

alan newsletter

4/2004

AGENZIA
PER LA RAPPRESENTANZA
NEGOZIALE
DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI

LUGLIO/AGOSTO 2004

REDAZIONE
VIA DEL CORSO 476
00186 ROMA

COMMENTI

**QUINDICI ANNI DI RIFORME
NELL'UNIVERSITÀ ITALIANA.
QUALI PROSPETTIVE?**

**LE SCELTE DI FONDO
DEL NUOVO CONTRATTO
COLLETTIVO
DELLE AUTONOMIE**

**IL CONTRATTO
DEL COMPARTO
ISTITUTI DI ALTA FORMAZIONE
ARTISTICA**

**FEDERALISMO
E CONFINDUSTRIA**

**OSSERVATORIO
UNIONE EUROPEA**

**REVISIONE DELLA DIRETTIVA 93/104
RELATIVA ALL'ORARIO DI LAVORO**





DIRETTORE

Guido Fantoni

DIRETTORE RESPONSABILE

Anna Maria Gaibisso

**COMITATO
TECNICO-SCIENTIFICO**

Domenico Di Cocco
Silvana Dragonetti
Sergio Gasparrini
Antonio Guida
Massimo Massella Ducci Teri
Pasquale Palmiero
Arturo Parisi
Mario Ricciardi
Gianfranco Rucco
Renato Ruffini

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Tiziana De Florio

**PROGETTO GRAFICO
E IMPAGINAZIONE**

Angelo Molaioli

REDAZIONE

Telefono 0632483265
Fax 0632483351
e-mail: deflorio@aranagenzia.it

STAMPA

Agenzia **D**

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

ANNO IX N. 4
LUGLIO-AGOSTO 2004

COMMENTI

Quindici anni di riforme
nell'Università italiana. Quali prospettive?
di Guido Fantoni 2

Le scelte di fondo del nuovo contratto
collettivo delle autonomie
di Gianfranco Rucco 6

Il contratto del comparto
istituti di alta formazione artistica
e musicale
di Pasquale Palmiero 14

Federalismo e Confindustria
di Oriano Giovanelli 17

OSSERVATORIO UNIONE EUROPEA

Revisione della Direttiva 93/104/CE
relativa all'orario di lavoro
di Valeria Ronzitti 19

FLASH NOTIZIE

a cura di Alessia Moroni e Barbara Paradisi
Attività svolta dall'Aran 25

LEGISLAZIONE

Provvedimenti pubblicati
ed attività parlamentare
di Tiziana De Florio e Rosario Soloperto 31

PROBLEMI APPLICATIVI

Osservatorio ARAN di giurisprudenza
a cura del Servizio Studi Aran 36

INDICE

COMMENTI

QUINDICI ANNI DI RIFORME NELL'UNIVERSITA' ITALIANA. QUALI PROSPETTIVE?

Nei giorni 17/19 settembre di questo anno si è tenuto ad Ustica il secondo convegno del Convegno permanente dei Dirigenti Amministrativi delle Università italiane (CODAU) focalizzato sul tema: "Quindici anni di riforme nell'Università italiana. Quali prospettive?".

Organizzato dall'Università degli Studi di Palermo il Convegno ha registrato la presenza di autorevoli studiosi, operatori ed esperti del settore ed ha toccato importanti temi tra i quali l'autonomia statutaria e la governance, l'autonomia finanziaria e la programmazione, l'autonomia didattica.

Una tavola rotonda ha concluso i lavori con una serie di considerazioni

e proposte conclusive che verranno portate all'attenzione dei livelli istituzionali interessati.

Tra i temi trattati anche quello relativo alla contrattazione nazionale che ha portato, nel luglio scorso, alla stipula della preintesa tra ARAN ed OO.SS. relativamente al CCNL per il quadriennio 2002-2005 (parte normativa) e per il biennio 2002-2003 (parte economica).

Su questo tema è intervenuto al Convegno il Presidente dell'ARAN avv. Guido Fantoni di cui pubblichiamo qui di seguito l'intervento.

Si ringrazia il Codau per l'autorizzazione alla pubblicazione stessa, che verrà riportata negli atti del Convegno stesso.

Ho accettato volentieri di partecipare a questo Convegno perché mi sembrava giusto ascoltare più da vicino, e da parte dei veri addetti ai lavori, i problemi reali dell'Università. Certo, il punto di vista dell'ARAN sulle complesse vicende dell'Università – come delle altre Amministrazioni – non può che essere parziale e indiretto, ma non secondario.

Nei sistemi moderni, infatti,

la regolamentazione dei rapporti di lavoro è indiscutibilmente legata alle finalità di un Ente e all'organizzazione dei mezzi materiali e immateriali per raggiungere quella finalità.

Certo, so bene che – almeno sulla base dei Sacri testi – la materia dell'organizzazione è sottratta alle relazioni sindacali, ma so altrettanto bene che in realtà così non è, perché non si può discutere di quantità e qualità della prestazione lavorativa se non nel contesto in cui essa si realizza, tanto più nel caso di rapporti aventi un forte contenuto intellettuale.

Come è noto, nella classificazione delle pubbliche Amministrazioni



le Università sono collocate tra le c.d. autonomie di livello nazionale, al pari degli Enti di Ricerca e degli Enti Pubblici non Economici.

Classificazione che rileva, per quanto ci riguarda, fondamentalmente sotto il profilo della capacità di spesa e dei meccanismi di approvazione dei contratti.

Condizione non semplice quella delle Autonomie di livello nazionale, soprattutto dal punto di vista finanziario: ma non intendo rigirare il coltello nella piaga, soprattutto in un periodo di legge finanziaria .

Parliamo invece di contratto di lavoro:

sapete tutti che, dopo un lungo periodo di attesa in panchina, siamo stati in grado, poco prima dell'inizio del periodo feriale, di fare una rapidissima trattativa e di siglare l'ipotesi di rinnovo.

Prima di parlarvi brevemente dei contenuti vorrei intrattenermi sulle procedure di approvazione dei contratti: come sapete è previsto che l'ipotesi

di contratto sia approvata dal Comitato di Settore e dal Governo

e successivamente dalla Corte dei conti.

L'iter è lungo e macchinoso e spesso impiega molti mesi: quello che nego recisamente è l'opinione, di quando in quando autorevolmente espressa, che ci siano responsabilità dell'ARAN nel prolungamento dei tempi.

Come è logico, l'Agenzia prima di sottoscrivere un'ipotesi di accordo tende ad acquisire la volontà positiva del Sindacato, quella del Comitato di Settore e (se si tratta di autonomie) quella del Governo. Mentre a mia memoria non si è mai verificata una difformità di opinioni tra ARAN e Comitato di Settore, si stanno intensificando i casi in cui il Governo interviene a posteriori, condizionando l'approvazione del contratto alla modifica di qualche clausola.

In più occasioni ho fatto presente che tale comportamento, ad avviso dell'ARAN, non è condivisibile.

E ciò sia per ragioni formali (il D.Lgs. n. 165/2001 non prevede approvazioni condizionate), sia per ragioni sostanziali (così agendo si delegittima l'ARAN e il Sindacato si sente oggettivamente sotto ricatto).

Ma la vera variabile inconoscibile è l'atteggiamento della Corte dei conti.

Lo sottolineo in questa sede proprio perché – come vi è noto – la Corte non ha certificato il penultimo contratto dell'Università, il cui tormentato iter si è concluso con la sua sottoscrizione il 13 maggio del 2003, praticamente ieri. La mancata certificazione non è dovuta ad una diversa valutazione del costo del contratto, bensì alla convinzione della Corte della insostenibilità

nel tempo degli oneri relativi, secondo criteri di sana e prudente gestione.

E' la stessa posizione recentemente assunta dalla Corte rispetto al contratto del comparto Sanità e mai assunta, viceversa, nei confronti di comparti di amministrazioni dello Stato e che, se tenuta ferma anche nei confronti del nuovo contratto, non lascia presagire nulla di buono.

Non è questa la sede per fare polemiche, ma la verità è che il procedimento di contrattazione così come previsto dall'art. 47 del D.Lgs. n. 165/2001 ormai fa acqua da tutte le parti.

Questa opinione, che non è solo mia ma di tutto il Comitato Direttivo, l'ho più volte manifestata nelle diverse sedi formali e informali. Con l'aggiunta che se poi la revisione del sistema dovesse comportare la modifica o la soppressione dell'ARAN non ci straceremo le vesti per questo.

Ma veniamo brevemente ai contenuti del contratto che, a mio parere, vanno letti in continuità logica con il contratto precedente.

Con la recente intesa si è portato a compimento la integrale sostituzione del sistema di classificazione trovando una disciplina condivisa anche per i cosiddetti EP, collocandoli in un distinto titolo del contratto e attribuendogli prerogative significative di una elevata professionalità paradirigenziale. Si tratta di una specifica soluzione del più generale problema dei "quadri" e che così come tutto il sistema classificatorio ha un'impronta originale e, a nostro avviso, moderna, contribuendo ad un'organizzazione del lavoro più consona ad istituzioni che esprimono, o dovrebbero esprimere, l'eccellenza in termini di innovazione e di originalità.

Un cenno particolare merita la soluzione del personale dei Policlinici; l'argomento ha rappresentato senz'altro la parte più difficile, lunga e tribolata

di questo confronto negoziale, che ha visto da una parte l'Agazia impegnata nella possibile soluzione di un annoso problema rispettando le indicazioni e i limiti rigorosi imposti dall'Atto d'indirizzo, dall'altra le OO.SS. decise, anche attraverso un'equivoca lettura dello stesso Atto d'indirizzo, ad introdurre di tutto, sia sotto il profilo normativo che economico, fino ad arrivare ad improponibili ipotesi di riconoscimento della dirigenza – o dell'impegno dell'Agazia in tal senso – per alcune fasce del personale operante nelle Aziende ospedaliere universitarie.

