrario indurre a riflettere sull'impossibilità di seguire ipotesi di flessibilizzazione come elemento di competitività dei nostri sistemi, che si devono confrontare con sistemi incommensurabilmente più flessibili (Cina, Estremo oriente).
   In un mondo ormai globalizzato, per quanto si comprima il costo del lavoro e si renda flessibile l'occupazione, non si potrà mai raggiungere livelli di costo e di flessibilità del lavoro paragonabili a quella dei paesi emergenti; nel lungo periodo una politica che punti unicamente sulla flessibilità del lavoro non può risolvere i problemi posti dal nuovo paradigma tecnologico.
   La globalizzazione, quindi, non richiede maggiori dosi di flessibilità, ma la valorizzazione di altri decisivi fattori di competitività, basati sull'innovazione e sulla qualità.
   Inoltre, la consapevolezza di operare in un mercato globale richiederebbe uno sforzo dell'UE per introdurre e rendere operativi standards sopranazionali capaci di garantire il rispetto dei diritti sociali fondamentali su scala planetaria.

2. L'esistenza di una relazione inversamente proporzionale tra tasso di protezione del lavoro e livelli occupazionali è un teorema a tutt'oggi non dimostrato.
   Tale correlazione è smentita dalla

stessa OCSE che nei suoi rapporti annuali sugli "indici di protezione dell'occupazione" (sulla cui scientificità è peraltro lecito dubitare)[1] ammette che le sole conseguenze rilevabili riguarderebbero il turn-over, senza alcun rapporto diretto tra indici di protezione e disoccupazione, nonché dalla lettura dei dati Eurostat.
La ricetta "a somma zero", consistente nel ridurre le protezioni degli insiders per fornire tutele agli outsiders, non è altro che un sofisma (o un cavallo di Troia) per aggredire il più importante diritto dei lavoratori, quello alla stabilità dell'impiego, che rappresenta l'architrave stessa dei sistemi giuridici del lavoro, in assenza del quale la regolazione dei rapporti di lavoro si troverebbe s u un piano inclinato che la porterebbe fatalmente a dissolversi nel diritto comune dei contratti, con qualche garanzia "costituzionale" fondamentale.

3. Ciò che viene in questione, allora, è l'impatto economico della disciplina dei licenziamenti che giustificherebbe una radicale revisione della legislazione e il definitivo superamento della funzione di controllo giudiziario, considerato aleatorio, economicamente ingiustificato, irrazionale[2], e perciò da sostituirsi con una sorta di "filtro automatico" capace di neutralizzare il giustificato motivo oggettivo o, meglio, di ridefinirlo in termini meramente quantitativi (secondo la dottrina del *firing cost*)[3]. In realtà, posto che nessuna prova statistica viene fornita circa la reale sussistenza di correlazioni tra deregolamentazione e livelli della disoccupazione, le critiche economiche appaiono in realtà fortemente connotate in senso ideologico e disvelano il tentativo di mascherare, dietro impostazioni razionalistiche e "scientiste", l'obiettivo di eliminare nel diritto del lavoro una reale ponderazione degli interessi e di giustificare qualsivoglia scelta gestionale implicante il licenziamento per motivi economici, con il solo limite del motivo discriminatorio o fraudolento, a tutto vantaggio di una logica di monetizzazione (o tassazione) del potere di recesso[4].

4. L'unitarietà del tipo contrattuale è oggi messa in crisi dalla moltiplicazione delle forme di lavoro atipiche o non standard, che pongono un problema di *razionalità regolativa* del diritto del lavoro, come disciplina correttiva degli squilibri di potere sul mercato del lavoro.
In tutti i sistemi giuridici europei i lavori atipici tendono infatti a spezzare l'unità della regolamentazione protettiva del rapporto e a limitarne l'impatto garantistico mediante una frammentazione tipologica (o de-standardizzazione del contratto di lavoro), cui consegue una accentuata e irrazionale diversificazione regolativa.
La proliferazione incontrollata di schemi contrattuali atipici va posta sotto controllo e va ribadita la centralità del rapporto di lavoro a tempo indeterminato.
Questa è la strada intrapresa dal governo italiano, che ha combinato la leva fiscale a sostegno del lavoro stabile, unitamente a misure di sostegno ai processi di stabilizzazione ed emersione dal sommerso.
A queste linee di politica legislativa dovrebbero aggiungersi ulteriori segnali della direzione intrapresa mediante abrogazione di alcune tipologie contrattuali introdotte dalla Legge n. 30, che peraltro non hanno incontrato il favore del mondo

imprenditoriale (mi riferisco in particolare al lavoro intermittente e alla somministrazione a tempo indeterminato).

5. Contrariamente a quanto affermato nel Libro Verde, il lavoro non standard desta crescenti preoccupazioni, soprattutto perché comporta maggiori probabilità e/o frequenza di percorsi professionali discontinui, che ostacolano l'accumulo di esperienze rendendo incerto il ricollocamento professionale, tortuose le carriere lavorative, quasi impossibili i progetti di vita.
Dalle forme estreme di *casual work* (*job on call*, contratti di lavoro a zero ore), alle forme più tradizionali (contratto a termine, part-time), sino alle più recenti proposte innovative (il *contrat à projet* e il *contrat première embauche* in Francia), la crescita e moltiplicazione dei lavori non standard pone una serie di problemi di regolazione e di creazione di un più adeguato e avanzato *floor of rights* volto ad assicurare a questi lavoratori condizioni di lavoro decenti, percorsi di stabilizzazione, salvaguardia della volontarietà dell'accesso a queste forme contrattuali.
Come è stato rilevato da Silvana Sciarra nel suo *General Report* per la Commissione europea, le soluzioni adottate dagli Stati membri dimostrano l'insufficienza del principio di non discriminazione, sancito dalle direttive comunitarie in materia di *part time* e di contratto a termine, ad introdurre standard di protezione comparabili, mentre l'attenzione dei legislatori nazionali dovrebbe focalizzarsi sulla debolezza di questi lavoratori, sulla non volontarietà dell'accesso ai lavori atipici e sui connessi rischi di esclusione e di marginalità sociale.
Il lavoro non standard dovrebbe, insomma, essere una scelta e non una condizione imposta o subita dal prestatore di lavoro, come accade nel caso del *temps partiel choisi* e in generale del *temps choisi*, che dovrebbe essere inteso come un aspetto della protezione delle libertà fondamentali nella vita professionale.
Gli Stati membri dovrebbero inoltre predisporre congegni normativi volti ad evitare che l'impiego non standard diventi una sorta di "trappola" senza uscita. È peraltro evidente che il diritto del lavoro debba confrontarsi con un dato strutturale, rappresentato dalla discontinuità dell'impiego, garantendo una rete di protezioni sociali che assistano i prestatori nei mercati "transizionali", vale a dire nei periodi di non lavoro o nei momenti di transito da un impiego ad un altro.
Tuttavia, anche su questo punto il documento europeo non può dirsi soddisfacente. Mentre si espandono – peraltro in via solo teorica e potenziale, visti lo stato della finanza e i vincoli di bilancio imposti alla spesa pubblica dei paesi membri – le misure di sostegno al reddito e i servizi per l'impiego, si prefigura un *arretramento del diritto*: si comprime l'ambito di applicazione delle sue tecniche di regolazione, si riduce lo spazio riservato al controllo giudiziale sull'esercizio dei poteri del datore di lavoro e, in misura corrispondente, arretra la possibilità di costruire controllo sociale sull'esercizio di quei poteri, giacché si riduce la concreta facoltà di esercitare il diritto di coalizzarsi per promuovere conflitto collettivo e contrattazione collettiva.
Si svuotano, a questo modo, anche i richiami – numerosi nel libro verde – alla contrattazione ed al dialogo sociale, poiché si impoverisce, in prospettiva, proprio la densità e la qualità delle organizzazioni

sindacali e dei corpi intermedi, tendenzialmente occupati a gestire servizi più che intervenite sulla organizzazione del lavoro per migliorarne l'efficienza e la qualità sociale.Il vero è che la "sicurezza" di cui parla il Libro Verde non deve coniugarsi con una flessibilità esasperata, come quella suggerita dal documento europeo, consistente - come si è detto – nella riduzione della disciplina del licenziamento ad una posta economica suscettibile di calcolo anticipato[5].
In tal modo si attua, a tutto favore di una regolazione finanziaria che sottrae al giudice il potere di vagliare il carattere giustificato o ingiustificato del recesso, una sostanziale rimozione di una parte considerevole del diritto del lavoro che, in quanto fondato su principi contrapposti, non può che operare un bilanciamento degli interessi e produrre decisioni, fors'anche approssimative, fondate sui valori di rispetto della persona e dei diritti fondamentali a questa legati, contribuendo così alla costruzione di un "mondo comune giustificabile"[6]. Un mondo che – come ci ricorda Alain Supiot [7]– è realizzabile solo a patto di valorizzare la funzione antropologica del diritto: una funzione che, nella misura in cui implica la subordinazione del potere e della tecnica alla ragione umana, non può essere ridotta ad un puro dispositivo tecnologico.

6. La *flexicurity* è un concetto strutturalmente ambiguo, perché tenta la conciliazione tra due concetti che risultano tra loro difficilmente conciliabili: *lavoro non standard* e *buona occupazione* (*more and better jobs*). La stessa Commissione europea (Com, 2001, 313 final) non ha esitato a registrare le inquietudini che suscita la materia dei lavori atipici in rapporto alla qualità dell'impiego e all'esclusione sociale, giungendo ad affermare che l'importanza crescente delle forme di lavoro flessibili potrebbe risultare incompatibile con i fattori che caratterizzano la qualità dell'impiego, quali la sicurezza del posto di lavoro, la possibilità di fruire di formazione continua, le prospettive di carriera, la salute e sicurezza sul lavoro. Di conseguenza, dato lo stretto legame tra la (bassa) qualità del lavoro e l'esclusione sociale, le linee di *policy* tradizionali, basate sullo stato sociale attivo (sicurezza sul mercato), dovrebbero necessariamente essere integrate da interventi relativi alle tutele del contratto e del rapporto. Vengono in rilievo, anzitutto, le condizioni di lavoro ma anche i regimi di orario che permettano di realizzare un equilibrio tra sfera professionale e vita extra-professionale, nonché il raggiungimento di posizioni più elevate. In sostanza, se la *flexicurity* è un aspetto della *qualità del lavoro*, l'obiettivo generale ed orizzontale della qualità imporrebbe un *ripensamento complessivo* dei quattro pilastri ed un ri-orientamento delle politiche (in particolare quello sull'adattabilità), collocando nella giusta dimensione la protezione sul mercato, le tutele nel rapporto e le garanzie dei suoi contenuti qualitativi.

7. Su questo nodo centrale pesano, tuttavia, le modificazioni che proprio a partire da Lisbona interessano il metodo di regolazione e promozione delle politiche sociali comunitarie, onde, con la formalizzazione del metodo aperto di coordinamento, tende a perdersi ogni reale convergenza verso obiettivi sociali comuni all'interno dell'Unione.
Si tratta di indicazioni che dovranno essere supportate da politiche volte sia a prevedere regole limitative

delle varie forme di lavoro flessibile, sia volte alla costruzione di un welfare comune a questi lavori.
Pesa tuttavia, su questo possibile scenario, l'ipotesi di un mutamento delle strategie normative nell'ambito della *governance* europea, all'interno della quale il metodo aperto di coordinamento rappresenta l'emblema dell'impotenza che attualmente caratterizza le attività comunitarie in campo sociale e alla vera e propria "diluizione" delle politiche sociali[8].
Solo se l'EU saprà riprendere il cammino dell'armonizzazione e della convergenza, oltre e sopra i confini "aperti" dal metodo di coordinamento – ripensando i modelli di azione in vista della creazione di *regole di diritto* – l'Europa potrà fornire utili strumenti per correggere le tendenze precarizzanti che caratterizzano il mercato del lavoro.

8. La parte più convincente del Libro Verde riguarda il lavoro economicamente dipendente. Correttamente il Libro Verde distingue il falso lavoro autonomo, da reprimere, dal vero lavoro autonomo economicamente dipendente, da promuovere in un quadro di garanzie. Il governo italiano pare muoversi in una direzione coerente con le indicazioni fornite dalla Commissione europea. Da un lato sono stati apprestati strumenti interpretativi per un più corretto utilizzo del lavoro a progetto (circolare sui *call center*) e tracciati, in una logica promozionale dell'autonomia collettiva, percorsi di stabilizzazione per le false collaborazioni coordinate e continuative, anche nella modalità a progetto. Dall'altro lato sono state introdotte nuove tutele per le collaborazioni a progetto genuine (in particolare in materia retributiva, previdenziale, nonché in caso di sospensioni del rapporto per malattia e maternità).