L'Agazia ritiene che la soluzione infine adottata, e che per brevità dò qui per conosciuta, risponda agli obiettivi posti dall'Atto di indirizzo, sciogliendo al meglio possibile la complessività degli intrecci e delle correlazioni richiamate nell'Atto stesso e inevitabilmente derivanti da una particolarissima situazione, caratterizzata da un'ambigua terra di nessuno al confine tra i due Comparti dell'Università e della Sanità. In sintesi, con la costruzione di una specifica e separata fascia di collocazione per il personale delle A.O.U., si è dato modo alle Aziende stesse di reclutare il proprio personale secondo le reali necessità e professionalità, che una struttura sanitaria stima necessarie per il proprio corretto funzionamento nell'assolvere compiti estremamente delicati e che attengono a interessi primari dei cittadini, e per altro aspetto si è inteso predisporre una sorta di "passerella bidirezionale", uno strumento cioè che possa tornare di utile viatico, sia nell'ipotesi che venga in futuro deciso il transito di tutto il personale nel comparto Sanità, sia che venga ritenuto opportuno consolidare l'appartenenza al Comparto

Università, di questo stesso personale, in uno specifico e separato ruolo.

Questo è tutto.

Ciò che dispiace è che, diversamente da quanto accaduto in alcuni altri comparti, il contratto non abbia potuto assumere la struttura e la sistematica di un Testo Unico. Infatti, i tempi necessari per un riesame globale di tutte le disposizioni alluvionalmente create sulla materia del rapporto di lavoro dei dipendenti delle Università, avrebbero comportato un'ulteriore forte ritardo nella sottoscrizione del contratto.

Per questi motivi le parti sindacali si sono impegnate ad una successiva sequenza (o coda) contrattuale; Ho finito.

Come sa chi mi conosce, non sono tra coloro che credono che il perseguimento a tutti i costi della pace sociale sia il bene massimo raggiungibile in una moderna democrazia occidentale.

Ma sono anche convinto che l'ordinato svolgersi dei rapporti sociali – con i suoi alti e bassi – sia l'unico metodo fisiologico per consentire alla nostra società di muoversi verso il futuro in tempi procellosi e privi di certezze, anche le più elementari.

Su questa linea l'ARAN, anche nella vicenda che riguarda le Università, si è mossa nell'unica strada che conosce, quella di tentare una difficile mediazione rappresentando al meglio gli interessi delle Università. Speriamo di esserci riusciti.

Guido Fantoni
Presidente ARAN

COMMENTI

LE SCELTE DI FONDO
DEL NUOVO CONTRATTO
COLLETTIVO
DELLE AUTONOMIE

Il 26 maggio 2004 si è svolto a Roma, organizzato dall'Aran, un Convegno dal titolo "Il nuovo contratto collettivo nazionale del Comparto Regioni e Autonomie locali".

Pubblichiamo qui di seguito l'intervento che il dott. Gianfranco Rucco ha tenuto al convegno stesso.

Buongiorno a tutti. Grazie di aver accolto l'invito dell'ARAN a partecipare a questa giornata di riflessione sul contratto del Comparto Regioni-Autonomie locali.

Partirei dall'ultima considerazione del Presidente: questo è un contratto che ha avuto certificazione positiva da parte della Corte dei conti; certamente questo è un elemento di soddisfazione personale per chi ha lavorato al contratto ed è un elemento che dà forza al percorso di interpretazione del contratto, perché sul sito dell'ARAN troverete pubblicate tutte le documentazioni concernenti sia la relazione tecnica che quella finanziaria che hanno accompagnato alla Corte dei conti l'ipotesi di accordo, che in seguito è diventato il testo definitivo.

La lettura interpretativa, quindi, che si può evincere da quelle documentazioni è una lettura interpretativa che, se coerentemente

effettuata, dà garanzia di una applicazione corretta del contratto, una applicazione che non determina oneri e non determina impatti organizzativi che non siano quelli che effettivamente sono stati considerati sostenibili.

Questo è importante perché obiettivamente questo contratto presenta dei profili di novità che, anche un poco a sorpresa, per certi versi potrebbero o avrebbero potuto determinare delle complicazioni di comprensione.

Andrei per quadri; naturalmente so di parlare a persone esperte; tutti i presenti hanno letto il contratto e lo stanno già applicando, quindi semplificherò notevolmente tutta la parte di ricostruzione delle norme. Per comprendere questo contratto occorre tenere presente la sua genesi: esso, infatti, ha avuto una vicenda abbastanza travagliata, un percorso lunghissimo di definizione della direttiva, una radicale inversione di tendenza per i motivi cui accennava il Presidente. Tutta la stagione contrattuale chiusa ha avuto come caratteristica quella di doversi confrontare con una situazione di necessità di recupero del potere di acquisto delle retribuzioni, colpite da una inflazione anomala rispetto alle previsioni, sulle cui cause, ovviamente, lascio ad altri il compito indagare.

Il dato con cui noi ci siamo dovuti confrontare, obiettivamente, era che l'indicazione di valorizzare molto la parte variabile della retribuzione e meno quella fissa e l'indicazione

di mantenere una certa dinamica nella crescita della retribuzione, non erano indicazioni sostenibili nella condizione data.

In seguito si possono fare tanti commenti e tante considerazioni, ma, quando si valuta una norma contrattuale, è sempre bene tentare, per chi può, di riportarsi alla situazione ed al "clima" che esistevano nel momento in cui fu scritta, perché chiaramente quella situazione e quel "clima" erano condizionanti. In quel contesto, obiettivamente, il contratto ha preso una strada diversa da quella che forse ci si attendeva, avendo avuto contezza, per mesi e mesi, di direttive che dicevano cose diverse da quelle che poi è stato possibile tradurre nelle soluzioni contrattuali.

Questo, però, non è uno scherzo fatto per divertirsi a dare fastidio alle persone che poi faticano a capire il contratto, è stata la necessità contingente, ma pressante, rispetto alla quale il mondo delle autonomie locali non ha potuto obiettivamente fare diversamente.

La seconda nota, di cui bisogna sempre avere memoria, è che questo contratto aveva per parte datoriale due capisaldi irrinunciabili, uno particolarmente richiesto dal sistema dei comuni: quello di avere attenzione alle problematiche dei comuni di minori dimensioni demografiche, alle forme associative e alla gestione associata dei servizi e delle funzioni.

Questo è un problema di grande rilievo, con aspetti delicati soprattutto perché determinava un improprio, pericolosissimo, utilizzo di quelle che un tempo si chiamavano collaborazioni coordinate e continuative.

Ho personale conoscenza di tanti amici Sindaci che per necessità, non sapendo come fare, si sono trovati a volte a chiedermi se era corretto affidare - e ovviamente la mia risposta è stata negativa - per esempio, ad un collaboratore coordinato e continuativo, la firma del bilancio oppure quella del piano regolatore

oppure quella di altri atti o provvedimenti anche importanti, perché mi dicevano: "ma noi non ci possiamo permettere di pagare a tempo pieno un funzionario con posizione organizzativa".

Il problema esisteva ed era serio; pertanto, giustamente, l'Anci ha chiesto all'ARAN di negoziare con le Organizzazioni sindacali una soluzione contrattuale che consentisse una flessibilità maggiore rispetto a queste esigenze, proprio per evitare di costringere gli enti o a non fare o a fare ai limiti della violazione della legge.

Credo di poter dire - almeno questo ho raccolto in questa prima fase di applicazione del contratto - che c'è soddisfazione rispetto alle soluzioni di flessibilità individuate.

C'è anche tutto l'altro enorme tema, ma è fuori dalla nostra giornata, della "importazione" delle flessibilità della Legge 30 nel pubblico impiego e nell'impiego locale, ma questo, ripeto, è oggetto di altro tavolo e di altro momento di confronto. L'altro caposaldo del nostro mandato era che in particolare le Regioni, ma non solo, avevano l'esigenza di identificare una area delle alte professionalità con caratteristiche, però, "giuridiche".

Il discorso, all'inizio, verteva tra due ipotesi: una categoria aggiuntiva a quelle previste dall'ordinamento professionale vigente, oppure un segmento specifico giuridicamente autonomo della categoria D.

Si discuteva di tante cose, ma la soluzione doveva essere di tipo giuridico, ordinamentale. Ovviamente, laddove il problema dell'alta professionalità avesse avuto una soluzione ordinamentale, si sarebbe resa necessaria una revisione complessiva dell'ordinamento

professionale.

Questo avrebbe richiesto tempi e anche "climi" completamente diversi da quelli nei quali ci siamo trovati, perché dopo un anno e mezzo dalla sua scadenza l'urgenza di "fare" il contratto ha fatto premio sul resto.

Naturalmente a quel punto non era più possibile dedicare a questo capitolo l'attenzione, il tempo e anche la fatica, che questo avrebbe richiesto.

E' stato quindi possibile definire la soluzione sulle alte professionalità, cioè una specificazione del regime delle posizioni organizzative previsto dal contratto del quadriennio precedente, con problemi - lo sappiamo - di qualche momento, perché, naturalmente, è pressoché impossibile rinvenire una soluzione adatta a 9.000 enti, dalla grande Regione al piccolo Comune, passando attraverso tutta la platea delle altre tipologie degli enti del comparto.

Si rammenti sempre che il mandato originario del sistema delle autonomie all'ARAN - che non è mai stato revocato né credo lo sarà per il futuro - è di negoziare con le Organizzazioni sindacali contratti che non abbiano "impatto organizzativo", cioè che non inducano modelli organizzativi, ma possano operare dentro il modello organizzativo che ogni ente in autonomia, oggi più di prima, è in grado di darsi.

I nostri contratti, quindi, recano delle soluzioni che in teoria dovrebbero potere essere compatibili con qualsiasi schema organizzativo. Voi capite che questo non è facilissimo, tenendo conto che parliamo del comparto più complesso che esiste nel pubblico impiego italiano.

Un'altra operazione fatta da questo contratto, che credo - almeno dal mio punto di vista - è quella che potrebbe avere il maggiore effetto positivo

sugli enti nel medio termine, è la ricostruzione del sistema delle risorse. Anche in questo caso ci siamo accorti che le difficoltà di applicazione di questo contratto nascono dal trascinarsi di una situazione che, addirittura, ha origine nel 1990.

Con il DPR 333 del '90 - ricorderete tutti - fu costituito il fondo per le risorse del trattamento economico accessorio, la composizione del quale era determinata dall'art. 5 e la cui utilizzazione era regolata dall'art. 6. La logica quale era?