Queste forme di lavoro autonomo reclamano infatti una rinnovata attenzione da parte dei legislatori e non possono essere lasciate ad una mera logica di mercato: da questo punto di vista la nozione di parasubordinazione che il nostro ordinamento conosce ormai da molti anni ha solo parzialmente risposto a questa esigenza: nulle o scarse tutele di base, possibilità – nei fatti ampiamente realizzatasi – di un utilizzo improprio e strumentale dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa per mascherare rapporti di lavoro subordinato.
La prospettiva della modulazione delle tutele, a partire da un nucleo universale, sta acquisendo un credito crescente nella dottrina giuridica europea e si basa sulla sostituzione della rigida contrapposizione della coppia lavoro subordinato lavoro autonomo con un *continuum* di attività cui attribuire una serie di garanzie modulate e variabili a partire da un minimo comune a tutte, per poi procedere gradualmente verso protezioni più forti.
Una prospettiva metodologica di questo tipo è contenuta nel Rapporto redatto per la commissione europea da un gruppo di studiosi coordinati da Alain Supiot, ove si immagina una tutela del lavoro per cerchi concentrici: un primo cerchio relativo ai diritti sociali universali, un secondo relativo ai diritti fondati sul lavoro non professionale; un terzo cerchio comprendente il diritto comune dell'attività professionale di cui certi fondamenti sono già presenti nel diritto comunitario; un quarto cerchio di diritti applicabili al lavoro subordinato in senso stretto.In Italia, un approccio simile sotto il profilo

metodologico è quello adottato dagli estensori della "Carta dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori", ove si parte da un *minimum* di principi generali universalmente applicabili ad ogni contratto di lavoro: tra questi i diritti alla libertà, alla dignità, alla riservatezza, alla parità di trattamento e alla non discriminazione, alla sicurezza e alla salute nei luoghi di lavoro, alla tutela contro le molestie sessuali in ambito lavorativo, ad un equo compenso e alla tutela in caso di recesso ingiustificato.

CONCLUSIONI

Da tempo assistiamo ad un progressivo slittamento dal Lavoro ai Lavori; quello che i legislatori nazionali e comunitari dovrebbero immaginare e promuovere è una tendenza in senso inverso, di ricomposizione, che dai Lavori riporti al **Lavoro in generale**.
I lavori atipici o non standard riabilitano infatti il concetto di *lavoro generale* e impongono di ripensare, in termini più ampi, il relativo statuto protettivo: non più a partire dalla nozione ristretta di "impiego" bensì a quella più allargata di "lavoro". I nuovi e vecchi lavori non standard hanno urgente bisogno di sostegno, di riconoscimento, di tutela dal rischio; al contempo, è sempre più acuta l'esigenza di predisporre le regole generali volte a governare la mobilità e la concorrenza tra i lavori flessibili. Si tratta allora di costruire un sistema di regole e di percorsi che consentano a ciascun lavoratore di non rimanere prigioniero del lavoro non standard, ma di sviluppare la propria personalità e le proprie capacità attraversando nella propria vita lavorativa ruoli e posizioni differenti, che corrispondano alle sue aspirazioni, alle sue necessità e capacità.
Il lavoro in generale è allora raffigurabile come costruzione di uno spazio di mobilità e libertà, in cui il lavoratore atipico possa godere delle garanzie tradizionalmente riservate al lavoro standard o nuove garanzie di mercato assicurate da politiche del lavoro, in gran parte da pensare, dirette a fornire *reti di protezione per i lavoratori non standard*. Questa tendenziale ricomposizione del Lavoro deve comprendere anchele forme di lavoro autonomo economicamente dipendente.

Adalberto Perulli
Ordinario Diritto del lavoro
Ca' Foscari Università di Venezia

[1] Sugli errori nelle stime OCSE con riferimento all'indice di protezione dell'occupazione per l'Italia cfr. E. Reyneri, *Luoghi comuni e problemi reali del mercato del lavoro italiano*, in Diritto lavori mercati, 2006, p. 2 ss.

[2] Cfr. O. Blanchard, J. Tirole, *Protection de l'emploi et procedures de licenciement*, La Documentation française, 2003.

[3] P. Ichino, *Il lavoro e il mercato*, Mondatori, Milano, 1996, p. 127.

[4] Cfr. P. Ichino, *Il lavoro e il mercato*, Milano, 1996, p. 126 s., per il quale il compito del giudice dovrebbe ridursi "al controllo che la vera ragione del licenziamento non sia costituita da un motivo illecito, quale il motivo di discriminazione o rappresaglia politica, sindacale, religiosa, razziale, etnica, di genere, per il quale deve essere mantenuta la comminatoria di nullità". In senso critico, nella dottrina francese, F. Gaudu, *Des illusions des juristes aux illusions scientistes*, in A. Jeammaud, sous la direction de, *Le droit du travail confronté à l'économie*, Dalloz, Paris, 2005, p. 101 ss.

[5] La dottrina economica francese di orientamento standard propone di rimpiazzare i dispositivi di controllo giudiziario dei licenziamenti economici con un sistema di tassazione, fondato su meccanismi incitativi e/o di *bonus malus*, volti a internalizzare i costi sociali del licenziamento evitando di far passare al vaglio del giudice i motivi del licenziamento. Cfr. il Rapporto Cahuc-Kramarz, *De la précarieté à la mobilité: vers une sécurité sociale professionnelle*, déc. 2004; nonché il Rapporto Blanchard-Tirole, cit. a nota 1.

[6] Secondo la formula propria dell'economia delle convenzioni: cfr. F. Eymard-Duvernay, *L'économie des conventions*, Thome I, La Découverte, Paris, 2006.

[7] A. Supiot, *Homo juridicus*, Seuil, Paris, 2005.

[8] (Lyon-Caen, Affichard 2004; per una lettura diversa v. Caruso 2006)

IL DIALOGO SOCIALE A LIVELLO EUROPEO NEL SETTORE OSPEDALIERO

1. IL DIALOGO SOCIALE NEL SETTORE OSPEDALIERO. LE CONFERENZE DEL 2000 E 2002.

Il dialogo sociale a livello europeo è un tema di grande delicatezza ed è ritenuto di fondamentale importanza per lo sviluppo europeo, contribuendo alla crescita, alla capacità concorrenziale ed alla promozione dell'occupazione e della giustizia sociale.
Il dialogo sociale viene definito dall'Organismo internazionale del Lavoro (International Labour Organisation – ILO) in termini assai generali come "ogni tipo di negoziazione, consultazione o informazione tra Governi, datori di lavoro e sindacati per sviluppare il consenso sulle azioni politiche e sulle concrete misure per assicurare un equo sviluppo sociale ed economico."
Detto Organismo svolge un intenso programma di promozione e supporto del dialogo sociale nei differenti paesi dell'Unione Europea (EU) e nei vari settori. Negli ultimi cinque anni particolare attenzione è stata dedicata allo sviluppo del dialogo sociale nel settore della sanità, caratterizzato nei vari paesi da molti e significativi processi di riforma alla cui affermazione e consolidamento il dialogo sociale può offrire un valido contributo.
La prima Conferenza sul dialogo sociale nel settore ospedaliero (parte comune di tutti i servizi sanitari dei vari paesi dell'Unione), organizzata il 12 – 13 maggio 2000 dall'EPSU e dal CEEP[1], ha rappresentato il gradino iniziale verso la costruzione di un dialogo sociale di livello europeo in tale settore. Partendo dalle conclusioni della Conferenza, le parti sociali hanno continuato nella ricerca di materie comuni sulle quali sviluppare il cammino intrapreso, dando luogo ad una seconda Conferenza congiunta il 4 – 5 febbraio 2002[2] (dal titolo: "Lo sviluppo del dialogo sociale nel settore ospedaliero"), la quale - soprattutto alla luce dell'allargamento dell'EU ad altre nazioni – ha affrontato temi di grande rilievo come il confronto dei modelli di dialogo sociale esistenti nel settore ospedaliero e la libera circolazione dei lavoratori nei paesi dell'EU e connessi problemi, caratterizzati nel settore sanitario, specialmente del nord Europa e dell'Inghilterra, da gravi carenze di personale infermieristico e medico. Con riguardo a tale specifico tema gli argomenti trattati nella Conferenza hanno affrontato i problemi del reclutamento del suddetto personale da altri paesi dell'EU - compresi quelli in attesa di entrarvi - ovvero da paesi terzi (Cina, Filippine, India etc) e della verifica e dell'equiparabilità

dei diplomi conseguiti.
Grande rilievo è stato anche dato alla soluzione di problemi pratici legati all'integrazione del personale proveniente dall'estero, per il superamento di barriere derivanti dall'incontro di culture, razze e lingue diverse, al fine di evitarne il disagio sociale e salvaguardare i diritti di siffatti lavoratori. Di non minore rilevanza è stato l'esame dei problemi etici relativi ai rapporti tra paesi, poichè "l'esportazione di manodopera" altamente qualificata - attratta dalle migliori retribuzioni dei paesi ricchi e dalla curiosità e desiderio di una esperienza professionale assai qualificante - determina un ulteriore impoverimento dei paesi ancora in via di sviluppo, rendendo loro impossibile trarre profitto dai propri investimenti formativi e facilitando la cosiddetta fuga dei cervelli in una sorta di involontaria concorrenza.
La seconda Conferenza, nel mettere, dunque, in luce una crescente mancanza di personale qualificato nel settore ospedaliero, ha sottolineato la necessità di affrontare i problemi che ne derivano mediante sforzi concertati e coordinati delle parti sociali tra i quali assume carattere prioritario la creazione e lo sviluppo di una maggiore e migliore qualificazione professionale del personale, che non si esaurisce con la verifica delle capacità e conoscenze all'atto del reclutamento, ma continua nell'arco della vita lavorativa come condizione essenziale per qualificare la forza lavoro e la qualità dei servizi resi all'interno del settore assistenziale e sanitario.
La Conferenza ha messo in risalto anche il potenziale positivo delle diversità il cui rispetto è una responsabilità comune.
In tale contesto si è inteso sottolineare che le questioni di politica sanitaria devono essere integrate in altre politiche (come quelle della concorrenza, quelle economiche, ambientali, del mercato del lavoro, del commercio e dell'industria) dal momento che ospedali ben funzionanti e di alta qualità rappresentano, ovunque, una priorità assoluta[3].
In tale quadro di riferimento il dialogo sociale e la volontà di proseguire nel suo sviluppo rappresentano uno strumento essenziale per trattare le questioni comuni del settore ospedaliero a livello europeo.

2. LA CONFERENZA SUL DIALOGO SOCIALE NEL SETTORE OSPEDALIERO DEL 2 – 3 FEBBRAIO 2004

Per sostenere tale processo le parti sociali organizzatrici della Conferenza del 2002 hanno stabilito di formare un gruppo di lavoro permanente, costituito da rappresentanti di parte datoriale (CEEP e CEMR) e sindacale (EPSU), per formulare un programma di lavoro come base per una nuova Conferenza, nonché per proposte congiunte di approfondimento dei temi esaminati. Gli obiettivi del gruppo di lavoro hanno avuto per oggetto il miglioramento della conoscenza tra le parti, delle priorità delle aree tematiche sulle quali concordare la necessità di sviluppo del dialogo sociale attraverso una franca ed ampia discussione su argomenti di comune interesse ed una particolare apertura ai paesi all'epoca in attesa di entrare nella EU, consentendo loro la partecipazione alle riunioni del gruppo.
I lavori si sono svolti per tutto l'arco del 2002 – 2003 ed hanno messo in evidenza l'effettiva utilità di una ulteriore Conferenza tematica nell'ambito della quale trattare argomenti di attualità nel settore ospedaliero, sui quali lo sviluppo del dialogo sociale può svolgere

un ruolo di rilievo nella soluzione dei problemi emergenti a livello europeo. Questa terza Conferenza congiunta si è tenuta a Bruxelles il 2 – 3 febbraio 2004 ed ha avuto per oggetto "Il potenziamento del dialogo sociale nel settore ospedaliero. Valutazioni dello sviluppo a livello europeo".
Gli argomenti trattati sono stati di estrema importanza ed attualità ed hanno riguardato:

- la carenza di figure professionali, in particolare di infermieri e dottori, i sistemi di reclutamento adottati nei vari paesi dell'EU ed i provvedimenti per evitare il pensionamento anticipato del personale con il ricorso ad incentivi ed altre eventuali agevolazioni;
- la qualificazione professionale, i sistemi di valutazione ed i provvedimenti atti a garantirla per tutto l'arco della vita lavorativa nonché l'evoluzione dei profili professionali in connessione con le nuove tecnologie ed i cambiamenti dei modelli organizzativi;
- l'invecchiamento della forza lavoro, sia in generale che in relazione agli specifici provvedimenti idonei al recupero ed utilizzo dell'esperienza professionale maturata dal personale più anziano.