Un unico fondo comprensivo di tutte le risorse, la provenienza originaria delle quali in definitiva perdeva importanza, si scoloriva; non importava tanto da dove arrivassero i soldi, stavano tutti dentro il fondo.

Gli enti hanno continuato a gestire le risorse del trattamento economico accessorio con questa logica da fondo unico, anche quando con il contratto precedente a questo in effetti si è passati ad una logica diversa, la logica di risorse specificate.

In effetti, oggi, di "fondi" negli enti locali ne esistono soltanto due: uno lo hanno tutti, il fondo per le progressioni economiche orizzontali; l'altro lo hanno soltanto gli enti il cui ordinamento prevede la qualifica dirigenziale ed è quello per le posizioni organizzative.

Non esistono altri fondi e, in realtà, non esiste un unico fondo, da cui attingere indiscriminatamente ai fini del finanziamento delle varie ipotesi previste dall'art. 17 del contratto precedente.

Che cosa ha determinato questo trascinarsi della vecchia logica? Che, quando con il contratto vecchio si è andati a finanziare le varie voci di uscita - leggi progressioni economiche orizzontali, leggi posizioni organizzative, leggi tutte le altre possibili uscite - non si è badato molto alla provenienza delle risorse.

E perché? Perché tanto, che fossero soldi che venivano dal contratto nazionale, che fossero soldi che venivano dalle risorse aggiuntive

e storicizzate e legittimamente imputabili, che fossero soldi che venivano dalle altre risorse aggiuntive, la logica contabile con cui veniva gestito il contratto - anche se era sbagliata - era di mettere tutte le risorse nello stesso fondo dal quale venivano prelevate per tutti i diversi utilizzi. Con che risultato? Con il risultato che, se oggi noi andiamo ad applicare l'art. 31 costruendo dalle risorse e non dall'utilizzo, abbiamo gravi effetti distorcenti.

Faccio un esempio perché lo ho riscontrato diverse volte: un ente ha 100 euro di spesa alla voce progressioni economiche orizzontali, spende il 22 gennaio 2004 - data di entrata in vigore del contratto, fatta la rivalutazione derivante dall'impatto dei tabellari - a quel titolo 100 euro.

Se andiamo a ripartire questi 100 euro sulla base della provenienza di origine delle risorse, scopriamo che metà, per ipotesi, va sulle risorse fisse, metà sarebbe imputabile sulle risorse variabili, ma se così fosse, ci sarebbe uno sbilanciamento a carico del bilancio sulle risorse fisse del 50% di quella spesa.

Questo modo di leggere il contratto non solo è sbagliato, è dannoso, perché determina una lievitazione degli oneri contrattuali in un modo assolutamente anomalo rispetto a quello sostenibile; a questo riguardo, occorre aver sempre presente la relazione finanziaria dell'ARAN alla Corte dei conti di accompagnamento dell'ipotesi di accordo, per intendere la lettura corretta, in base alla quale la spesa al 22 gennaio 2004 per queste voci - e cioè: progressioni economiche orizzontali, posizioni organizzative, indennità di comparto che nel frattempo è andata a regime, il trattamento dovuto al personale educativo ed asili nido - va scorporata ex ante, cioè prima di fare il riparto delle risorse ex art. 31 comma 2 e art. 31 comma 3.

La spesa va congelata, va messa da parte, perché la spesa storica continua ad essere storica e, quindi, continua ad essere sostenuta e, per l'ente,

il saldo di questa operazione è "zero". Perché? Perché altrimenti sarebbe sovvertita la regola contrattuale che persegue il fine esplicito di investire la tendenza di sostenere costi fissi e permanenti con risorse eventuali di origine e provenienza assolutamente instabile, tendenza che, quando non siano più disponibili le risorse di origine e provenienza instabile, spinge ad attingere pesantemente dal bilancio, perché i costi fissi sono incomprimibili.

Questa modalità di gestione delle risorse non è più possibile perché con le risorse fisse si possono finanziare solamente gli utilizzi fissi e con le risorse variabili si possono finanziare solamente gli utilizzi variabili. Solamente la contrattazione decentrata potrebbe determinare, se ci fosse un avanzo nelle risorse fisse, di utilizzarle su utilizzi variabili, mai il contrario. Il contratto fissa, allora, uno spartiacque preciso, il 22 gennaio 2004 si cambia regime e dal 23 gennaio 2004 le risorse dell'art. 31 comma 2 servono solo per gli utilizzi fissi e quelle dell'art. 31 comma 3 servono solo per gli utilizzi variabili.

La nuova regola, nel suo rigore, presenta in effetti una piccola "anomalia", (ma è una anomalia che è stata accettata a fin di bene da tutti, credo) per la quale risorse di origine variabile, siccome si vanno a storicizzare in utilizzi fissi, quando vengono restituite all'ente - perché il dipendente lascia la posizione organizzativa o perché restituisce l'indennità di comparto - tornano non da dove sono nate, ma nell'insieme delle risorse fisse e sono a disposizione per altri utilizzi fissi.

Non c'era altro modo di determinare uno spartiacque tra un regime dove il "sacco" era unico e tutti i gatti dentro diventavano grigi.

Anche all'epoca, peraltro, il principio di buona amministrazione avrebbe voluto che nessuno si fosse peritato di finanziare con soldi eventuali gli utilizzi permanenti, ma se la prassi applicativa ha preso una deriva distorta non c'era altro da fare che introdurre correttivi efficaci.

Con questo contratto noi abbiamo tentato di far passare un segnale di correzione di una rotta, pagando il prezzo necessario del cambiamento di regime.

Ma abbiamo oggi la certezza che da domani nessuno si troverà più indotto ad operare male da regole equivocabili. La regola non consente più, ad esempio, di finanziare le progressioni orizzontali con i soldi dell'art. 15 comma 5 sulla revisione dei servizi e non sull'aumento di organico, tanto per fare degli esempi di quelli correnti.

Mi auguro che quella logica da "pozzo di San Patrizio" sia progressivamente abbandonata perché, non essendo più consentito l'utilizzo, lo sfondamento del pozzo risulterà inutile.

Dico questo perché noi abbiamo anche questo mandato da parte degli enti; l'Anci ogni giorno ci ricorda, giustamente, i nostri doveri di rispetto delle sostenibilità dei contratti sui bilanci degli enti locali, però, non è che si possa chiedere contemporaneamente questo e, in seguito, lamentarsi di elementi che vengono vissuti magari da qualcuno con sofferenza, come un irrigidimento delle possibilità operative.

L'importante è che gli enti comprendano qual è il segnale di questo contratto e la possibilità, per chi vuole, di avere una inversione di tendenza rispetto a comportamenti sbagliati, che se prima potevano essere "indotti" dalle regole o comunque non osteggiati dalle regole, oggi sono sicuramente delle violazioni di regole precise.

Quello che è più utile è che la violazione

della regola avrebbe un effetto che affiorerebbe immediatamente, perché l'utilizzo delle risorse dell'art. 31 comma 3 per finalità fisse si vedrebbe, a differenza di prima.

Tutto il resto è importante, molto importante, ma le nuove regole sulla gestione delle risorse del trattamento accessorio e la possibilità di dare agli enti di minori dimensioni demografiche, modalità operative che non li costringono a violare la legge sulle collaborazioni coordinate e continuative, credo che costituiscano gli elementi maggiormente positivi nella dinamica di questa stagione contrattuale.

Vorrei dire qualcosa anche sulle alte professionalità, avendo avuto qualche problema anche di relazione con amici perché all'inizio, quando è uscito il contratto, qualcuno mi ha chiesto se il mio equilibrio psichico fosse ancora entro i limiti di accettabilità. Secondo questo mio amico che aveva frainteso la regola contrattuale, il settimo avvocato - nulla facente, ma questa è una valutazione che rimetto alla responsabilità di chi la ha fatta - della sua avvocatura avrebbe potuto guadagnare di più di uno che, avendo una posizione organizzativa di *line*, aveva budget da vendere e personale in quantità alle dipendenze. In realtà l'alta professionalità non è l'adeguamento automatico al nuovo regime di tutti quelli che hanno un incarico a quei titoli oppure, peggio ancora, hanno fatto un *master* oppure sono iscritti ad un albo professionale. Il punto qual è? Non c'è nessun adeguamento automatico.

L'alta professionalità è una valutazione organizzativa che l'ente deve fare, esita da una analisi della sua organizzazione del lavoro.

Non parliamo della macro organizzazione, ma della micro organizzazione, dell'organizzazione del lavoro, perché le posizioni organizzative sono posizioni di lavoro, come chiaramente dice l'art. 8 del contratto precedente. Queste posizioni organizzative di alta professionalità vanno rilevate nella organizzazione del lavoro; se non esistono, non esistono e l'ente

non ne assegna nemmeno una. Nessun professionista ha diritto contrattuale a vedersi attribuita l'alta professionalità perché ha il titolo di avvocato, di farmacista; non è così. Va fatta una analisi organizzativa e l'ente può decidere che ne ha una, tre, nessuna.

Tanto è vero questo che il finanziamento dello 0,20 - che è destinato e dedicato per quello scopo e non può essere utilizzato per altre finalità, anche se l'ente rileva di non avere nessuna posizione di alta professionalità - non può andare sul fondo delle posizioni organizzative a finanziare le risorse del trattamento economico accessorio degli altri dipendenti.

Tanto è vero che nella interpretazione ARAN quello 0,20 non va collocato né tra le risorse dell'art. 31 comma 2, né tra quelle dell'art. 31 comma 3; esso deve essere collocato in un'apposita posta con destinazione d'uso.

Se si usa si usa, se non si usa rimane lì, in attesa di essere usato, ma non può essere usato per altro e questo deve essere chiaro.

Capisco: si può immaginare che ci sia qualche discrepanza interpretativa, andando a leggere le norme che regolano l'utilizzo di questa risorsa e le norme che effettivamente regolano l'identificazione dei requisiti per la sussistenza dell'alta professionalità.

La Corte dei conti, però, ha certificato questo contratto sulla base di una relazione finanziaria che è inequivocabile: quelle risorse hanno destinazione di scopo, non possono servire come grimaldello per far saltare il sistema precedente delle posizioni organizzative e non possono servire come sacchetto di riserva per implementare il trattamento economico accessorio degli altri.

Ricordo che c'è un antecedente nefasto negli enti locali: quando si passò dal regime della indennità prevista dalla Legge Bassanini per i funzionari che, non avendo qualifica dirigenziale, ne svolgevano le funzioni, vi ricorderete che tutta l'Italia prese una deriva applicativa erronea.

Perché, che cosa successe?

Si capì, non so bene come, che l'intero

costo della indennità di posizione di quel personale dovesse essere posto a carico del bilancio, mentre il trattamento economico accessorio storico, di cui quel personale era portatore, che avrebbe dovuto essere compreso nella costruzione del finanziamento di quella risorsa, è stato destinato all'accessorio degli altri. E' stato uno sbaglio di lettura?

Può darsi, però ha determinato una situazione con oneri crescenti. Evitiamo, allora, per favore di ripetere questa volta quello stesso errore. Questa volta non c'è una legge che dà un'indennità, è tutto un fatto contrattuale, non si possono, per fortuna, mischiare le due derivazioni, le due autorizzazioni di spesa, perciò cerchiamo di stare sul contratto come è scritto e il contratto è scritto così.

C'è un altro elemento di questo contratto, che a me pare importante, e sta proprio nella sopravvivenza a regime di una norma, che va capita bene anche quella; l'art. 15 comma 5 del precedente contratto che ancora oggi consente agli enti locali di integrare le risorse con cui si può finanziare il trattamento economico accessorio.

Capiamoci, però, perché altrimenti è davvero il pozzo di San Patrizio: l'art. 15 comma 5 reca due fattispecie distinte. Una è la possibilità per gli enti di integrare le risorse in presenza di aumento di organico.

La regola su cosa si basa? Sulla considerazione, di comune buonsenso che, se i dipendenti erano 100 e diventano 105, continuare a pagare con i soldi dei 100 i 105 non è giusto. Se, invece, i dipendenti erano 100 e in teoria diventano 120 e in pratica diventano 102, perché c'è il blocco delle assunzioni, non è che si possa dividere 120 per 102.

La lettura, quindi, che io credo sia

corretta, è quella che l'art. 15 comma 5 legittima l'aumento delle risorse non sull'aumento teorico dell'organico, ma sull'aumento effettivo dell'organico, qualunque sia l'aumento teorico della dotazione organica, anche se è stata spesa.

La ratio di questa norma è che tante sono le persone e tanto deve essere la somma di trattamento economico accessorio concretamente fruibile. Le persone! Perché il trattamento economico accessorio non è assegnato ai posti vuoti.

C'è poi la seconda fattispecie, quella per la quale, in costanza di organico, al rivedersi dell'organizzazione del lavoro con un aumento della fruibilità di servizi, si possono integrare le risorse.

Faccio l'esempio più classico del mondo, il comune decide che il sabato mattina apre l'asilo nido senza aumentare il personale educativo, gli assistenti; incrementa cioè il servizio in costanza di organico.

E' evidente che questo determina un maggiore carico di lavoro sul personale che c'è ed è altrettanto evidente che sia giusto immaginare un ragionevole e corrispettivo aumento delle risorse del trattamento economico accessorio.

Questa decisione non è una decisione stabile, non è come l'aumento del personale che una volta che è fatto rimane per sempre, questa è una decisione che può essere rivista anno per anno; conseguentemente le risorse vanno tra quelle variabili e la loro utilizzazione può essere disposta solamente per finalità variabili.

Siccome anche questo si vede, è bene evitare di continuare ad avere una lettura impropria del contratto, magari indotta in errore dall'idea che

ancora siamo con il regime del '90. L'ultima cosa - e poi credo che sia giusto lasciare la parola al Professor Maresca per la sua relazione - è che c'è un altro nodo delicato di questa stagione contrattuale ed è l'indennità dell'art. 17 lettera F; questa è un'altra questione che sta determinando gravi problemi.

Anche in questo caso c'è sempre una storia: la lettera F paga una responsabilità che non è correlata al fatto che uno si chiama in un certo modo o fa un determinato mestiere per la sua qualifica; essa è una indennità legata alle modalità di espletamento della prestazione lavorativa, come effettivamente è modulata nell'ambito della organizzazione del lavoro.

Il contratto introduce due indennità nuove; in realtà, una è una indennità effettivamente professionale: l'ufficiale di anagrafe, siccome si chiama ufficiale di anagrafe e fa l'ufficiale di anagrafe, percepisce una certa indennità. Poi, tutti coloro i quali dovessero rientrare nelle fattispecie di responsabilità organizzativa individuata nell'organizzazione di quell'ente, possono concorrere all'altra indennità, che è quella della lettera F da 1.000 a 2.000 euro.

Anche in questo caso non c'è nessun adeguamento automatico dei valori attualmente in fruizione dal personale al "piede" della nuova indennità. Può darsi che chi oggi percepisce una indennità ai sensi della lettera F non la percepisca domani, anche se mi rendo conto che è una delle cose più difficili da realizzare in concreto, ma questa è la scelta del contratto. Il problema, però, è serio perché l'uso e l'abuso, che è stato fatto di queste forme di salario accessorio, porta i conti progressivamente sempre più in alto.

Allora, quando andiamo a vedere perché la massa salariale negli enti locali ha certe dinamiche, cominciamo a distinguere tra i costi del contratto,

i costi della gestione del contratto e i costi della cattiva gestione del contratto.

Anche in questo caso, con senso di responsabilità, è la contrattazione decentrata che deve identificare i criteri per individuare effettivamente le fattispecie di elevata responsabilità che danno titolo a quel tipo di indennità, che oggi può essere pure molto significativa, perché 2.000 euro su un trattamento economico accessorio medio non sono proprio pochissimi.

Naturalmente devo aggiungere immediatamente una cosa: è evidente che, finché non c'è il contratto decentrato nuovo, vale il vecchio, però anche in questo caso occorre, anche se sembra strano, rammentare una regola fondamentale che pare molti ignorino.

Il sistema dell'accordo del 23 luglio e il sistema del decreto 165 prevedono che, fatto il contratto nazionale di lavoro, intervenga, rapidamente e doverosamente, una contrattazione di secondo livello che intercetti, mutui e trasferisca nella realtà dell'organizzazione del singolo ente le soluzioni del contratto nazionale. In realtà un contratto è sempre uno scambio, quando è stato sottoscritto anche le Organizzazioni sindacali naturalmente hanno lasciato qualche cosa del loro su quel tavolo.

Non si può fare un contratto dove una parte esce completamente soddisfatta. Il punto è l'equilibrio tra le sofferenze. Se, però, a livello periferico si tenta di gestire solamente la acquisitività di un contratto decentrato che viene fatto disconoscendo gli scambi che sono stati fatti al livello nazionale e si lascia al nazionale la gestione di tutte le tensioni successive, io a questo gioco francamente sono sempre meno disposto a partecipare. Dico questo perché sono anni che faccio questo lavoro e tutte le volte

mi sento dire dalle Organizzazioni sindacali: "Ma nei vostri enti voi avete fatto..."

Intanto non è: se del caso, negli enti abbiamo fatto tutti insieme determinate cose, con segnali che sono partiti anche dalle Organizzazioni sindacali periferiche, che incontrano resistenza diversificata, perché ci sono datori di lavoro più attrezzati e altri meno attrezzati a interpretare un ruolo di confronto serio con le Organizzazioni sindacali.

Quello, però, che non può essere è un sistema nel quale in periferia si gioca il grasso e tutto l'osso rimane sul tavolo nazionale, specialmente quando questo grasso, che viene giocato in periferia, nasce non dal rispetto del contratto, ma da una lettura un poco eversiva di certe soluzioni.

Siccome io sento tutti i giorni - e me ne faccio carico perché in quanto rappresentante, finché lo sarò, delle istituzioni ho il dovere di farmene carico - gli enti locali che dicono: "I nostri bilanci non ce la fanno più, siamo arrivati alla frutta", se è così bisogna, allora, immaginare anche di indurre politiche sindacali di secondo livello che siano conformi a questa esigenza, specialmente questa volta.

Perché? Perché questa volta io ritengo che abbiamo la fortunata occasione di avere delle indicazioni di interpretazione di applicazione del contratto pienamente affidabili e poco opinabili.

Gianfranco Rucco

Comitato direttivo ARAN

COMMENTI

IL CONTRATTO DEL COMPARTO ISTITUTI DI ALTA FORMAZIONE ARTISTICA E MUSICALE

La struttura del contratto sostanzia concretamente un Testo Unico delle norme vigenti di Comparto (così come prescritto dalla direttiva generale relativa a tutti i Comparti di contrattazione), norme che, pur originando dal CCNL della Scuola, sono state accuratamente modificate, non solo per renderle compatibili e rispondenti ai nuovi assetti istituzionali previsti dalla Legge n. 508/99, dal DPR n. 132/2003 e dal Regolamento recentemente approvato di amministrazione, finanza e contabilità previsto dall'art. 14, comma 2, lettera c) dello stesso DPR n.132/2003, ma anche per armonizzarle in un contesto che sia quanto più attento e rispettoso possibile dell'autonomia delle Istituzioni interessate e del livello universitario delle stesse.

Il tutto attraverso l'uso di un linguaggio che, pur nel rigore formale imposto dalla necessità di evitare ogni possibile ambiguità, si ritiene possa considerarsi chiaramente leggibile e facilmente intellegibile.

RELAZIONI SINDACALI E NORME COMUNI

Sono state riservate alla contrattazione integrativa nazionale presso il MIUR (art. 4) solo poche materie strategiche

per il governo complessivo del settore, quali la mobilità, le risorse finanziarie e, in particolare, l'orario di servizio dei docenti connesso ai provvedimenti di riforma e dei corsi di studio.

Su questo specifico aspetto, nonostante le forti pressioni delle OO.SS., l'Agenzia non ha ritenuto opportuno discostarsi dalle norme (e dai costi) allo stato in essere, e ciò, soprattutto, considerando che la materia implica necessariamente delle valutazioni di merito e di opportunità che devono necessariamente essere rimesse al MIUR. Conformemente alle istruzioni ricevute, inoltre, l'Agenzia ha provveduto a mettere in rilievo e ad incentivare il ruolo del Comitato pari opportunità (art. 17), nonché a sensibilizzare le Istituzioni sul codice di condotta relativo alle molestie sessuali nei luoghi di lavoro (art. 18) e sulla prevenzione del mobbing attraverso l'istituzione dell'apposito Comitato (art.19).