I lavori della Conferenza si sono svolti attraverso riunioni plenarie in cui esperti del settore hanno affrontato in generale gli argomenti individuati e mediante sessioni di lavoro appositamente dedicate, durante le quali, oltre al dibattito, sono stati presentati casi di eccellenza in cui il dialogo sociale ha avviato a soluzione i problemi dei singoli ospedali.
La Conferenza ha riscosso un particolare successo ed ha messo in evidenza che erano ormai divenuti maturi i tempi per la formalizzazione del dialogo sociale nel settore a livello europeo, con un programma iniziale incentrato sui tre argomenti della Conferenza stessa attraverso l'istituzione di un apposito Comitato sul modello già esistente per altri settori, percorso agevolato dalla Commissione europea che negli ultimi anni ha favorito l'incremento del dialogo sociale anche per i settori della pubblica amministrazione, come avvenuto per le Regioni e le municipalità.
Si è dato così il via ad un processo che si è concluso a settembre 2006, che in primo luogo ha visto nascere sin dall'anno prima (27 settembre 2005) l'associazione di settore a livello europeo di parte datoriale, denominata HOSPEEM (Hospital European Employers), legata al CEEP che è l'associazione intersettoriale europea dei datori di lavoro pubblici, alla quale, tra gli altri, si deve l'iniziativa delle tre Conferenze.
Le finalità dell'associazione datoriale di settore, descritte nel relativo Statuto approvato secondo la legge belga, sono, in sintesi, quelle di stabilire con gli altri partners sociali una cornice all'interno della quale sviluppare un sistema di gestione e di relazioni sindacali nel settore ospedaliero e della salute in genere che, per la sua specificità, necessita di un particolare approccio e di agire come principale fonte di consultazione nelle politiche sociali europee, incluso l'impiego e le relazioni sindacali nel settore.
Per tale motivo lo statuto è sufficientemente flessibile da essere aperto all'iscrizione anche di istituzioni che, oltre che del settore ospedaliero, si occupino in genere di sanità, in modo da non precludere, per il futuro, un ampliamento del dialogo sociale. Per l'adesione all'HOSPEEM, l'iscrizione al CEEP è preferibile ma non obbligatoria, anche perché in molti dei paesi da poco entrati nella EU non esistono sezioni nazionali del CEEP.

Laddove esistono sarà la sezione nazionale a stabilire o meno un vincolo forte con il CEEP, soluzione, ad esempio, scelta per l' Italia.
Il percorso per il riconoscimento formale quali partners sociali - dell'HOSPEEM, per la parte datoriale e dell'EPSU, che raggruppa i sindacati di categoria a livello europeo - è iniziato con una lettera congiunta inviata alla fine di gennaio 2006, con la quale le due parti hanno chiesto alla Commissione europea la costituzione di un apposito Comitato che a tale livello si occuperà del relativo dialogo sociale.
Il riconoscimento è stato preceduto dalla verifica della rappresentatività dei due partners, valutata attraverso appositi questionari.
In attesa della formalizzazione, le citate parti sociali si sono date un ulteriore appuntamento per una Conferenza che si è svolta di nuovo a Bruxelles il 16 -17 marzo 2006 (con presentazione alla stampa della nuova associazione datoriale) sui tre temi che ormai costituiscono il programma biennale di lavoro del Comitato per il 2006 -2007, al quale compete, al termine di tale periodo, di formulare, sulle relative materie, proposte, raccomandazioni, direttive o addirittura accordi.
Per tale ragione è importante far parte del futuro Comitato fin dalla sua istituzione, al fine di avere voce in capitolo quando dalla fase di studio si passerà a risultati pratici.
Infatti, i temi sinora affrontati dalle Conferenze e destinati a divenire programma di lavoro del Comitato europeo sono, come si è visto, strettamente connessi l'uno con l'altro essendo le facce di una stessa medaglia.
L'esperienza italiana è ricca di strumenti che devono essere coordinati tra di loro per una migliore e razionale utilizzazione ed, in materia di rapporto di lavoro, ciò è possibile, in grande misura, anche attraverso la contrattazione ed il dialogo sociale nazionale.
I cambiamenti demografici e tecnologici in atto, la gravosità delle professioni sanitarie, specie quella infermieristica, la durata dei corsi per il conseguimento della laurea (che collegata alle maggiori opportunità di lavoro esistenti nei paesi più ricchi determinano la carenza di personale), il reclutamento dall'estero, l'allargamento della EU ad altri paesi richiedono un confronto sempre più stretto tra le varie esperienze nazionali per riflettere, in ordine a temi generali comuni di grande respiro, sull'esigenza di strategie e politiche di gestione delle risorse umane nel settore ospedaliero.
Infatti, anche una buona legislazione nazionale o contrattuale di avanguardia deve essere aggiornata alla luce delle nuove realtà operative emergenti nell'EU.
La costituzione del Comitato per il dialogo sociale nel settore ospedaliero, con l'approfondimento dei primi temi comuni proposti all'attenzione, fornisce ai partners sociali di livello europeo una opportunità di conoscenza dei problemi emergenti nel settore ospedaliero dei vari paesi, per la cui soluzione sarebbe utile pervenire, attraverso un lavoro concertato e coordinato delle stesse parti sociali, ad orientamenti idonei a suggerire nuove e comuni modalità di approccio.
A livello nazionale si deve purtroppo rilevare una generale disattenzione all'evoluzione e rafforzamento del dialogo sociale nel settore, nonostante i tentativi della sezione italiana del CEEP, previa idonea informazione, di coinvolgere le Regioni, le aziende sanitarie ed ospedaliere e quelle universitarie alla partecipazione delle attività della sezione stessa[4], al fine di portare,

in modo autorevole, la voce dell'Italia al tavolo di confronto sia per condividere le esperienze positive e negative, sia per esplicitare problematiche che possano trovare soluzioni a livello europeo.
In tale sede si riscontra, viceversa, una partecipazione molto attiva in particolare dei paesi del nord Europa che finiscono con l'influenzare la politica e le strategie di settore ottenendo i risultati più convenienti possibili per i propri paesi, anche con relativo svantaggio di quelli che non partecipano o non sono comunque presenti.
Al momento, la presenza all'interno del CEEP nazionale è assicurata dall'ARAN che, con un proprio rappresentante, ha partecipato a tutti i lavori del gruppo di studio formato nel 2002 sino alla costituzione dell'HOSPEEM, in cui ora ricopre la carica di vice segretario generale.
Ma tale presenza va certamente rafforzata nella sezione italiana con gli altri attori del Servizio sanitario nazionale maggiormente in grado di indicare i problemi reali e proporre gli strumenti di soluzione nell'ambito, almeno, dei temi inizialmente evidenziati dal programma di cui poi discutere a livello europeo, per soluzioni di più ampio respiro da tradurre anche in norme di legge o contrattuali.
Ad ulteriore dimostrazione dell'importanza dell'evoluzione del dialogo sociale nel settore sanitario a livello europeo, nel corso del dibattito per la direttiva sui servizi di interesse generale, la Commissione europea ha deciso di stralciare l'argomento dei servizi sanitari per farne oggetto di una apposita comunicazione attraverso le complesse procedure in atto.
Il 26 settembre 2006 è stata aperta, a livello europeo, una consultazione[5] per stabilire quali siano le azioni che la Comunità potrebbe intraprendere, sui servizi sanitari, al fine di dare certezza legale ai diritti dei cittadini, soprattutto in conseguenza delle decisioni della Corte europea sulla libera circolazione dei pazienti e dei professionisti e per definire come supportare gli Stati membri in aree nelle quali l'azione europea può portare valore aggiunto alle azioni già in atto nei vari servizi sanitari nazionali.
In tale contesto anche l'HOSPEEM, in quanto partner sociale, è stato consultato, assieme ai sindacati, per esprimere il proprio parere, il che implica, peraltro, una azione coordinata con il Ministero della sanità, collaborazione già fruttuosamente attivata dall'ARAN al fine di esprimersi, ciascuno nel contesto del proprio ruolo, con una voce unica in un tema così nuovo ed importante.

Silvana Dragonetti
Dirigente generale ARAN

[1] L'EPSU è la sigla della Federazione europea dei sindacati delle pubbliche amministrazioni (European Federation of Public Service Unions). Il CEEP è la sigla del Centro Europeo delle imprese a partecipazione pubblica e delle imprese di interesse economico generale. L'ARAN è iscritta alla sezione italiana del CEEP .

[2] In questa seconda Conferenza è stato coinvolto anche il CEMR (Centro europeo delle municipalità e regioni) che ha da poco ottenuto il riconoscimento di partner sociale in questo ultimo settore ed è uscito dal gruppo di lavoro permanente istituito con la Conferenza del 2002.

[3] Le considerazioni del testo sono tratte dalla dichiarazione finale dei lavori della Conferenza del 2002.

[4] Ciò è avvenuto con lettere circolari del 27 marzo 2002, 12 ottobre e 10 novembre 2005 dopo la costituzione dell'HOSPEEM.

[5] La consultazione si conclude a gennaio 2007 e sono già convocate sia le riunioni a livello governativo fra i vari ministri della Sanità europei sia dell'HOSPEEM.

A PROPOSITO DI ALLARGAMENTO

Sembra utile portare a conoscenza, di quanti seguono questa rubrica, il testo del Comunicato stampa diramato il 28 dicembre 2006 dalla competente Direzione della Commissione U.E. deputata a seguire i lavori dell'allargamento. Il testo, sotto riportato, è stato liberamente tradotto dalla versione ufficiale redatta in lingua francese. (Arturo Parisi)

DUE NUOVI MEMBRI SI AGGIUNGONO ALLA FAMIGLIA COMUNITARIA

Il 1° gennaio 2007, l'Unione europea accoglie due nuovi Stati membri e 30 milioni di persone con l'adesione della Bulgaria e della Romania. Così si conclude il quinto allargamento nella storia dell'Unione europea, che avrà riunito pacificamente l'Europa dell'Ovest e l'Europa dell'Est dopo decenni di separazione.

Per mettere in risalto questo giorno importante nella storia europea, José Manuel Barroso, presidente della Commissione, si è espresso in questi termini: "Il 1° gennaio 2007 è una data storica da celebrare. Ringrazio la popolazione e i dirigenti bulgari e rumeni per il loro coraggio e la loro determinazione così come per il lavoro compiuto nella loro preparazione all'adesione. Ringrazio la popolazione e i dirigenti dell'UE per la visione di cui essi hanno dato prova appoggiando questo progetto. Accolgo ugualmente Mme Kuneva e M. Orban, i due nuovi commissari, con i quali sono impaziente di lavorare".

Il commissario incaricato dell'allargamento, Olli Rehn, ha aggiunto: "Auguro il benvenuto ai popoli di Bulgaria e Romania. Bisogna congratularsi con loro per le riforme "impressionanti" attraverso le quali hanno rinforzato la democrazia, modernizzato i loro paesi e reso i loro sistemi di giustizia più efficaci e indipendenti. L'adesione all'UE apporterà dei miglioramenti concreti alla vita quotidiana dei cittadini – come un'alimentazione più sicura, un ambiente più sano e delle strade in migliore stato".

Dopo aver presentato una domanda di adesione all'UE nel 1995, la Bulgaria e la Romania hanno avviato le loro negoziazioni di adesione a febbraio 2000. Le negoziazioni sono terminate a dicembre 2004 e il trattato di adesione è stato firmato ad aprile 2005.
Nel suo ultimo rapporto sulla Bulgaria e la Romania, datato al 26 febbraio 2006, la Commissione ha concluso che i due paesi si trovavano nella situazione di assumere gli obblighi inerenti l'adesione. Quanto ad alcuni settori nei quali saranno ancora necessari degli sforzi, l'UE ha adottato un complesso di misure di

accompagnamento. Successivamente, il processo di ratificazione del trattato di adesione è stato portato a termine da tutti gli Stati membri dell'Unione, ivi compresi dalla Bulgaria e dalla Romania.

Il commissario Rehn parteciperà alle cerimonie ufficiali in Bulgaria e in Romania. Viaggerà in compagnia di Frank-Walter Steinmeier, ministro tedesco degli affari esteri, che rappresenterà la presidenza.

Il comunicato stampa prosegue con una serie di dati che indicano eventi, cerimonie, incontri ad alto livello per festeggiare il fatto.

(n.d.r.) I due nuovi Paesi saranno seguiti con particolare attenzione dalla Commissione europea in una serie di settori nei quali gli ultimi rapporti del 2006 hanno mostrato deficit da colmare. Si tratta di settori importanti quali quello alimentare e del trasporto aereo, quello della giustizia, degli affari interni, della lotta contro la corruzione e del crimine organizzato. Dal 1° gennaio c.a. disporrà di un meccanismo di cooperazione e anche di verifica dei progressi realizzati.

Ogni anno, entro il 31 marzo, i due Paesi riferiranno sui progressi realizzati. A partire dal 1° gennaio c.a. le banche centrali bulgara e romena "sono state integrate nel Sistema europeo delle Banche centrali ed i loro governatori sono membri del Consiglio generale della Banca centrale Europa". Adotteranno la moneta unica una volta raggiunte le condizioni fissate dal Trattato. Un nemico da combattere resta l'inflazione (7,6% Bulgaria e 6,8% Romania nel 2006), ma ci si attende che nel corrente anno scenda al 3,5% e 5,1%. Ulteriori indicazioni, anche in tema di libera circolazione, nuove maggioranze per la votazione al Consiglio dei Ministri, posti da coprire nei prossimi anni, traduzioni ed interpreti, si possono ottenere consultando il Bullettin quotidien Europe 9335 – CIDE ROMA IT00339.