Anche in questo Comparto è stata poi significativamente introdotta la norma (art. 12, comma 2) che consente al personale di essere collocato, a domanda, in aspettativa senza assegni per un anno accademico, al fine di realizzare l'esperienza di una diversa attività lavorativa in altro Comparto pubblico o per superare un periodo di prova.

DOCENTI

Il personale docente è stato collocato in una distinta area professionale (art. 20) suddivisa in due fasce che

raggruppano i professori che nel CCNL Scuola erano ricompresi nell'ex VIII livello (prima fascia) e nell'ex VII e VI bis (seconda fascia).

Tale soluzione, al di là della differenziazione retributiva, reca con sé l'attribuzione di una pari dignità didattica e professionale che è trasversale a tutto il relativo Capo IV e comunemente sottesa alla declaratoria del profilo (art. 21, comma 1); essa rappresenta anche, a parere dell'Agenzia, un soddisfacente punto di mediazione tra le posizioni delle OO.SS. e le indicazioni fornite al punto 5 dell'Atto d'indirizzo, in particolare per quanto riguarda l'attribuzione di compiti didattici ad alcune figure professionali.

L'art. 22, inoltre, pone le basi di un sistema di valutazione e di verifica della produzione artistica e didattica, in parte interna attraverso l'obbligo del docente di presentare una volta ogni tre anni al Consiglio accademico una documentata relazione circa l'attività svolta, in parte esterna attraverso la trasmissione al competente Dipartimento del MIUR di questi stessi atti.

Relativamente alla carica elettiva di direttore (art. 21, comma 5), questi, in quanto anche docente, risulta destinatario dei relativi miglioramenti economici ma, per quanto concerne l'indennità funzionale per il periodo del mandato in luogo dell'equiparazione economico-giuridica alla dirigenza scolastica, l'entità delle risorse finanziarie complessivamente destinate al Comparto non consente di discostarsi dalla misura già prevista ed attribuita dall'art. 69 del CCNL Scuola del 4 agosto 1995, dall'art. 21 del CCNL Scuola 26 maggio 1999 e dall'art. 1 del CCNL, Area V della dirigenza, del 1° marzo 2002. Particolarmente tribolata, infine, è stata la normazione dell'anno sabatico (art. 29) in relazione alle insistenti richieste delle OO.SS. di relazionare i permessi di cui all'art. 10, comma 8, a semestri accademici e non all'anno accademico, guadagnando in sostanza la gratuità di quattro mesi rispetto

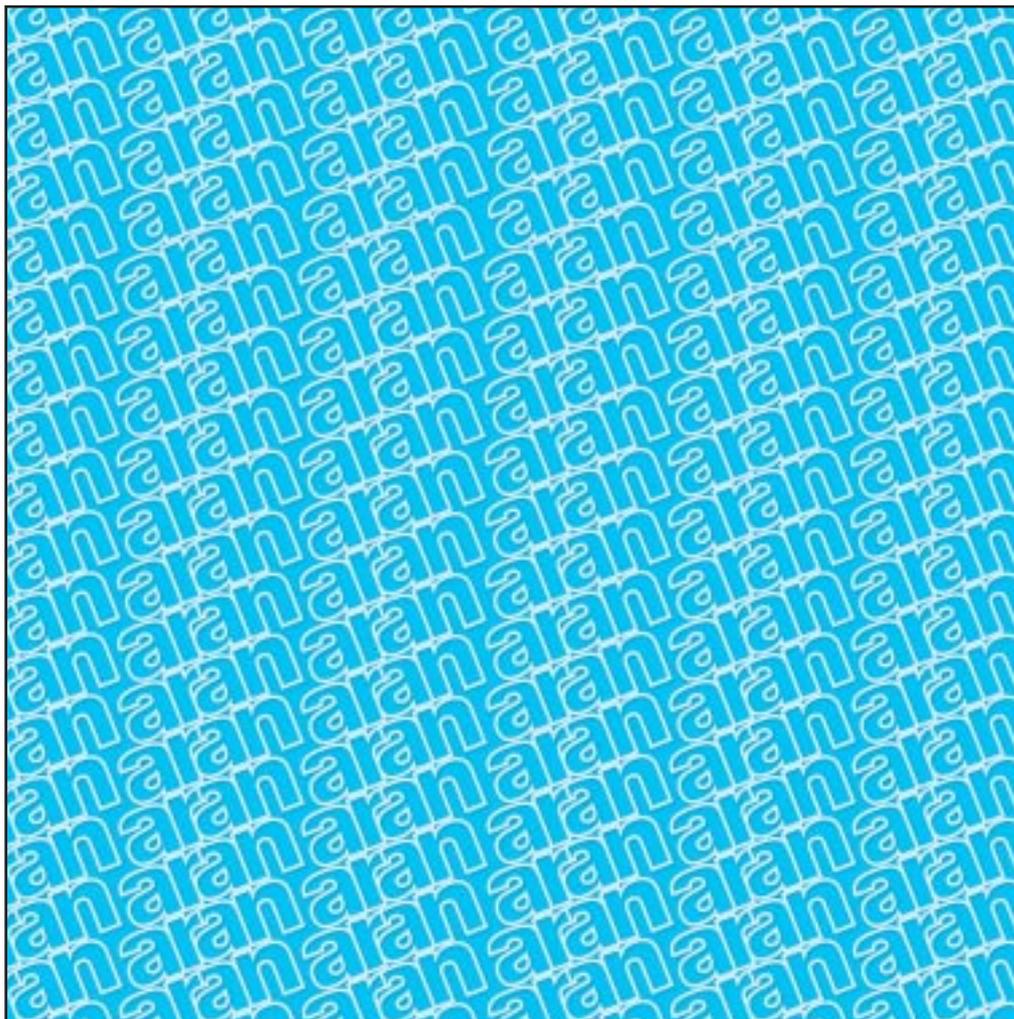
ai due attuali. A tale tesi l'Agenzia si è fermamente opposta adducendo l'indisponibilità delle risorse finanziarie necessarie a coprire i maggiori costi, lasciando così inalterata la norma preesistente.

PERSONALE AMMINISTRATIVO E TECNICO

Coerentemente con quanto indicato al punto 5 dell'Atto d'indirizzo e con le raccomandazioni che il MIUR ha rivolto all'Agenzia con propria nota n. 3680 del 17 marzo 2004, il personale amministrativo e tecnico è stato collocato in cinque aree professionali (cfr. Tab. A allegata al CCNL), delle quali la più elevata (EP=Elevate Professionalità) a sua volta suddivisa in due fasce (EP2 e EP1) in cui sono rispettivamente confluiti i direttori amministrativi (EP2) e, in prima applicazione, gli ex direttori dei servizi generali e amministrativi delle scuole (DSGA) che, col nuovo Regolamento di amministrazione, finanza e contabilità previsto dall'art. 14, comma 2, lettera c) del DPR n.132/2003, assumono la funzione di direttori dell'ufficio di ragioneria (EP1).

All'area EP, peraltro, in relazione alla delicatezza e alla rilevanza delle funzioni è stata assicurata anche una certa flessibilità e autonomia nell'organizzazione delle proprie attività (cfr. art. 34, comma 5).

Le aree C e D (allo stato sostanzialmente vuote) sono state concepite in funzione delle possibili progressioni in aree professionali già sicuramente individuabili (amministrativa, tecnica, di laboratorio e di biblioteca), mentre nell'area B è stato collocato l'assistente amministrativo, che ha comunque la possibilità di verticalizzare la propria professionalità nelle aree superiori.



Nell'area A resta, sia pure con una diversa denominazione (coadiutore) l'ex collaboratore scolastico.

I requisiti culturali per l'accesso alle cinque aree sono stati anch'essi puntualmente definiti e precisati in relazione alle professionalità richieste.



NORME DISCIPLINARI

Il relativo Capo VII riflette rigorosamente tutte le indicazioni fornite al punto 6 dell'Atto d'indirizzo sia per quanto concerne la tipologia delle infrazioni che delle relative sanzioni. Naturalmente, per quanto

attiene al personale docente, la materia è stata aggiornata e coordinata con le competenze attribuite alla Corte di disciplina del CNAM (cfr. art. 50, comma 4 e segg.).

Tra le norme riportate al Capo VIII assume particolare rilievo e significato la previsione di un Ente bilaterale per la formazione (art. 61). Si tratta di una norma programmatica che, senza alcun aggravio di spesa, impegna una commissione bilaterale e paritetica (MIUR e OO.SS.) a verificare la possibilità di istituire un organismo capace di rilevare a livello nazionale le necessità del settore nel campo formativo, assumendo poi iniziative certificate sotto il profilo qualitativo.

Pasquale Palmiero
Dirigente Generale ARAN

FEDERALISMO E CONFINDUSTRIA

COMMENTI

L'estate che ci stiamo lasciando alle spalle ha visto la stampa nazionale dedicare ripetuti interventi al federalismo, alla crisi del processo avviato negli ultimi anni, ai costi potenziali della riforma federale, ai rischi connessi alla proposta di "riforma della riforma" in discussione in Parlamento.

C'è stato un vero festival di dichiarazioni critiche e anche di attacchi ai Comuni e alle Regioni, alla loro politica delle entrate e delle spese, come se fossero questi i livelli istituzionali responsabili degli sprechi del pubblico denaro e gli ostacoli irrimovibili sulla strada della modernizzazione del paese. Vi sono state riflessioni motivate, ragionevoli, equilibrate, ma anche aggressioni sguaiate all'idea riformatrice della Repubblica. Riforma che, come noto, dovrebbe realizzarsi attraverso un diverso e minor ruolo dello Stato centrale, una maggiore funzione legislativa e programmatica delle Regioni e una vera autonomia amministrativa dei Comuni e delle Province, quale premessa per una maggiore efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione.

Da presidente di Legautonomie non mi sento di condividere tali critiche, sia per le sorti delle nostre istituzioni democratiche, che vivono principalmente del rapporto con i cittadini, sia per gli interessi del Paese e della sua competitività economica.

Ad esempio, sarebbe interessante capire perché Confindustria, che dai primi anni '90 ha sempre sostenuto una riforma

istituzionale e della pubblica amministrazione che valorizzasse la spinta dinamica e competitiva dei sistemi produttivi locali e l'autogoverno locale, si sia fatta interprete, attraverso il suo Presidente, di una così radicale svolta critica su questo tema.

Cosa è cambiato? In effetti sono cambiate molte cose. Anzitutto c'è un ritorno su scala europea delle logiche nazionali contro quella comunitaria, all'ombra della quale avevano trovato grande impulso il federalismo e il principio di sussidiarietà. Inoltre, la lunga transizione della riforma federale e la scelta politica del Governo di concentrarsi fin dall'inizio sulla "riforma della riforma" del titolo V più che sulla sua attuazione, correzione e sul suo completamento, sta logorando la spinta riformatrice.

I sostenitori del centralismo statale hanno rialzato la testa. Troppa pigrizia nelle istituzioni locali sul tema dell'innovazione, della semplificazione amministrativa, della sussidiarietà orizzontale e la difficoltà delle nuove Regioni a interpretare il proprio ruolo hanno appannato il fascino della riforma istituzionale e ne hanno fatto risaltare difficoltà e difetti.

Un'oggettiva sofferenza sul tema delle risorse pubbliche a disposizione, accanto alla proposta di riduzione

delle imposte, ha fornito l'alibi per non definire neppure sul piano teorico un assetto condiviso di federalismo fiscale, convincendo tanti che il federalismo non ce lo si possa permettere.

Tuttavia c'è una centralità del federalismo (e degli assetti istituzionali del Paese) che si intreccia indissolubilmente con il tema delle politiche per lo sviluppo, delle politiche per la competitività, dello stesso stato di salute delle imprese e della loro responsabilità di fronte alle spinte per una moderna democrazia economica fondata sulla partecipazione e la sussidiarietà.

I sistemi produttivi locali, la loro qualità sociale e ambientale, sono una componente fondamentale della competitività del territorio. Se fino allo scorso anno, anche con Confindustria, si sosteneva che non si compete più attraverso un'impresa, se pur qualificata, ma attraverso un territorio che mette a sistema tutte le sue risorse, oggi si rischia di tornare alla centralità dell'impresa e dell'imprenditore in cui tutto il resto deve limitarsi a fare da ambiente favorevole alla capacità, al coraggio dell'imprenditore, meglio se giovane e non più vincolato dalle logiche delle imprese-famiglia. La realtà indiscutibile è che oggi, sotto la spinta della globalizzazione, i distretti produttivi sono in difficoltà, scricchiolano, arretrano, evidenziano tutti i loro limiti a misurarsi con un mercato globale.

Tuttavia, non credo che le risposte possano venire dallo Stato centrale. Io credo che il sistema imprenditoriale vada visto come una risorsa nel suo insieme. Le imprese che si mettono in gioco nella globalizzazione, anche quelle eccellenti, quelle più innovative, avranno, a parer mio, sempre più bisogno di politiche europee e locali. Tutte le altre imprese, che sono comunque tante e importanti, hanno

bisogno di sistemi territoriali qualificati e funzionanti, per i quali sono decisivi i contenuti riformatori già scritti nel titolo V della seconda parte della Costituzione. L'Italia vince la sfida della competitività attraverso i sistemi territoriali e la centralità del territorio, altrimenti, al di là del successo di qualche impresa, non sfuggirà al rischio di declino e alla tentazione di sopravvivere abbassando la soglia della qualità sociale e civile.

Ecco perché, alla domanda se sia necessaria una pausa di riflessione sulla proposta di "devolution" dico sì. Perché si tratta di una proposta sbagliata, soprattutto per quanto riguarda premierato e Senato federale e perché, al di là degli effetti concreti, dà un segnale di smembramento degli interessi unitari della Repubblica su temi delicati come la sanità e la sicurezza. Sì, anche perché occorre recuperare il valore di un Parlamento che abbandoni le logiche strette di maggioranza quando affronta delicate questioni costituzionali. Facciamo pure i conti su cosa significa il federalismo dal punto di vista fiscale e della salute finanziaria del paese, purché i conti li facciamo davvero tutti. Chiediamoci perché non scende la spesa dello stato centrale con lo spirito di chi la riforma federalista la vuole e non di chi cerca gli alibi per non farla.

Pausa di riflessione senza specificazioni? Assolutamente no. Se in questa fase di già irragionevolmente lunga transizione, noi diciamo "fermiamoci", sarà il caos istituzionale. Torneranno a prevalere in modo irreversibile le spinte al neocentralismo con un danno grave per il sistema Italia. Non è abbandonando la strada, difficile, complessa e irta di difficoltà, del federalismo, che il nostro paese troverà una nuova spinta verso la crescita e la competitività.

Il tema è, secondo me, lavorare alacremente per attuare, correggere e completare la riforma della Repubblica Italiana in senso federalista.

Oriano Giovanelli
Presidente Legautonomie

REVISIONE DELLA DIRETTIVA 93/104/CE RELATIVA ALL'ORARIO DI LAVORO

Il 19 maggio scorso la Commissione Europea ha lanciato la seconda fase di consultazione in merito alla possibile revisione della Direttiva 93/104/CE, così come modificata dalla Direttiva 2000/34/CE¹.

La Comunicazione si iscrive nel procedimento previsto dall'art. 138 TCE, 2° e 3° comma, in base al quale "[...] la Commissione, prima di presentare proposte nel settore della politica sociale, consulta le parti sociali sul possibile orientamento di un'azione comunitaria.

Se, dopo tale consultazione, ritiene necessaria un'azione comunitaria, la Commissione consulta le parti sociali sul contenuto della proposta prevista [...]".

L'esito della prima consultazione, lanciata con la COM(2003)843 del 30.12.2003, ha chiaramente dimostrato la necessità di un intervento in materia, spingendo la Commissione ad accelerare la procedura ex art. 138, 3° comma. Il termine entro il quale gli attori consultati potevano inviare la propria risposta scritta alla Commissione è scaduto il 30 marzo scorso. La pubblicazione della seconda fase di consultazione a neanche due mesi di distanza da tale data è fatto alquanto inusuale.

Come inusuale è stata, sotto un duplice profilo, la procedura utilizzata nella prima fase. In base al TCE, infatti, la consultazione è espressamente rivolta alle sole parti sociali (intersettoriali se, come in questo caso, trattasi di materia trasversale), alle quali

sono assegnate sei settimane di tempo per produrre le rispettive posizioni scritte.

La COM(2003)843 non ha rispettato né la prescrizione sugli attori della consultazione (nella fattispecie CES-UNICE/UEAPME e CEEP), né il termine temporale di sei settimane.

Il documento è stato infatti indirizzato non solo ai partners sociali intersettoriali, ma anche al PE, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale nonché al Comitato delle Regioni, concedendo a questa molteplicità di destinatari tre mesi di tempo per inviare il proprio contributo.

Grazie ad un'interpretazione estensiva del testo della Comunicazione, si sono sentiti investiti da quest'ultima anche organismi mai esplicitamente menzionati nel testo, quali i partners sociali settoriali, le ONG e molteplici organizzazioni di puro lobbying².

Vari esponenti delle parti sociali intersettoriali, da parte datoriale come da parte sindacale, hanno espresso forti riserve nei confronti di tale metodo, che può facilmente considerarsi come lesivo dello status e dell'autonomia loro riconosciuta dall'art. 138 TCE, peraltro esplicitamente richiamato dalla Comunicazione stessa³.

Qui si può solo auspicare che la

OSSERVATORIO UE

procedura prevista nel testo del dicembre 2003 non crei un precedente.

In caso contrario, sarà opportuno interrogarsi sulla validità giuridica di eventuali consultazioni "estese" che vengano lanciate in futuro.

Considerando però il contesto politico in cui la Commissione si è trovata ad operare, è lecito pensare che tale metodologia sia stata fortemente appoggiata, se non direttamente pensata ed incoraggiata, da quegli Stati Membri che stanno riscontrando particolari difficoltà interne in relazione all'attuazione della Direttiva sull'orario di lavoro.

Difficoltà di natura del tutto diversa da quelle incontrate dall'Italia, che è incorsa in una condanna della CGE⁴ per mancata trasposizione della Direttiva. Quest'ultima è stata finalmente attuata tramite il D.Lgs. n. 66/2003, dopo vani tentativi di basare la trasposizione su un avviso comune delle parti sociali. Nel parere di molti, infatti, il dialogo sociale avrebbe costituito il vettore più idoneo per la trasposizione, essendo questa sostanzialmente volta a tradurre in norme precettive il testo dell'accordo interconfederale del novembre 1997. L'impossibilità di raggiungere una base comune ha dimostrato che il processo traspositivo era in realtà molto più complesso, imponendo la soluzione di delicati nodi di politica legislativa, aggravati dal processo frammentario e quindi insoddisfacente di trasposizione della normativa comunitaria⁵.

Qui non ci si vuole, però, soffermare oltre sull'iter che ha portato all'emanazione del D.Lgs. n. 66/2003, rimandando, per un'analisi completa di quest'ultimo, a fonte più autorevole⁶. La prospettiva che si vuole invece privilegiare in questa sede è quella europea, nel tentativo di illustrare gli elementi che fanno, della possibile revisione della Direttiva 93/104/CE, uno dei temi politici più dibattuti al momento.



LA "MATERIA DEL CONTENDERE"

La COM(2003)843 risponde ad una precisa prescrizione della Direttiva 93/104/CE, contenente due disposizioni di cui è previsto il riesame prima della scadenza di un periodo di sette anni a decorrere dalla data entro la quale deve avvenire il recepimento. La Commissione ha provveduto a tale verifica poco oltre il termine previsto, cioè il 23 novembre 2003.

Le disposizioni riguardano:

- le deroghe al periodo di riferimento per l'applicazione dell'articolo 6 (durata massima settimanale del lavoro);
- la facoltà di non applicare l'articolo 6 se il lavoratore ha dato il proprio consenso all'esecuzione di tale lavoro (cosiddetto opt-out).