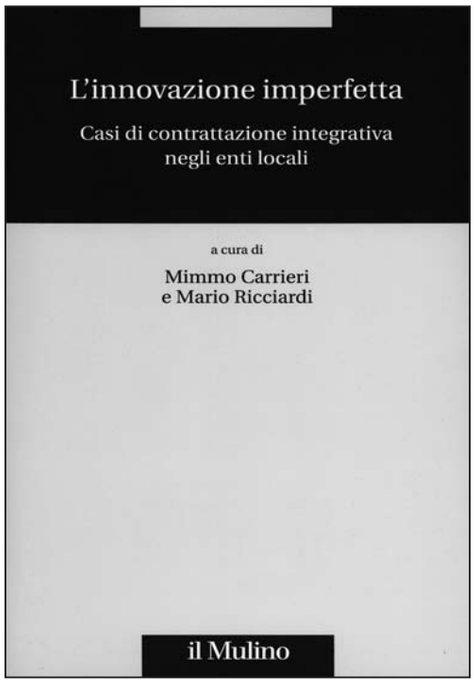
a cura di Arturo Parisi
Esperto ARAN

L'INNOVAZIONE IMPERFETTA. CASI DI CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA NEGLI ENTI LOCALI

Il memorandum sul lavoro pubblico e le provocazioni di Pietro Ichino hanno rimesso al centro dell'agenda politica la questione del lavoro pubblico e dell'innovazione delle amministrazioni, dopo molti anni (almeno metà della scorsa legislatura) di totale assenza di questi temi dalla scena politica italiana.
La portata riepilogativa e sistemica del memorandum, da un lato e, dall'altro, la semplificazione del professor Ichino, propria degli editoriali giornalistici, hanno avuto sul piano comunicativo un qualche livello di sovrapposizione, ma anche un forte impatto mediatico, capace di risollevare questioni così importanti per la vita del Paese.
Di nuovo, grazie a questi interventi, il tema della funzionalità delle amministrazioni pubbliche ha ripreso il ruolo, proprio, di questione strategica per lo sviluppo economico e sociale, riconosciuto peraltro in modo esplicito a livello comunitario e ripreso tra le dieci priorità previste dal quadro strategico nazionale recentemente approvato dall'Italia per il periodo 2007-2013.
In questo momento, dunque, la pubblicazione curata da Mario Ricciardi e Mimmo Carrieri "L'innovazione imperfetta. Casi di contrattazione integrativa negli enti locali" (il Mulino, Bologna 2006) assume particolare rilievo, proprio perché si inserisce in un dibattito finalmente riavviato e che presenta moltissimi margini di discussione, ponendo un punto di vista rigoroso e valutativo su una delle esperienze più rilevanti di innovazione amministrativa: la contrattazione collettiva integrativa negli enti locali.
Gli esiti della contrattazione collettiva integrativa infatti, nelle attese delle parti, dovevano rappresentare la cartina di tornasole della reale capacità delle amministrazioni di sfruttare, ai fini delle proprie strategie di cambiamento organizzativo, le opportunità offerte dalla revisione del sistema di inquadramento del personale e dalla nuova contrattazione nazionale.
La contrattazione integrativa avrebbe dovuto rappresentare l'occasione per vedere prodursi congiuntamente due effetti correlati: un miglioramento della funzionalità organizzativa delle amministrazioni e una maggiore dinamica nelle politiche di gestione del personale.
Questo angolo di osservazione dunque risulta particolarmente privilegiato, non solo per valutare una più o meno virtuosa capacità applicativa degli istituti previsti dai contratti nazionali, ma anche gli effetti reali sulle dinamiche professionali, sulle relazioni tra gli attori e sul miglioramento dei servizi ai cittadini.
Ed è proprio in questa chiave che è possibile apprezzare il maggior

contributo del libro, interessante per almeno tre ordini di motivi.
In primo luogo, il libro propone gli esiti di una ricerca. Di questi temi si è a lungo discusso e come segnalato in precedenza si è tornato a discutere con interesse, ma raramente le tesi proposte sono il frutto riflessivo di un apprendimento basato sull'osservazione empirica delle esperienze realizzate. Il dibattito assume in questo modo, spesso, connotati ideologici o ipotetici dimenticando che da esattamente venti anni nel settore pubblico sono state introdotte forme incentivanti e che se davvero poca strada è stata fatta è perché esistono ragioni più profonde che richiedono nell'interpretazione un maggiore rigore analitico.
Gli autori in questo testo, invece, cercano di trarre alcune conclusioni, inevitabilmente provvisorie, sulla base di dati empirici, analizzati sul campo e letti attraverso la lente delle evidenze tratte dalle poche ricerche effettuate in precedenza sul tema.
In secondo luogo, l'analisi è fatta attraverso la tecnica degli studi di caso di quattro amministrazioni (del Mezzogiorno). Gli studi realizzati in precedenza prevalentemente avevano indagato il fenomeno della contrattazione integrativa osservandolo da un punto di vista quantitativo, accertando in primo luogo la consistenza e valutando gli aspetti qualitativi, in modo non approfondito, tramite lo strumento del questionario.
In questo contributo gli autori invece scelgono la strada della profondità e concentrano l'attenzione proprio sugli aspetti qualitativi della contrattazione. In questo modo il focus del lavoro si concentra molto più sulle competenze agite, sulle relazioni e le dinamiche tra gli attori della contrattazione, sugli esiti qualitativi.
La terza ragione di interesse risiede proprio nel taglio dell'indagine che non si limita ad osservare l'applicazione degli istituti contrattuali, ma amplia il raggio di osservazione analizzando il contesto, le relazioni con l'organizzazione del lavoro, i comportamenti delle parti e le strategie adottate.
Alla lettura asettica dei risultati contrattuali in termini di virtuosità ipotetica nell'applicazione degli istituti, gli autori preferiscono un registro interpretativo più dinamico, capace di cogliere la vitalità amministrativa, le ragioni più profonde delle scelte, che solo lo strumento narrativo può evidenziare e, in definitiva, di porsi in modo più adeguato gli interrogativi banali ma fondamentali di ogni attività valutativa: se è servita la contrattazione integrativa e cosa si può imparare da questa esperienza per migliorare.
Sotto questo profilo i risultati del lavoro fanno emergere alcuni esiti rilevanti, soprattutto da considerare alla luce dei propositi inseriti nel memorandum e alla vigilia di una nuova stagione contrattuale.
Un primo elemento da evidenziare è che la qualità contrattuale rileva non tanto un deficit normativo, ma piuttosto una ancora carente capacità gestionale e manageriale delle amministrazioni.
Proprio la diversità dei risultati conseguiti, la compresenza dentro la stessa amministrazione di situazioni di eccellenza e di punti critici, evidenziati dalla ricerca, sono la dimostrazione più evidente che con le stesse regole del gioco gli attori perseguono strategie diverse conseguendo, quindi, risultati diversi.
D'altro canto, nel settore privato, non è certo la previsione del codice civile a indurre comportamenti attenti, sotto il profilo organizzativo, alle imprese, ma il sistema degli incentivi o disincentivi presenti nel mercato o tutt'al più nel sistema normativo più generale (si pensi ad esempio al rapporto tra alcune scelte di politica fiscale e il processo

di finanziarizzazione e deindustrializzazione del Paese).
È certamente questa una considerazione non particolarmente nuova ma pur sempre attuale se si considera che, nel *policy network* italiano sul cambiamento amministrativo, spesso si interpreta, in un automatismo cognitivo, il carente impatto di una norma, come un problema endogeno della norma stessa da risolvere tramite una nuova soluzione legislativa.
Gli attori della contrattazione nazionale hanno invece responsabilità importanti sul piano dei tempi contrattuali e nell'individuazione del ruolo sostanziale della contrattazione integrativa.
Questi due elementi, rilevati dagli autori anche sulla base delle proprie esperienze istituzionali (entrambi membri ARAN) e di studiosi (entrambi docenti universitari e profondi conoscitori di relazioni sindacali), giocano un ruolo formidabile rispetto agli esiti della contrattazione integrativa.
In particolare viene sottolineato come la struttura del contratto richieda, per sortire risultati reali, un perfetto rispetto dei tempi: la possibilità di introdurre sistemi di programmazione per obiettivi e criteri di valutazione dei risultati (architrave culturale dell'impostazione organizzativa sottesa al contratto) ai quali agganciare le dinamiche professionali richiede un allineamento dei tempi compatibili.
Se i contratti vengono siglati in modo disallineato infatti, a livello periferico è impossibile rispettare la sequenza della programmazione e controllo e di conseguenza i riconoscimenti non possono essere attribuiti in modo programmato e strategico.
Allo stesso modo, se il recupero salariale viene affidato nei fatti anziché al contratto nazionale a quello integrativo, è evidente che la naturale



propensione all'universalismo delle relazioni collettive trova un ulteriore incentivo in scelte operative di politica retributiva nazionale, incoerenti con l'impianto della contrattazione decentrata previsto dagli accordi sulla politica dei redditi.
La ricerca segnala però che gli esiti principali dell'attività negoziale risiedono nelle competenze presenti a livello decentrato. In particolare sono messe in luce due questioni fondamentali: la propensione all'innovazione delle amministrazioni e la maturità degli attori chiamati al tavolo negoziale.
L'impianto della contrattazione e del nuovo sistema di inquadramento fonda le proprie premesse concettuali su alcuni fattori di innovazione che vengono nel testo opportunamente ripresi. La tensione verso profondi mutamenti organizzativi previsti dalle riforme Bassanini e l'introduzione di modelli di organizzazione del lavoro maggiormente partecipativi avrebbero dovuto trovare, nell'assetto contrattuale, una leva fondamentale di attuazione.
Al contrario, la limitata propensione delle amministrazioni a stabilire

un reale progetto di cambiamento organizzativo, come obiettivo della contrattazione, ha impedito il concretizzarsi delle potenzialità previste. In questo modo, svincolata da un'ancora forte in termini di obiettivi, la contrattazione, peraltro di fatto obbligatoria nel comparto, è divenuta una sorte di esercizio di stile, improntata solamente a perseguire alcune retoriche sulla differenziazione retributiva che, come opportunamente segnalano gli autori con riferimento al caso di Catanzaro, non necessariamente sono sinonimo di equità retributiva né variabili coerenti con disegni organizzativi innovativi.
La logica spesso adottata si è dunque tradotta in una sorta di adempimento degli istituti contrattuali obbligatori con esiti più o meno interessanti, ma quasi sempre irrilevanti rispetto alla vita amministrativa. In questo modo il piano della contrattazione aziendale e quello delle politiche pubbliche e dell'organizzazione dei servizi sono rimasti piani paralleli, non dialoganti, come se la politica del personale fosse una variabile indipendente rispetto ai bisogni collettivi e al rapporto tra amministrazioni e cittadini.
In questo modo si è non di rado assistito a scivolamenti nell'inquadramento professionale con l'emergere di pericolosi processi di disallineamento tra contenuti del lavoro e classificazione del personale, generando in tal modo ulteriore iniquità retributiva.
A questa estraneità dei piani hanno contribuito in modo diverso tutti gli attori della contrattazione.
La politica sostanzialmente è stata attenta alla conquista del consenso dei lavoratori e dunque si è rivelato attore controparte in termini di conflitto con le organizzazioni sindacali. Le direzioni del personale non hanno ancora mostrato una competenza radicata nelle questioni gestionali assumendo ancora una volta un approccio prevalentemente amministrativo.
La dirigenza si è rivelata un attore debole e incapace di vivere istituti quali la valutazione come un'opportunità per l'esercizio della leadership.
Al contrario ha praticato prevalentemente comportamenti convergenti con le istanze dei lavoratori. Paradossalmente come notano gli autori, l'introduzione di forme di dirigenza non concorsuale ha accentuato anziché ridurre tale propensione: un più stretto legame tra politica e dirigenza e una progressiva precarizzazione dei ruoli manageriali ha indebolito l'assunzione di responsabilità dei dirigenti. L'assenza contestuale del conflitto tra gli attori e di un progetto sul quale fare convergere obiettivi comuni ha così di fatto reso impraticabili forme negoziali generative di un confronto capace di produrre innovazione nelle politiche pubbliche e nelle strategie di gestione del personale.
Per questa ragione la proposta di introdurre, così come previsto anche dal memorandum, un nuovo attore (i cittadini) nel confronto tra le parti potrebbe essere effettivamente un percorso da valutare con grande interesse.
In effetti, semplificando, i grandi punti di debolezza del sistema contrattuale a livello periferico sono stati proprio la non individuazione di miglioramenti dei servizi per i cittadini a fronte degli aumenti retributivi e l'assenza di un attore capace di innescare incentivi alle dinamiche negoziali così come conosciute nel settore industriale.
Entrambe queste lacune potrebbero trovare nella presenza dei cittadini un importante elemento per novità.
È certamente una strada tutta da esplorare e che pone numerosi interrogativi sulle modalità operative

e soprattutto sulle forme
della rappresentanza dei cittadini.
Un ulteriore contributo la ricerca
lo porta nell'analisi della flessibilità
del lavoro, anche in questo caso
in modo molto opportuno, data
la previsione di stabilizzazione
introdotta dalla ultima legge finanziaria.
L'analisi dei casi dimostra come
il ricorso alle forme del lavoro flessibile
nelle amministrazioni pubbliche
sia stata prevalentemente finalizzata
a superare le rigidità imposte
dalle norme sulle assunzioni.
Molto più ridotto è stato il ricorso
finalizzato a gestire carichi di lavoro
instabili o a reperire professionalità
particolarmente pregiate e non
stabilmente necessarie
all'organizzazione.
Ancora una volta è interessante
osservare gli effetti inattesi negativi
delle norme: anziché ottenere
l'obiettivo del contenimento assuntivo
in gran parte si è conseguita solamente
una maggiore discrezionalità
delle assunzioni con il ricorso
prevalente a forme di assunzione non
selettive.
Sul piano delle politiche nazionali
questo lavoro di analisi consente
di individuare alcune proposte e piste
di lavoro.
La chiave normativa non sembra essere
quella più rilevante. Piuttosto sembra
emergere l'esigenza di sviluppare
sperimentazioni coerenti e aperte
ai cittadini, di approfondire lo sviluppo
di pratiche manageriali
e di innovazione organizzativa non solo
apparente, di promuovere
la formazione professionale
di una classe dirigente responsabile.
Inoltre sembra fondamentale che
gli attori della contrattazione nazionale
svolgano il proprio compito in modo
certo, sia sul piano delle risorse sia
per quanto riguarda i tempi

della contrattazione.
In sintesi, la chiave di volta che
la ricerca sembra suggerire è quella
di ripensare le dinamiche tra gli attori
del sistema, riportando al centro
degli obiettivi contrattuali la questione
dei bisogni collettivi.
Tutto è ancora da sperimentare
ma le premesse del memorandum
possono rappresentare un utile punto
di convergenza per un nuovo patto
sull'innovazione amministrativa
finalmente tornata al centro
del dibattito tra gli esperti e soprattutto
dell'agenda di Governo.

Mauro Bonaretti
Direttore generale
Comune Reggio Emilia

EVENTO	CONTENUTO/NOTE
11 ottobre 2006 **Dirigenza Enti art. 70 D.Lgs. n. 165/2001** CCNL del personale dirigente della Cassa depositi e prestiti biennio economico 2002-2003	*Il presente CCNL, stipulato ai sensi dell'art. 70, comma 4 del D.Lgs. n. 165/2001, viene sottoscritto successivamente alla trasformazione della Cassa depositi e prestiti in spa, con denominazione "Cassa depositi e prestiti società per azioni" (CDP S.p.A.), avvenuta con effetto dal 12 dicembre 2003, ai sensi del D.L. n. 269/2003 (convertito in legge con modificazioni dall'art. 1, Legge n. 326/2003) e del D.M. 5/12/2003 del Ministro dell'economia e finanze.* *Il presente contratto, relativo ai soli istituti a contenuto economico, concerne il periodo compreso tra l'1/1/2002 (data di avvio del quadriennio 2002-2005 e biennio contrattuale 2002-2003) e l'11/12/2003 (ultimo giorno in cui l'ente ha operato come pubblica amministrazione). Nel CCNL vengono indicati gli incrementi per i dirigenti di prima e seconda fascia, dello stipendio tabellare e della retribuzione di posizione parte fissa e gli effetti dei nuovi trattamenti economici.*
15 novembre 2006 **Comparto Università** Interpretazione autentica dell'art. 63 del CCNL 9.8.2000 del personale dei livelli, richiesta dal Giudice del lavoro di Roma	*La presente richiesta di interpretazione autentica è stata presentata dal Giudice del lavoro di Roma e più precisamente "la cumulabilità dell'indennità speciale di cui al comma 3 dell'art. 63 del CCNL del Comparto Università del 9.8.2000 con qualsiasi altra indennità di funzione o posizione, ed in particolare con l'indennità di responsabilità di cui ai commi 1 e 2 del medesimo articolo".* *Le parti firmatarie del relativo CCNL si sono espresse nel senso che l'art. 63 in questione non sembra porre problemi d'interpretazione sia in senso letterale che per quanto attiene alla volontà delle parti. Il comma 2, infatti, definisce, per tutto il personale del comparto, un'indennità accessoria da erogare alle condizioni chiaramente indicate nel comma medesimo, mentre il successivo comma 3, limitatamente al personale appartenente alla categoria D, stabilisce un'ulteriore e diversa indennità collegata all'affido di particolari responsabilità.*
13 dicembre 2006 **Accordo quadro Personale dei livelli** Ipotesi di contratto d'interpretazione autentica dell'art. 7, comma 2 della parte dell'accordo quadro del 7 agosto 1998 per la costituzione delle rsu per il personale dei comparti delle pubbliche amministrazioni e per la	*La presente richiesta di interpretazione autentica è stata presentata dal Giudice del lavoro di Crotone e concerne la seguente questione: "se in caso di decadenza dalla carica di componente della RSU per accertata incompatibilità ai sensi dell'art. 9 dell'Accordo collettivo quadro per la costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie per il personale dei comparti delle p.a. e per la definizione del relativo regolamento elettorale si applichi o meno il disposto dell'art. 7 comma 2 del ACQ citato (sostituzione con il primo dei non eletti della medesima lista)".* *Considerato che con il termine "dimissioni",*

EVENTO	CONTENUTO/NOTE
definizione del relativo regolamento elettorale.	*in considerazione della logica che ha ispirato la clausola sopracitata, si sia inteso comprendere tutti i casi di cessazione dalla funzione di eletto nella RSU per motivi soggettivi e oggettivi e, quindi, a prescindere dalla causa che la determina, dimissioni o decadenza, fermo restando quanto previsto dal comma 3 dell'art. 7. Premesso questo, le parti firmatarie del relativo CCNL si sono espresse nel senso che con il termine "dimissioni" si intende la cessazione dalla funzione di componente della RSU per tutte le cause soggettive ed oggettive che la determinano.*
19 gennaio 2007 **Dirigenza Enti art. 70 D.Lgs. n. 165/2001** CCNL del personale dirigente del CNEL, quadriennio normativo 2002-2005 e biennio economico 2002-2003 CCNL del personale dirigente del CNEL biennio economico 2004-2005	*Il contratto di lavoro dei dirigenti del CNEL ha previsto aumenti stipendiali a regime di 306 euro per la seconda fascia e 390 per la prima fascia. Le restanti risorse finanziarie sono state finalizzate all'aumento dei fondi per la retribuzione di posizione (parte fissa e parte variabile) e di risultato in misura del 5,8% per la seconda fascia e 7,1% per la prima. Tali miglioramenti retributivi sono attribuiti in base ad una scansione temporale articolata in quattro tranche coincidenti con i mesi di gennaio del quadriennio, a partire dal gennaio 2002. Ampio risalto ha avuto anche la materia della valutazione dei dirigenti, strumento fondamentale per l'apprezzamento delle capacità professionali, essenziali, in primo luogo, per garantire in modo adeguato l'autonomia dei dirigenti.*
31 gennaio 2007 **Dirigenza Sanità Area III (amministrativa, sanitaria, tecnica e professionale)** Verbale e relazione di accompagno della riunione per l'interpretazione autentica dell'art. 5 comma 3 del CCNL 8 giugno 2000 - secondo biennio economico	*L'interpretazione autentica è stata richiesta dal Tribunale di Roma – Sezione lavoro. La questione concerne l'interpretazione autentica dell'art. 5, comma 3 del CCNL 8 giugno 2000, secondo biennio economico, in particolare "se, nel concetto di esperienza professionale ivi previsto, siano da ricomprendere o meno i periodi svolti dai dirigenti psicologi ricorrenti in rapporto di convenzione e prima della loro immissione in ruolo". Considerato che si è svolta presso l'Aran apposita riunione al termine della quale non è stato raggiunto un unanime consenso che, in considerazione del parere n. 955 del 2001 del Consiglio di Stato, costituisce di fatto un impedimento al raggiungimento dell'accordo di interpretazione autentica in questione. Le parti hanno preso atto dell'impossibilità di pervenire al richiesto accordo di interpretazione autentica.*
17 febbraio 2007 **Comparto Regioni ed Autonomie locali Segretari comunali e**	*L'interpretazione autentica è stata richiesta dal Tribunale ordinario di Palermo – Sezione lavoro. La questione concerne l'interpretazione autentica dell'art.31 del CCNL dei Segretari comunali*

EVENTO	CONTENUTO/NOTE
provinciali CCNL di interpretazione autentica dell'art. 31 del CCNL dei segretari comunali e provinciali del 16/5/2001	*e provinciali del 16.5.2001, per accertare se, ai fini della determinazione delle fasce professionali, alle quali viene collegata la definizione del trattamento economico del segretario, tale clausola contrattuale attribuisca rilievo esclusivamente alla mera consistenza anagrafica della popolazione, a prescindere dall'adozione di un formale provvedimento di riclassificazione del comune, oppure se sia necessario, a tal fine, la preventiva adozione da parte dell'Agenzia per la Gestione dell'Albo dei Segretari comunali e provinciali di tale provvedimento.* *Le parti firmatarie dei relativi CCNL si sono espresse nel senso che ai fini dell'applicazione della disciplina dell'art.31 del CCNL dei Segretari comunali e provinciali del 16.5.2001, continuano a trovare applicazione le precedenti disposizioni in materia di classificazione delle segreterie comunali e provinciali contenute nel DPR 465/1997 e negli atti regolamentari adottati, nell'ambito della propria competenza istituzionale, dall'Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari comunali e provinciali.*
19 febbraio 2007 **Enti art. 70 D.Lgs. n. 165/2001** CCNL relativo al personale dei livelli dell'ENAC, quadriennio normativo 2002-2005 e biennio economico 2002-2003 CCNL relativo al personale dei livelli dell'ENAC, biennio economico 2004-2005	*Riguarda circa 900 lavoratori e si applica a tutti i dipendenti dell'ENAC con esclusione dei dirigenti e dei professionisti laureati, mentre ai professionisti non laureati è dedicata una apposita sezione.* *Il contratto prevede tra l'altro la perequazione del trattamento accessorio tra il personale dell'area amministrativa e quello dell'area operativa.* *Stabilisce incrementi medi mensili a regime pari a circa 227 euro per il quadriennio così ripartiti: biennio 2002–2003 a regime 117 euro a partire dal 1° gennaio 2002 e dal 1° gennaio 2003, di cui 104 euro destinati allo stipendio tabellare, 11,60 euro alla parte variabile della retribuzione e 1,60 euro attribuiti al conglobamento dell'indennità integrativa speciale; biennio economico 2004–2005, con decorrenza 1° gennaio 2004 e 1° febbraio 2005, 95 euro erogati sullo stipendio tabellare e 15 euro, dal 1° gennaio 2006, sulla parte variabile della retribuzione. Gli aumenti per i professionisti diplomati sono pari a circa 327 euro medi mensili a regime e verranno attribuiti in base ad una scansione temporale articolata in quattro tranche coincidenti con i mesi di gennaio del quadriennio, a partire dal gennaio 2002.*

EVENTO	CONTENUTO/NOTE
27 febbraio 2007 **Comparto Scuola** Sequenza contrattuale ai sensi dell'art. 43 del CCNL 24/7/2003 relativo al personale dei livelli del Comparto Scuola	*La presente sequenza contrattuale si svolge sulla base di quanto previsto dall'art. 43 del CCNL Scuola del 24 luglio 2003 e dall'art. 2, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001.* *Tale sequenza riguarda:* *• la funzione docente, andando a disapplicare l'art. 7 - commi 5 ,6 e 7 - e l'art. 10 - comma 5 - del D.Lgs. n. 59/2004;* *• la mobilità del personale scolastico, andando a disapplicare l'art. 8, comma 3 e l'art. 11, comma 7, del D.Lgs. n. 59/04. Di conseguenza, la mobilità di tutto il personale scolastico continua a svolgersi con cadenza annuale, secondo la disciplina prevista dall'art. 4, comma 2, del CCNL 24.07.03;* *• i contratti di prestazione d'opera, andando a disapplicare l'art. 7, comma 4 – secondo periodo, da "Per lo svolgimento... a ... Ministro per la Funzione pubblica" e l'art. 10, comma 4 – secondo periodo, da "Per lo svolgimento... a... Ministro per la Funzione pubblica", del D.Lgs n. 59/04;* *• gli anticipi nella scuola d'infanzia, definendo il fatto che non sussistono i presupposti perché il tema venga affrontato in sede di sequenza contrattuale;* *• le risorse disponibili nel bilancio del Ministero dell'Istruzione andando a stabilire che saranno utilizzate con criteri da definire in sede di rinnovo quadriennale del CCNL Scuola.*
6 marzo 2007 **Comparto Regioni ed Autonomie locali** Ipotesi di accordo per l'istituzione del Fondo Nazionale di Pensione Complementare per i lavoratori dei livelli dei Comparti delle Regioni e Autonomie locali e del Servizio Sanitario Nazionale	*Con la firma di questa ipotesi di accordo si è conclusa una lunga vicenda, cominciata nel dicembre 2004, che ha richiesto un costante raccordo con Regioni, componenti i Comitati di settore, Ministero economia e finanze e Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione. L'accordo, reso possibile anche per una norma inserita nell'ultima legge finanziaria che ha consentito il finanziamento delle spese di avvio pure per i fondi che interessano i dipendenti pubblici, rappresenta uno strumento che valorizza il pilastro della previdenza complementare di fonte negoziale, parallela al sistema generale obbligatorio. Il bacino di utenza è costituito da oltre un milione di dipendenti. Il fondo si basa su un sistema di finanziamento a contribuzione definita e a capitalizzazione individuale.* *L'importanza di questa intesa, che segue la costituzione del fondo per i dipendenti della scuola, poggia su un duplice aspetto: da un lato tende a generalizzare la previdenza complementare a favore dei dipendenti di un'ulteriore, ampia parte della pubblica amministrazione e dall'altro costituisce un ulteriore tassello a completamento dell'assetto generale del sistema delle pensioni.*