La ratio di tale riesame è ovvia, essendo la Direttiva principalmente volta a garantire un adeguato livello di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori ed essendo le due disposizioni in esame particolarmente passibili di abusi da parte datoriale. Sono infatti ormai pacifici gli effetti nocivi provocati da un'organizzazione irregolare del lavoro accompagnata da un riposo insufficiente⁷.

La verifica imposta dal testo legislativo si è d'altro canto caricata di particolare significato a seguito di due sentenze della CGE che hanno profondamente inciso sulla nozione stessa di «orario di lavoro» e di conseguenza sulle disposizioni fondamentali della direttiva. Si fa qui riferimento alle sentenze relative alle cause SIMAP⁸ e Jaeger⁹, relative alla qualificazione come orario di lavoro dei periodi di guardia dei medici, effettuati secondo un regime di presenza fisica nei centri sanitari.

Coerentemente con il duplice profilo così delineatosi, la COM(2003)843 ha quindi analizzato:

1. lo stato dell'applicazione delle due disposizioni soggette a riesame, e precisamente:
 - a) l' art. 17, par.4 prescrivente le

deroghe al periodo di riferimento ex art. 6,

b) l'art. 18, par.1, lettera b), punto i), che regola l'opt-out;

2. l'effetto della giurisprudenza della Corte sulla definizione di orario di lavoro e sulla qualificazione dei periodi di guardia.

Il documento prevede in realtà un ulteriore elemento di consultazione, volto a verificare la compatibilità delle previsioni legislative e giurisprudenziali sopracitate con le nuove tendenze a rendere più compatibili vita professionale e vita familiare.

Tale ultimo aspetto non sarà qui trattato, in quanto non strettamente legato al tema della salute e sicurezza sul lavoro, unica ratio che deve guidare l'applicazione della Direttiva in esame. Questa scelta rispecchia del resto il parere unanime espresso dai partners sociali, da parte datoriale come da parte sindacale, nelle rispettive risposte alla Commissione, la quale ha, per questo, ridotto l'ambito della seconda consultazione ai due punti sopra citati.

Volendo brevemente ripercorrere le questioni sollevate dalla consultazione, si deve rilevare come quella ruotante intorno al periodo di riferimento ed alle relative deroghe abbia suscitato risposte rispettivamente omogenee da parte datoriale come da parte sindacale.

A fronte di un'interpretazione assolutamente restrittiva del combinato disposto dagli artt. 16 e 17¹⁰ fornita da quest'ultima, le organizzazioni datoriali europee si sono unanimemente espresse nel senso di un'estensione del periodo di riferimento.

Nell'attuale disciplina quest'ultimo è fissato, per il calcolo delle 48 ore, a quattro mesi.

Può essere portato a sei mesi qualora sia possibile derogare all'art. 16, ed essere esteso ulteriormente tramite contrattazione collettiva.

La Commissione stessa ha rilevato una forte tendenza, in gran parte degli Stati membri, ad un'annualizzazione

del periodo di riferimento.

Ciò dimostra il largo uso delle deroghe previste ex art. 17, confermando allo stesso tempo il riconoscimento non solo della necessità, ma anche dei benefici di una maggiore flessibilità nell'organizzazione del lavoro.

A livello europeo il preconetto secondo cui la flessibilità è prerogativa e battaglia dei soli datori è ormai caduto. Il rapporto della Task Force presieduta da Wim Kok, pubblicato nel Novembre scorso e diventato testo base di molti documenti istituzionali successivi¹¹, ha dimostrato che l'attuale mercato del lavoro rende il concetto della flessibilità, adeguatamente combinato con quello di sicurezza, essenziale nell'interesse dei lavoratori stessi.

Alla luce di tali considerazioni, sia il CEEP che UNICE/UEAPME hanno chiesto un'estensione per legge del periodo di riferimento a dodici mesi, con possibilità di estensione ulteriore a mezzo di contrattazione collettiva.

Riguardo alle ulteriori problematiche sollevate, e cioè l'applicazione dell'opt-out e la definizione del concetto di orario di lavoro derivante dalle recenti pronunce della CGE, le organizzazioni datoriali europee si sono pronunciate in termini non altrettanto omogenei.

La diverse nuances rilevabili nelle posizioni inviate alla Commissione rispecchiano i diversi gradi di coinvolgimento e le diverse conseguenze provocate, a livello datoriale, dall'applicazione delle sentenze SIMAP e Jaeger¹².

E' infatti indubbio che il settore pubblico sia particolarmente toccato dalla questione. I fornitori di servizi di interesse generale, sia che si tratti di servizi in ambito sanitario, sia che si



tratti di attività di pubblica sicurezza come nel caso del personale dei Vigili del fuoco, così come relativamente ad ogni altro servizio che preveda un funzionamento continuativo nell'arco delle 24 ore, si sono trovati in particolari difficoltà in seguito alla definizione di orario di lavoro fornita dalle due sentenze sopra citate. Entrambe considerano infatti i tre

elementi definiti all'art. 2 della Direttiva¹³ come cumulativi e non come autonomi.

Quest'ultima era l'interpretazione corrente prima della pronuncia SIMAP (in precedenza, invece, tali elementi venivano interpretati come "autonomi"). Il caso Jaeger è stato risolto tramite la stessa interpretazione cumulativa, da ciò discendendo la necessità di una totale revisione della legislazione tedesca in materia, rivelatasi in gran parte incompatibile con le garanzie richieste dalla Direttiva in materia di salute e sicurezza del lavoro. Per far fronte alle conseguenze derivanti dall'applicazione dei principi

fissati a livello giurisprudenziale, numerose organizzazioni datoriali operanti nel settore pubblico tedesco, ma non solo, hanno incrementato l'utilizzo dello strumento dell'opt-out, sino ad allora largamente sfruttato nel solo Regno Unito¹⁴.

Le stime interne che il CEEP ha condotto in vista della risposta alla prima fase di consultazione, si sono concentrate nel settore ospedaliero, che è senza dubbio quello più toccato dall'attuale interpretazione¹⁵.

In base ai dati raccolti, è stato calcolato che, nel tentativo di mantenere la qualità del servizio ai livelli attuali, gli operatori del settore stimano la necessità di nuove massicce assunzioni di personale medico ed infermieristico in Germania, Regno Unito ed Austria. In Svezia e Danimarca si punta, in particolare, l'attenzione sulle conseguenze che potranno riscontrarsi sulle attività dei medici in formazione.

PROSPETTIVE DI RISOLUZIONE

I partners sociali europei si sono pronunciati a vario titolo in risposta alla prima consultazione lanciata con la COM(2003)843.

In base alle risposte ricevute, la Commissione si è convinta della necessità di un intervento in materia, lanciando a tal fine la seconda fase di consultazione, ex art. 138, 3° comma.

In questo caso si può parlare di consultazione propriamente intesa: i partners sociali intersettoriali ne sono destinatari esclusivi, ed è loro affidato un termine di sei settimane entro cui inviare un parere o una raccomandazione.

L'esito della seconda consultazione, conclusasi in luglio, ha registrato l'impossibilità di avviare una contrattazione collettiva europea sulla materia. L'UNICE da un lato e la CES dall'altro si sono infatti attestate sulle rispettive posizioni, troppo lontane per lasciare spazio alle concessioni reciproche richieste

da un negoziato.

Per quanto riguarda il settore pubblico, nella risposta alla consultazione, il CEEP ha reiterato l'allarme suscitato da taluni aspetti dell'applicazione della direttiva; non senza esprimersi molto positivamente sulla proposta di revisione della Direttiva, contenuta nel secondo documento di consultazione, volta ad introdurre una "terza categoria" da inserirsi tra il concetto di lavoro ed il concetto di riposo.

Quella che dalla Commissione viene chiamata "inactive time of on-call time" è una categoria proposta dal CEEP nella sua risposta alla prima consultazione. Come sopra detto, si è infatti convinti che il fulcro di una possibile revisione debba ruotare intorno alla definizione dell'orario di lavoro.

Partendo dal presupposto che l'uso dell'opt-out individuale debba essere considerato come mero strumento straordinario, si è convinti che una ridefinizione del concetto di orario di lavoro, nel senso sopra espresso, possa diminuire, se non eliminare quasi del tutto, le pratiche indubbiamente poco garantiste oggi troppo frequenti in numerosi Stati Membri.

Allo stato attuale, il CEEP non può che augurarsi che la suddetta terza categoria venga ripresa dalla proposta di revisione della Direttiva attualmente elaborata dalla Direzione Generale Affari Legali della Commissione.

Il testo, una volta finalizzato, passerà al varo del Consiglio.

E' quindi chiaro che il nuovo provvedimento legislativo sarà il risultato delle pressioni politiche e del lobbying esercitato dai singoli Stati membri a livello istituzionale.

Valeria Ronzitti

Consulente legale CEEP

1 Direttiva 93/104/CE del Consiglio, del 23 novembre 1993, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, GU L 307 del 13.12.1993, pag. 18ss. Direttiva 2000/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 2000 che modifica la direttiva 93/104/CE del Consiglio concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, al fine di comprendere i settori e le attività esclusi dalla suddetta direttiva, GU L 195 del 1°.8.2000, pag. 41ss.

2 Basti citare, su tutte HOPE (Standing Committee of the Hospitals of the European Union), organizzazione datoriale del settore ospedaliero. Quest'ultimo, come si dirà più oltre, è particolarmente toccato dalle problematiche relative all'attuazione della Direttiva 93/104/CE.

3 "Per quanto attiene alle parti sociali europee, la presente comunicazione deve essere considerata come prima fase di consultazione ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 2, del trattato."

4 Sentenza della Corte del 9 Marzo 2000, causa C-386/98, Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana, www.curia.eu.int.

5 La trasposizione era infatti stata avviata dal Dlgs n.532 del 1999, limitatamente al lavoro notturno, e dal D n.335 del 1998, convertito, con modifiche, dalla legge n.409 del 1998 in materia di lavoro straordinario.