EVENTO	CONTENUTO/NOTE
	L'accordo istitutivo del fondo, al quale dovrà fare rapido seguito la messa a punto dello statuto e del regolamento elettorale, indica le regole fondamentali che riguardano: gli organi del fondo, i loro compiti ed il loro funzionamento; l'impiego delle risorse; la misura della contribuzione pari all'1%; le regole per l'adesione; la cessazione dell'obbligo contributivo; l'indicazione delle prestazioni.
7 marzo 2007 **Dirigenza Enti art. 70 D.Lgs. n. 165/2001** CCNL del personale dirigente dell'ENEA quadriennio normativo 2002-2005 e biennio economico 2002-2003 CCNL del personale dirigente dell'ENEA biennio economico 2004-2005	*Nella parte normativa del CCNL oltre a definire il campo di applicazione, la durata e decorrenza, la struttura della retribuzione, gli incrementi minimi mensili di essa e del fondo per l'elemento differenziato di funzione, superminimi e premi di produttività, dedica ampio spazio allo "schema di codice di condotta da adottare nella lotta contro le molestie sessuali".* *La retribuzione minima mensile lorda per 13 mensilità, dei dirigenti dell'ENEA è incrementata di 165 euro di cui 86 euro dal 1° gennaio 2002 e 79 euro dal 1° gennaio 2003.* *I fondi per l'elemento differenziato di funzione, per i superminimi, premi di produttività sono aumentati dell'1,13% a decorrere dal 1° gennaio 2002 e dell'1,99% dal 1° gennaio 2003.*

OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA' EUROPEE

Il Consiglio d'Europa ha rivolto, con la raccomandazione 1764 e con la risoluzione 1516, entrambe adottate il 2 ottobre, un monito all'Italia perché dia reale attuazione alle sentenze della Corte europea, l'Italia infatti è il paese con il più alto numero di sentenze non eseguite sul piano interno. Si richiede in particolare che venga predisposto un meccanismo interno apposito per consentire l'attuazione effettiva delle sentenze della Corte nell'ordinamento italiano.

Corte di giustizia: sentenza 26 ottobre 2006 – Causa C-371/04

Con questa sentenza la Corte di Giustizia ha condannato l'Italia per inadempimento per non aver rispettato gli obblighi che ad essa derivano, come paese membro, dai regolamenti emanati dalla CEE e non avere nel caso di specie ottemperato ai principi comunitari in materia di libera circolazione dei lavoratori tra i paesi comunitari.

Trattasi, nello specifico, di lavoratore italiano che ha svolto, in un altro stato membro della comunità, una attività analoga a quella che svolge attualmente in Italia, in particolare nel settore dell'istruzione.

A tale lavoratore il governo italiano ha ritenuto di non dover riconoscere, ai fini della retribuzione, del grado e della carriera, i precedenti periodi di impiego non svolti in Italia in quanto, pur essendo l'attività svolta all'estero analoga a quella attualmente svolta in Italia, e pur avendo espletato tale attività lavorativa in un settore pubblico, essa non viene ritenuta riconducibile ad un servizio pubblico, essendo stato il lavoratore assunto con un contratto di lavoro privato.

"Secondo il governo italiano, il riconoscimento dell'esperienza professionale e dell'anzianità acquisite in un altro stato membro dal lavoratore comunitario successivamente impiegato nel settore pubblico italiano è subordinato all'assunzione previo concorso, come accade in Italia".

La Corte ritiene che questa posizione violi il principio di non discriminazione stabilito dall'art. 39 CE nonché l'articolo 7 n. 1 del regolamento CEE relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della comunità.

Sottolinea inoltre l'avvocato generale, che non tutti gli stati membri assumono i dipendenti del loro settore pubblico attraverso un concorso e pertanto, stabilisce la Corte: *"...il rifiuto di riconoscere l'esperienza professionale e l'anzianità acquisite nell'esercizio di una attività analoga presso una amministrazione pubblica di un altro stato membro da cittadini comunitari successivamente impiegati nel settore pubblico italiano, con la motivazione che i detti cittadini non avrebbero superato alcun concorso prima di esercitare la loro attività nel settore pubblico di tale altro stato, non può essere ammesso… La discriminazione può essere evitata solo tenendo conto dei periodi di attività analoga svolta nel settore pubblico di un altro stato membro da una persona assunta conformemente alle condizioni locali".*

Sulla base di queste considerazioni la Corte conclude condannando l'Italia per inadempimento: *"La Repubblica italiana non avendo tenuto conto dell'esperienza professionale e dell'anzianità acquisita nell'esercizio di una attività analoga presso una pubblica amministrazione di un altro Stato membro da un lavoratore comunitario impiegato nel settore pubblico italiano, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 39 CE e 7 n. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968 n. 1612 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della comunità".*

Segue la condanna alle spese.

Corte di Giustizia sezione V - ordinanza 11/1/2007 - causa C-437/05

La pronuncia (relativa ad un cittadino della Repubblica Ceca) riguarda la qualificazione dei periodi di inattività nell'ambito di un servizio di guardia garantito da un medico nel luogo di lavoro, in relazione alla nozione di orario di lavoro così come definito nella direttiva 93/104 e del conseguente compenso dovuto per questi periodi.
Il giudice rimettente chiede se la direttiva 93/104 che definisce la nozione di orario di lavoro, e la direttiva 2003/88 relativa ai servizi di guardia garantiti da un medico in ospedale e al compenso dovuto per questi ultimi *"debbano essere interpretate nel senso che ostano alla normativa di uno stato membro in base alla quale i servizi di guardia che un medico svolge secondo un regime di presenza fisica nel luogo stesso di lavoro, ma nel corso dei quali non svolge alcuna attività effettiva, da un lato, non sono considerati come orario di lavoro ai sensi delle menzionate direttive e, d'altro lato, danno luogo ad un compenso calcolato ad un tasso inferiore a quello applicabile alle prestazioni effettive di lavoro"*.
Innanzi tutto è necessario ricordare che la nozione di orario di lavoro definita dalla direttiva 93/104 è la seguente: "Ai sensi della presente direttiva si intende:

- "per orario di lavoro": qualsiasi periodo in cui il lavoratore sia al lavoro, a disposizione del datore di lavoro e nell'esercizio della sua attività o delle sue funzioni, conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali;
- "periodo di riposo": qualsiasi periodo che non rientra nell'orario di lavoro" e, come dice la Corte, la direttiva non prevede categorie intermedie tra periodi di lavoro e quelli di riposo, e la nozione di orario di lavoro non prende in considerazione né l'intensità del lavoro svolto dal lavoratore né il rendimento di quest'ultimo. Inoltre, dice sempre la Corte, la direttiva 93/104 ha come finalità quella di stabilire prescrizioni minime destinate a migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei dipendenti, definite secondo criteri oggettivi, e le sue statuizioni costituiscono nozioni di diritto comunitario. *"Infatti, soltanto una siffatta interpretazione autonoma può assicurare la piena efficacia di tale direttiva, nonché l'applicazione uniforme delle dette nozioni in tutti gli stati membri"*.

Viene quindi chiarito nell'ordinanza che i servizi di guardia svolti dal lavoratore in regime di presenza fisica nella sede del datore di lavoro, devono essere considerati come orario di lavoro nel loro complesso, indipendentemente dalle prestazioni lavorative effettivamente svolte durante tali servizi.
La Corte ricorda infatti: "*Il fattore determinante per considerare che gli elementi caratteristici della nozione di orario lavoro, ai sensi della direttiva 93/104, ricorrano nei servizi di guardia svolti da un lavoratore nel luogo stesso di lavoro, è costituito dal fatto che il lavoratore è costretto ad essere fisicamente presente nel luogo stabilito dal datore di lavoro e a tenersi a disposizione del medesimo per poter immediatamente fornire le opportune prestazioni in caso di necessità. Tale obbligo deve pertanto essere considerato ricompresso nell'esercizio delle funzioni del detto lavoratore"*.
Tali periodi quindi devono essere pienamente considerati come orario di lavoro ed eventualmente anche come orario straordinario, in relazione alla normativa sull'orario di lavoro e di riposo del lavoratore.
Per quanto riguarda poi il compenso applicabile a tali periodi, nell'ordinanza viene ricordato che sia la direttiva 93/104 che la direttiva 2003/88, si limitano a disciplinare taluni aspetti

della organizzazione dell'orario di lavoro e non si occupano delle retribuzioni dei lavoratori, tuttavia tali direttive: *"non ostano alla applicazione da parte di uno Stato membro, di una normativa che, ai fini del compenso per il lavoratore e con riguardo ad un servizio di guardia effettuato da quest'ultimo nel luogo di lavoro, prende in considerazione in modo diverso i due periodi"*.
Conclude pertanto la Corte:
"La direttiva del Consiglio 93/1047CE, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro come modificata dalla direttiva 2000/34/CE, e la direttiva 2003/88/CE concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, devono essere interpretate nel senso che:

- *ostano alla normativa di uno Stato membro in base alla quale i servizi di guardia che un medico svolge secondo un regime di presenza fisica nel luogo stesso di lavoro, ma nel corso dei quali non svolge alcuna attività effettiva, non sono considerati costituire, nella loro totalità, orario di lavoro ai sensi delle menzionate direttive;*
- *non ostano alla applicazione, da parte di uno Stato membro di una normativa che, ai fini del compenso per il lavoratore e con riguardo al servizio di guardia effettuato da quest'ultimo nel luogo di lavoro, prende in considerazione in modo diverso i periodi nel corso dei quali sono realmente effettuate prestazioni di lavoro e quelli durante i quali non è svolta alcuna attività lavorativa effettiva, purché siffatto regime garantisca integralmente l'effetto utile dei diritti conferiti ai lavoratori dalle stesse direttive per la protezione effettiva della salute e della sicurezza di questi ultimi"*.
- La Corte quindi introduce la possibilità, per gli Stati, di effettuare una diversa valutazione economica dei due periodi, pur ribadendo che entrambi rientrano appieno nella nozione di orario di lavoro. Per quanto riguarda l'Italia la tutela riconosciuta al lavoratore è molto ampia, anche ai sensi degli ultimi contratti collettivi che prevedono che il servizio di guardia, considerato "sempre" come servizio "attivo", è svolto all'interno del normale orario di lavoro, e le guardie espletate fuori dell'orario di servizio sono considerate e retribuite come lavoro straordinario (art.16 CCNL della dirigenza sanitaria per il quadriennio 2002-2005 del 3/11/05). Inoltre, il disagio sostenuto dal lavoratore nei turni di guardia notturna, viene riconosciuto con l'attribuzione di un ulteriore compenso (art. 7 CCNL dirigenza sanitaria biennio 2004-2005 del 5/7/06).

CORTE COSTITUZIONALE

Le sentenze n. 81 – 205 – 363 si occupano tutte dell'accesso ai pubblici uffici e del principio del concorso, verranno pertanto riportate di seguito le rispettive *massime* che chiariscono ancora una volta quale è la posizione, già illustrata in altre precedenti sentenze, della Corte.

Sentenza n. 81 del 22/2/2006
"Sono costituzionalmente illegittimi, in relazione agli artt. 3, 51 e 97 primo e secondo comma Cost., gli artt. 35 e 39 della Legge della regione Abruzzo n. 6/2005. Infatti l'art. 35 della Legge regionale impugnata, prevedendo un concorso interno a favore dei dipendenti regionali inquadrati nell'area D nella misura del sessanta per cento dei posti disponibili nella superiore qualifica dirigenziale, prescinde del tutto dall'esigenza di consentire la partecipazione al concorso a chiunque vi abbia interesse. Quanto poi al denunciato art. 39, che riserva l'accesso ai ruoli organici del Consiglio regionale al solo personale attualmente in servizio presso le commissioni consiliari

permanenti e collocato nelle strutture regionali ai sensi dell'art. 17 della Legge della regione Abruzzo n. 25/2000 e della Legge della stessa regione n. 18/2001, non risulta sussistere alcun motivo di pubblico interesse che possa legittimare una deroga del principio del concorso aperto a tutti i soggetti esterni all'amministrazione".
Sul principio costituzionale degli accessi agli impieghi alle pubbliche amministrazioni di cui agli artt. 3, 51 e 97 la Corte si è già pronunciata con le sentenze n. 194 e 372 del 2002 e 274/2003.
Sul principio che il pubblico concorso costituisce la regola per l'accesso all'impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche la Corte si è pronunciata con le sentenze n. 159/2005 e nn. 34 e 205 del 2004.

Sentenza n. 205 del 26/5/2006
"È costituzionalmente illegittimo l'art. 19 commi 1 e 2 lettera b) della Legge della regione Umbria 1° febbraio 2005 n. 2 che prevede (comma 1) che il Consiglio regionale e la Giunta regionale, nell'ambito della programmazione triennale del fabbisogno di personale, possono riservare posti nel limite del quaranta per cento di quelli oggetto di reclutamento dall'esterno a favore di soggetti che abbiano già avuto rapporti di lavoro con le predette amministrazioni ...e che (comma 2) i soggetti di cui al comma 1 sono ammessi a partecipare ai concorsi banditi dall'amministrazione di appartenenza a condizioni che
a) siano in possesso dei requisiti previsti per l'accesso dall'esterno ed in particolare dei titoli di studio prescritti per le categorie relative ai posti messi in concorso;
b) abbiano avuto rapporti di lavoro subordinato e/o parasubordinato a tempo determinato, per una durata complessiva di almeno 24 mesi nel periodo dal 1° gennaio 1995 al 31 dicembre 2004. L'aver prestato attività a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione regionale, infatti, non può essere considerato "ex se" ed in mancanza di altre particolari e straordinarie ragioni giustificatrici della deroga al principio di cui all'art. 97 terzo comma della Costituzione, un valido presupposto per una riserva di posti, risolvendosi, piuttosto, in un arbitrario privilegio a favore di una generica categoria di persone".

Sentenza n. 363 del 25/10/2006
"È costituzionalmente illegittimo l'art. 1 comma 3 della Legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 giugno 2005 n. 3, per violazione del principio del concorso pubblico ex art. 97 terzo comma Cost. La norma, prevedendo che il personale dirigente nominato a tempo determinato per chiamata dall'esterno possa essere iscritto con delibera della Giunta provinciale nell'albo degli aspiranti dirigenti, con costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, costituisce una deroga al principio del concorso pubblico, forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni e non trova ragione giustificatrice che la legittimi, risolvendosi in un privilegio indebito per alcune categorie di soggetti, non prevedendo inoltre la legge, neppure procedure imparziali e obiettive di verifica dell'attività svolta.
La Corte, nel ritenere fondata la questione della illegittimità costituzionale della norma, stabilisce in primis che, seppure la Provincia di Bolzano, in quanto provincia autonoma, ha competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto, essa deve comunque esercitare tale potestà in armonia con la Costituzione.
L'art. 97 della Costituzione, stabilendo che il concorso pubblico è la forma ordinaria e generale di reclutamento per le pubbliche amministrazioni, prevede la possibilità di eccezioni.

Dice la Corte: *"Perché sia assicurata la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art.97 della costituzione, l'area delle eccezioni va, pertanto, limitata in modo rigoroso", e richiama la precedente sentenza n. 81/2006, in base alla quale le eccezioni, purché disposte per legge, debbono rispondere a peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico, risolvendosi, altrimenti, in privilegi a favore di categorie più o meno ampie di persone"* (vedere anche sentenza n. 205/2006).
Nella legge provinciale la Corte non riscontra alcuna delle ragioni che giustificherebbero la deroga.
Per quanto riguarda il problema dell'accesso alle pubbliche amministrazioni, a fronte delle numerose situazioni di rapporti di lavoro di pubblici dipendenti non a tempo indeterminato, e quindi partendo dalla necessità di stabilizzare tali lavoratori, la legge finanziaria per il 2007 (L. 296/06) ha cercato di affrontare il problema prevedendo, al comma 418, la possibilità per le amministrazioni di procedere alla stabilizzazione di soggetti che abbiano determinati requisiti, con modalità di selezione che saranno stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, e al comma 519 la stabilizzazione di personale con contratto a tempo determinato che abbia i requisiti indicati nel comma stesso purché: "sia stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge.
"Il suddetto comma stabilisce inoltre che: "Alle iniziative di stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato mediante procedure diverse si provvede previo espletamento di prove selettive".
Sarà interessante, alla luce delle sentenze della Corte sopra riportate, vedere quali saranno le modalità di selezione che verranno indicate nel DPCM previsto dal comma 418 della Legge finanziaria, come è anche interessante constatare che il successivo comma 519 parla di procedure selettive previste da norme di legge nonché di prove selettive tout-court, senza fare riferimento alla natura concorsuale delle stesse. È pur vero che lo stesso articolo 97 della carta costituzionale prevede esso stesso la possibilità di eccezioni al principio generale del concorso pubblico ma, dice la Corte, tali eccezioni, per essere considerate legittime, devono rispondere a peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico, peculiari e straordinarie esigenze che probabilmente possono essere riscontrate nel tentativo del Governo di risolvere il problema di dare una stabilità al grande numero di lavoratori precari presenti nelle pubbliche amministrazioni.

Ordinanza n. 56 del 6/2/2006
Il Tribunale di Parma, in funzione di giudice del lavoro, solleva la questione della legittimità costituzionale dell'art. 35 comma 5 della Legge 289/2002 (finanziaria 2003) in relazione agli artt. 2, 3 e 35 della Costituzione. La norma impugnata dispone che il personale docente, dichiarato inidoneo alla propria funzione per motivi di salute, ma idoneo ad altri compiti, collocato fuori ruolo o utilizzato diversamente, può chiedere di transitare nei ruoli dell'amministrazione scolastica o di altra amministrazione statale o ente pubblico; qualora non transiti in altro ruolo, viene mantenuto in servizio per un periodo massimo di 5 anni dalla data del provvedimento di collocamento fuori ruolo o di utilizzazione in altri campi e, decorso tale termine, si procede alla risoluzione del rapporto di lavoro sulla base delle disposizioni vigenti.
La norma violerebbe l'art. 2 della Costituzione in quanto prevederebbe la risoluzione del rapporto di lavoro solamente in base

alla situazione fisica del lavoratore, valutata inoltre non in riferimento alle mansioni attualmente svolte dallo stesso, ma in riferimento a quelle pregresse, senza che sia stabilita alcuna cautela per il ricollocamento del lavoratore presso altre amministrazioni, ricollocamento che può avvenire solamente mediante la mobilità ordinaria.
Vi sarebbe poi una violazione dell'art. 3 della Costituzione creando la norma una discriminazione per gli insegnanti non idonei alla funzione di docente per motivi di salute i quali sarebbero in tal modo gli unici dipendenti del comparto scuola per i quali è prevista la risoluzione del rapporto sulla base di una incapacità lavorativa che non è relativa alle mansioni attualmente svolte dal dipendente
La Corte, nell'esaminare la questione, ricorda preliminarmente di essersi già pronunciata con la sentenza 322/05 sulla stessa materia, in particolare per quanto riguarda la violazione dell'art. 3 della Costituzione.
Nella sentenza richiamata, nella quale sono stati stabiliti importanti principi, la Corte ha affermato che l'art. 35 della Legge 289/02 si inserisce nell'ambito della disciplina dalla dispensa dal servizio per assoluta o permanente inidoneità fisica di cui all'art. 512 del D.Lgs. n. 297/94 (Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione) e che per effetto dei successivi artt. 514 e 579 del medesimo decreto, il personale del comparto scuola, dichiarato inidoneo all'espletamento della propria funzione per motivi di salute, può, a domanda, essere utilizzato in altri compiti.
La Corte ha poi richiamato anche la sua precedente sentenza n. 212/83 nella quale ha affermato che:
"*in tutto l'ambito della pubblica amministrazione non è mai riconosciuto all'impiegato il diritto ad una assenza illimitata dal servizio a causa d'infermità; è stabilito, invece, un periodo più o meno lungo, decorso il quale, ove l'impiegato non sia in grado di riprendere servizio, si fa luogo alla cessazione del rapporto di impiego, applicando, secondo i casi, gli istituti all'uopo preordinati (collocamento a riposo per motivi di salute, dispensa dal servizio per inabilità fisica, licenziamento etc)*. I Giudici pertanto si riportano al ragionamento già svolto nelle pronunce citate ed al quadro normativo che ne deriva ribadendo "*il principio generale proprio dell'ordinamento del pubblico impiego, in forza del quale il personale inidoneo al servizio per ragioni di salute, prima di essere dispensato, deve essere posto nelle condizioni di continuare a prestare servizio nell'assolvimento di compiti e funzioni compatibili con le sue condizioni di idoneità fisica, e solo nel caso in cui non sia possibile tale utilizzazione, o per ragioni di carattere oggettivo, o per scelta dell'interessato, ne è disposto il collocamento a riposo d'autorità*".
La Corte ritiene poi che la norma non abbia creato nessuna disparità di trattamento in relazione ad identiche situazioni giuridiche, in quanto le tre categorie di personale che operano nel mondo della scuola (personale docente, personale dirigente ed amministrativo, A.T.A.) "*presentano discipline di stato giuridico distinte, che giustificano la differenziata valutazione operata dal legislatore – con scelta discrezionale non irragionevole – in ordine al collocamento fuori ruolo e all'assegnazione a compiti diversi da quelli inerenti alla qualifica di appartenenza originaria*".
Inoltre: "*in un complessivo quadro di misure volte alla razionalizzazione delle risorse finanziarie per la scuola e nell'ambito di una politica generale di contenimento della spesa, trovano giustificazione norme dirette alla più proficua utilizzazione del personale che, pur non idoneo per ragioni di salute all'espletamento della funzione di docente, può essere ancora*

proficuamente utilizzato per altre funzioni, previo il transito presso altre strutture organizzative pubbliche". Inoltre, prosegue la Corte: "*i principi generali di tutela della persona e del lavoro (cfr sentenza n. 541/00, ordinanza 254/1997) non si traducono nel diritto al conseguimento ed al mantenimento di un determinato posto di lavoro (cfr. sentenza n. 390/1999) né tanto meno garantiscono – a fronte di una scelta del legislatore non censurabile sotto il profilo della arbitrarietà o della manifesta irragionevolezza – il diritto al mantenimento di specifiche mansioni (quali quelle svolte dai ricorrenti in quanto non idonei alla funzione di docente), dovendosi piuttosto riconoscere garanzia costituzionale al solo diritto di non subire un licenziamento arbitrario".* Pertanto viene dichiarata la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 della Legge n. 298/2002 in relazione agli artt. 2, 3 e 35 della Costituzione.

Sentenza n. 308 del 5/7/2006

La sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 39 comma 9 della Legge della regione Sicilia n. 10/2000 (Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della regione Sicilia). Tale articolo prevede che le disposizioni dell'art. 41 del DPR n.347/83, si applicano al personale degli enti locali inquadrato, anche in soprannumero nei ruoli dei predetti enti, ai sensi della Legge regionale n. 39/85. L'art. 41 del citato DPR stabiliva i criteri e le modalità per il riequilibrio tra anzianità economica ed anzianità giuridica per i lavoratori degli enti locali. Secondo il giudice rimettente la norma regionale censurata, intervenendo in materia di trattamento economico di dipendenti di pubbliche amministrazioni, violerebbe la norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica secondo la quale la contrattazione collettiva costituisce metodo di disciplina del rapporto di pubblico impiego. La Corte, nell'esaminare il ricorso, ricorda di avere già precedentemente, con sentenza n.314/2003, dichiarato l'illegittimità costituzionale di un disegno di legge approvato dalla assemblea siciliana nel quale si stabiliva che le disposizioni dell'art. 39 comma 9 (articolo di cui è contestata la legittimità costituzionale) si applicavano anche ad altro personale pubblico, immesso in ruolo ai sensi della succitata Legge regionale 39/85. In quella occasione, ricordano i giudici, la norma fu ritenuta costituzionalmente illegittima in quanto *"violava le norme fondamentali di riforma economico sociale desumibili dalle due leggi di delega in attuazione delle quali è stata realizzata la cosiddetta privatizzazione dei rapporti di lavoro nel settore pubblico".* Infatti, dice la Corte: *"l'art. 1 comma 3 del D.Lgs. n.165/2001 dispone che – i principi desumibili dall'art. 2 della Legge n. 421/92, e successive modificazioni, e dell'art. 11 comma 4 della Legge n. 59/97 e successive modificazioni ed integrazioni, costituiscono altresì, per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica*". La legge delega n. 421/92 ha imposto al legislatore delegato di prevedere "*che i rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti di cui agli artt. 1 primo comma e 26 primo comma della Legge n. 93/83 siano ricondotti sotto la disciplina del diritto civile e siano regolati mediante contratti individuali e collettivi" e di "procedere al trattamento economico fondamentale ed accessorio, e di quelle che prevedono trattamenti economici accessori, settoriali, comunque denominati, a favore*

di pubblici dipendenti sostituendole contemporaneamente con corrispondenti disposizioni di accordi contrattuali". Pertanto, argomenta la Corte: *"dalla Legge 421/92 può trarsi il principio della regolazione mediante contratti collettivi del trattamento economico dei dipendenti pubblici e, non a caso, anche il legislatore delegato ha ribadito che quel trattamento è materia di contrattazione collettiva"*. Conseguentemente, conclude la Corte: *"Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 39 comma 9 della Legge regionale n. 10/2000 poiché, concorrendo alla disciplina del trattamento economico del personale degli enti locali, viola il principio, sopra enunciato, della disciplina del trattamento per mezzo dei contratti"*.

Sentenza n. 390 del 21/11/06
Con questa sentenza la Corte ribadisce la regola secondo cui la professione forense è incompatibile con un rapporto di lavoro subordinato, anche se in situazione di part-time non superiore al 50%, pronunciandosi così definitivamente circa la non possibilità per il dipendente pubblico di esercitare la professione forense.

Sentenza n. 411 del 4/12/06
Con questa sentenza la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 comma 13 secondo periodo della Legge n. 1/2003 della regione Lombardia (riordino della disciplina delle I.P.A.B. operanti in Lombardia), accogliendo la questione sollevata dal tribunale di Mantova. La norma di cui trattasi dispone, nella parte impugnata, che per personale assunto successivamente alla trasformazione delle IPAB in persone giuridiche di diritto privato, "in sede di contrattazione decentrata è stabilita l'applicazione di contratti in essere o di contratti compatibili ed omogenei con quelli applicati al personale già in servizio".
Il ragionamento della Corte parte dalla lettura completa dell'art. 18 che, nel primo periodo, non impugnato, prevede che *"al personale delle IPAB che si trasformano in persone giuridiche di diritto privato, in servizio alla data di trasformazione, si applicano i contratti in essere fino alla definizione di un comparto autonomo di*

contrattazione". In tal modo viene stabilita l'ultrattività dei contratti pubblicistici in essere al momento della trasformazione delle IPAB. Pertanto, al fine di evitare che "*i rapporti di lavoro instaurati dopo la trasformazione siano disciplinati da contratti collettivi profondamente diversi da quelli pubblicistici applicati ai vecchi dipendenti*", la legge ha introdotto il periodo contestato. In tal modo, tuttavia, la norma regionale avrebbe legiferato su una materia riservata (ex art. 117 cost.) allo Stato, trattandosi di norma che va ad incidere sul rapporto di lavoro e sull'obbligo di contrattare, materie rientranti nell'ordinamento civile. Argomenta il giudice rimettente che la norma violerebbe l'art.117 secondo comma lettera l) della Costituzione in quanto l'intervento legislativo regionale *"sarebbe volto alla regolamentazione del rapporto di lavoro e segnatamente alle modalità di applicazione dei contratti collettivi ai singoli rapporti*". La norma violerebbe poi l'art. 39 della Costituzione in quanto *"impone alle parti l'obbligo di negoziare la scelta del contratto collettivo applicabile a determinati rapporti, in violazione della libertà dei singoli datori di lavoro di aderire ad una associazione di categoria e di fare proprie le statuizioni del contratto collettivo nazionale dalle stesse concluso"*. La Corte, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo impugnato stabilisce che *"lo strumento utilizzato – l'obbligo di contrattare – attiene certamente all'ordinamento civile , in quanto si risolve nel vincolo, imposto ad un soggetto privato, di tenere un comportamento prescritto dalla legge e, quindi, in un vincolo destinato ad incidere sul suo potere di autodeterminarsi"*.

a cura di **Laura Orsini**
Funzionario ARAN

Corte Costituzionale n. 233 del 16 giugno 2006

La Corte Costituzionale ha ritenuto legittime le norme della regione Calabria - in materia di "spoil system" locale - che con modalità diverse, stabiliscono la decadenza delle nomine dei vertici degli enti regionali, delle aziende sanitarie e ospedaliere, delle società controllate o partecipate ecc. in occasione del cambio del governo regionale.
Ha invece dichiarato incostituzionale l'art. 14, c.3 della medesima legge regionale 233/06, in quanto contrario all'art. 97 cost. nella parte in cui disponeva la decadenza delle nomine dei responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e dei responsabili sanitari territoriali, a seguito della nomina di un nuovo direttore generale delle aziende ospedaliere e sanitarie locali; parimenti illegittimo ha ritenuto l'art. 24 della medesima legge in quanto prevedeva autonomamente e unilateralmente la nomina del direttore generale di aziende ospedaliere-universitarie, intervenendo così su una materia afferente alla competenza concorrente, quale la tutela della salute disciplinata dall'art. art. 117 c. 3 cost. e violando l'art. 33 sesto comma cost. che garantisce l'autonomia universitaria, nonché il D.Lgs. 517/99 secondo cui il direttore generale dell'azienda ospedaliero-universitaria è nominato dalla Regione acquisita l'intesa con il Rettore dell'Università.

La Corte nel ritenere legittime le norme relative allo "spoil system" locale previste dalla Legge n. 13/2005 della Regione Calabria, argomenta il rigetto della censura mossa dall'istante (Presidenza del Consiglio dei Ministri) adducendo che la materia è riconducibile a quella "*dell'organizzazione amministrativa*", attribuita dall'art. 117, comma 4 cost, alla competenza delle Regioni

comprensiva dell'incidenza della stessa sulla disciplina del relativo personale, da esercitare nel rispetto dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento fissati negli statuti, inoltre trattandosi di norme conferite "*intuitus personae*" dagli organi della Regione, cioè basate su *valutazioni personali coerenti all'indirizzo politico regionale*, in virtù di una scelta legislativa, la regola per cui esse cessano all'atto dell'insediamento di nuovi organi politici mira a consentire a questi ultimi la possibilità di rinnovarle, scegliendo soggetti idonei a garantire proprio l'efficienza e il buon andamento dell'azione della nuova Giunta, per evitare che essa risulti condizionata dalle nomine effettuate nella parte finale della legislatura precedente.
La corte, di fatto, non interviene in maniera approfondita sulla questione relativa alla revoca dei direttori generali delle aziende ospedaliere e delle Asl (ma sulla questione è poi specificatamente intervenuta con la sentenza n.104/2007 che ha invece negato la legittimità costituzionale delle revoche di tali figure al solo variare del vertice politico) e ha ritenuto infondate le censure mosse su un presupposto interpretativo errato che considera le norme regionali difformi rispetto ai principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale.
La Corte invece accoglie le censure sollevate dall'istante relativamente al comma 3 dell'art. 14 della predetta L.13/2005, per la parte che prevedeva l'estensione del principio dello "spoil system" anche *"ai responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e ai responsabili dei distretti, sanitari territoriali"* i quali, secondo la norma, *"decadono in concomitanza con la nomina dei Direttori generali delle Aziende ospedaliere e delle Aziende sanitarie locali", che entro trenta giorni dalla nomina, devono provvedere al conferimento dei suddetti incarichi"*.
La censura della Corte si fonda sul principio che le norme devono essere interpretate come applicabili solo alla dirigenza regionale e ai soli incarichi dirigenziali di livello generale e non anche a quelli di livello intermedio; in quanto l'applicazione della norma, così come disposta, comporterebbe l'azzeramento automatico dell'intera dirigenza in carica e *conseguentemente "provocherebbe una cesura nell'azione amministrativa, pregiudicando il buon andamento dell'amministrazione e la lesione del principio del buon andamento e buona amministrazione garantito dall'art. 97 della Costituzione"*.
Dichiara inoltre fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 24, della citata L. regionale 13/2005, che in materia di nomine universitarie regola le modalità con cui gli organi di indirizzo politico della regione (il Presidente della Giunta o del Consiglio) procedono alle nomine per le quali sono previsti il concerto ovvero l'intesa con altre autorità o amministrazioni, prevedendo che l'autorità regionale competente può prescindere dal gradimento delle predette autorità o amministrazioni; la censura della Corte interviene in quanto "*la norma lede gli evocati principi fondamentali posti anche a tutela dell'autonomia universitaria garantita dall'art. 33, sesto comma Cost.*".

a cura di **Elisabetta Bilotta**
Funzionario ARAN

FORUM PA 21/25 MAGGIO 2007: "PROGETTO PA"

Ripensare i processi per migliorare i servizi
Il cambiamento è ormai un dato acquisito del nostro sistema amministrativo. Non si è fermato in questi anni ma oggi emerge l'esigenza di un nuovo paradigma: non un cambiamento fatto di piccoli passi ma un cambiamento profondo delle amministrazioni orientato a restituire una PA efficace e sostenibile. Sono queste le parole d'ordine del FORUM PA 2007: la PA come "progetto-paese". Una PA nuova non affianca il vecchio al nuovo ma ***ripensa i processi*** *da capo sulla base dell'innovazione tecnologica e organizzativa e dell'utilizzo ottimale delle risorse umane.*

Le parole d'ordine 2007:

cambiamento *profondo (breakthrough vs. innovazione incrementale) delle amministrazioni*

nuovo disegno dei processi*, fondato sul pieno utilizzo dell'innovazione organizzativa e tecnologica, finalmente insieme*

PA abilitante, *strumento per attuare e valutare le politiche pubbliche*

Una Pubblica Amministrazione "ripensata" diviene così PA fattore di sviluppo e garanzia dei diritti

Convegni: cinque giorni per cinque grandi politiche

Innovazione organizzativa e tecnologica nella PA*, qualità dei servizi ai cittadini*
Diritto alla salute e qualità della sanità
Governance dei territori e federalismo
Inclusione sociale, diritti, welfare
Sviluppo economico e competitività

La nuova Mostra
L'esposizione è sempre più impostata sul concetto di "piazza": luogo di incontro di Pa e imprese sui temi dell'innovazione.
Costruita sulle aree tematiche piuttosto che sulla personalità giuridica di Enti ed aziende

L'evoluzione delle decisioni del Garante per la protezione dei dati personali e le recenti "Linee guida" in materia di trattamento di dati personali dei lavoratori dipendenti fanno, oramai, ritenere che il Codice in materia di protezione dei dati personali sia destinato ad avere un'incidenza paragonabile a quella che, più di trent'anni indietro, ha avuto lo Statuto dei lavoratori.

L'esigenza è quella di individuare un equilibrato bilanciamento fra il diritto alla riservatezza e l'esigenza di ogni impresa di operare il trattamento dei dati dei propri dipendenti quale strumento per una efficiente organizzazione aziendale.

AgenziaD. - Design: Giuseppe Romanazzi

Promosso da:

gradus

Gradus International offre una vasta gamma di servizi manageriali nel campo della gestione di risorse umane a livello nazionale ed internazionale, anche avvalendosi di estese e aggiornate banche dati di ultima generazione e mediante rapporti di collaborazione con l'Economic Research Institute (ERI).

SEMINARIO DI STUDIO

Privacy, Trasparenza e Diritto del Lavoro

Venerdì, 20 aprile 2007
Sala Consiglio della Camera di Commercio di Roma (2° piano) - Via de' Burrò 147

PROGRAMMA

9.30 **Mattia Persiani,** Avvocato del Foro di Roma, Ordinario di Diritto del lavoro dell'Università La Sapienza di Roma
Introduzione e Presidenza lavori

10.00 **Luigi Perina,** Giudice del Lavoro Tribunale di Vicenza
L'evoluzione della giurisprudenza e dei provvedimenti del Garante in materia di protezione dei dati personali dei lavoratori subordinati

10.30 **Enrico Gragnoli,** Professore ordinario dell'Università di Parma
Dalla tutela della libertà e dignità alla tutela della riservatezza dei lavoratori

11.00 **Simone Pietro Emiliani,** Avvocato del foro di Fermo
I limiti al trattamento dei dati personali finalizzato all'esercizio del potere disciplinare

11.30 **Fulvio Sarzana di S. Ippolito,** Avvocato del foro di Roma
Controlli a distanza sui lavoratori: internet, intranet, posta elettronica, videosorveglianza, telelavoro e lavoro a domicilio

12.00 **Roberto Lattanzi,** Dirigente Dipartimento Realtà Economiche e Produttive presso il Garante per la protezione dei dati personali
La funzione del Garante

13.00 *Light lunch a buffet*

13.45-17.00 Studio di casi e risposta ai quesiti dei partecipanti.

Quota di partecipazione € 700,00 + IVA
Per informazioni o prenotazioni: www.igradus.it
Segreteria organizzativa: **Agenzia D** - Via Tito Omboni, 142 - 00147 Roma
Tel. 06.51607121 - Fax 06.51883435 - segreteriaconvegno@agenziad.com - www.agenziad.com