6 Si veda, in particolare, l'analisi del testo contenuta in Sole-24ore, Guida al Diritto n.83 del 13/5/2003, pag 15ss.

7 E' bene ricordare, a tale proposito, le disposizioni chiave della Direttiva in esame, che nel rispetto delle esigenze di salute e sicurezza sul lavoro sopracitate prevede:
 un periodo minimo di riposo di 11 ore consecutive per ogni periodo di 24 ore;
 una pausa, qualora l'orario di lavoro giornaliero superi le 6 ore;
 un periodo minimo di riposo di 1 giorno alla settimana;
 una durata media del lavoro settimanale che non superi le 48 ore, comprese le ore di lavoro straordinarie;
 ferie annuali retribuite di 4 settimane;
 una durata media del lavoro notturno giornaliero che non superi le 8 ore.

8 Sentenza della Corte del 3 ottobre 2000, causa C-303/98, Sindicato de Médicos de

Asistencia Pública (SIMAP) contro Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana, Racc. 2000, pag. I-07963.

9 Sentenza della Corte del 9 ottobre 2003, causa C-151/02, domanda di pronuncia pregiudiziale Landesarbeitsgericht Schleswig-Holstein (Germania) nella causa dinnanzi ad esso pendente tra Landeshauptstadt Kiel e Norbert Jaeger, non ancora pubblicata.

10 La facoltà di deroga all'articolo 16, punto 2, prevista al paragrafo 2, punti 2.1 e 2.2 e al paragrafo 3 del presente articolo, non può avere come conseguenza la fissazione di un periodo di riferimento superiore a sei mesi. Tuttavia gli Stati membri hanno la facoltà, nel rispetto dei principi generali della protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, di consentire che, per ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro, i contratti collettivi o gli accordi conclusi tra le parti sociali fissino periodi di riferimento che non superino in alcun caso i dodici mesi. Prima della scadenza di un periodo di sette anni a decorrere dalla data di cui all'articolo 18, paragrafo 1, lettera a), il Consiglio, in base ad una proposta della Commissione corredata di una relazione di valutazione, riesamina le disposizioni del presente paragrafo e decide in merito ai loro sviluppi.

11 Si veda, per esempio, COM(2004)24.

12 Prima di procedere oltre nella trattazione, è bene specificare come, nel parere di chi scrive, le problematiche relative alla nozione di orario di lavoro e quelle legate all'uso dello "strumento" opt out siano indissolubilmente legate. Da qui la necessità di una trattazione congiunta dei due elementi.

13 "[...]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".

14 L'uso importante, per non dire chiaramente l'abuso, di tale strumento da parte del Regno Unito è a tutti noto. Interessante, a tale proposito, è lo studio condotto da Deakin ed altri autori, su una folta casistica comprendente sia il settore pubblico che quello privato. Si veda BARNARD C., DEAKIN S., HOBBS R. : Opting-out of 48hour week: employer necessity or individual choice? An empirical study of the operation of article 18(1)(b) of the working time directive in the UK; in Industrial Law Journal, Vol.32 No.4, December 2003, pagg223ss.

15 Si ricorda che il CEEP è l'unico partner sociale europeo rappresentativo del settore ospedaliero pubblico.

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

1° giugno 2004
Enti art. 70 D.Lgs. n. 165/2001
Personale dei livelli
 Sottoscrizione del CCNL per il personale non dirigente della Cassa Depositi e Prestiti - biennio economico 2002 - 2003 (G.U. n. 147 del 25 giugno 2004)

Il 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 società per azioni, 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 delle finanze.
Il presente CCNL, relativo ai soli istituti a contenuto economico, concerne il periodo compreso tra l'1/1/2002 (data di avvio del nuovo quadriennio e biennio economico) e il 12/12/2003 (data a partire dalla quale decorrono gli effetti della trasformazione dell'Ente in società per azioni).
Nell'art. 3 vengono indicati gli incrementi dello stipendio tabellare come indicato nelle tabelle A, importi mensili lordi, e B, gli importi annui tabellari. Negli artt. 4 e 5 vengono, rispettivamente, indicati gli effetti dei nuovi stipendi e gli incrementi dell'indennità aziendale.
Nell'art. 6 vengono indicate non solo le risorse con le quali continua ad essere alimentato il fondo unico di ente, ma anche i relativi nuovi incrementi. Infine nell'art. 7 viene specificato che i trattamenti vigenti alla data di entrata in vigore dello stesso D.L. continuano ad applicarsi al personale già dipendente dell'ente fino alla stipulazione di un nuovo contratto.

9 giugno 2004
Comparto Sanità
 Verbale della riunione per l'interpretazione autentica dell'art. 5, comma 2, del CCNL 7 aprile 1999 del personale del Comparto Sanità

L'interpretazione autentica è stata richiesta dal Tribunale di Trapani - Sezione lavoro.
La questione concerne l'interpretazione autentica dell'art. 5 - comma 2 - del CCNL 7 aprile 1999 del Comparto Sanità 1998/2001 e precisamente se il termine ivi fissato abbia natura ordinaria o perentoria ed in caso gli sia riconosciuta la posizione organizzativa se il ricorrente abbia diritto al riconoscimento del relativo trattamento economico già in epoca precedente alla definizione della contrattazione decentrata.
Considerato che la sigla sindacale CGIL/FP e la organizzazione sindacale UIL FPL hanno dichiarato la propria indisponibilità, in linea di principio e per tutti i comparti, a partecipare alle trattative per le interpretazioni autentiche e che tale presa di posizione costituisce di fatto un impedimento al raggiungimento dell'accordo di interpretazione autentica in questione, in considerazione del fatto che il Consiglio di Stato, nel parere n. 955/2001, ha ritenuto che i suindicati

EVENTO	CONTENUTO/NOTE
<p>22 giugno 2004 Comparto Università Ipotesi di accordo di interpretazione autentica degli artt. 59, c.1, e 56 del CCNL 1998/2001 del personale non dirigente sottoscritto in data 9/8/2000</p>	<p><i>accordi interpretativi, ai fini della loro validità, devono essere sottoscritti all'unanimità da tutte le parti che hanno a suo tempo stipulato il contratto collettivo da interpretare.</i> <i>L'ARAN, pertanto, ha attestato la sussistenza del mancato accordo.</i></p> <p><i>Il giudice del lavoro del Tribunale di Potenza ha richiesto alle parti negoziali l'interpretazione autentica degli articoli contrattuali a margine citati. In particolare:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>se sia o no perentorio il termine previsto nel contratto per espletare la contrattazione integrativa dove vengono individuati i criteri generali per la selezione per le progressioni economiche all'interno di ciascuna categoria;</i> - <i>se ai sensi degli articoli in oggetto sia consentito alla contrattazione integrativa di escludere, dalla partecipazione alla selezione, categorie di personale anche se abbiano maturato il requisito dei tre anni di servizio nella posizione economica immediatamente inferiore.</i> <p><i>Le parti negoziali firmatarie del contratto nazionale sono state concordi nello stabilire che:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>il termine previsto nell'articolato sia da considerarsi residuale e comunque strumentale all'ipotesi del persistere di un mancato accordo. Se questo sia raggiunto anche oltre i termini stabiliti sia comunque da considerarsi preferibile rispetto ai criteri generali fissati nel contratto.</i> - <i>la contrattazione integrativa possa legittimamente escludere dalla tornata di progressione orizzontale chi abbia già usufruito, nella prima applicazione transitoria del nuovo sistema di classificazione, del beneficio di una progressione verticale e sia data la precedenza a chi non abbia già fruito, in sede di prima attuazione del contratto di lavoro, di altro e ben più congruo beneficio.</i>
<p>8 luglio 2004 Comparto Aziende Verbale della riunione per l'interpretazione autentica del CCNL del 24 maggio 2000 del personale dei livelli</p>	<p><i>L'interpretazione autentica è stata richiesta dal Tribunale di Torino - Sezione lavoro.</i> <i>La questione concerne l'interpretazione autentica del CCNL per il Comparto Aziende del 24 maggio 2000, e in particolare le seguenti questioni:</i> 1) <i>la validità del CCNLI del CCNL del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco del 24 maggio 2000 laddove non prevede il reinquadramento nella posizione economica C2 del personale appartenente al profilo professionale di Collaboratore tecnico antincendi, collocato in fase di primo inquadramento nella posizione</i></p>

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

economica C1 in riferimento al CCNL Vigili del fuoco 1998-2001 e del CCNL Comparto Ministeri 1998-2001;

2) la validità dell'art. 15 CCNLI del CCNL del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco del 25 maggio 2000 e di quelli connessi per: a) uso anormale del criterio di anzianità, anche in violazione dell'art. 15 CCNL del Comparto Ministeri 1998-2001 laddove attribuisce valore preponderante alla posizione economica di provenienza; b) per violazione dell'art. 11 D.Lgs. n. 287/99 laddove prevede che le procedure selettive devono essere riservate esclusivamente al personale proveniente dalla posizione immediatamente inferiore con divieto di promozioni "per saltum"; c) per inosservanza degli artt. 3, 51, 97 e 98 Cost. e dei principi di correttezza e buona fede nell'esecuzione del contratto e di trasparenza.

Considerato che la sigla sindacale CGIL/FP ha dichiarato la propria indisponibilità, in linea di principio e per tutti i comparti, a partecipare alle trattative per le interpretazioni autentiche e che tale presa di posizione costituisce di fatto un impedimento al raggiungimento dell'accordo di interpretazione autentica in questione, in considerazione del fatto che il Consiglio di Stato, nel parere n. 955/2001, ha ritenuto che i suindicati accordi interpretativi, ai fini della loro validità, devono essere sottoscritti all'unanimità da tutte le parti che hanno a suo tempo stipulato il contratto collettivo da interpretare.

L'ARAN, pertanto, ha attestato la sussistenza del mancato accordo.

15 luglio 2004
Enti art. 70 D.Lgs. n. 165/2001
Personale dei livelli
 CCNL per la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale nel biennio 2002-2003 al personale non dirigente dell'ENEA

E' stato sottoscritto l'apposito contratto (l'ipotesi era stata firmata il 6 aprile scorso) con il quale le parti negoziali hanno stabilito di corrispondere al personale non dirigente l'indennità di vacanza contrattuale, secondo i criteri, le modalità e le scadenze previste dall'accordo sul costo del lavoro del 23 luglio '93. La somma sarà erogata fino al suo riassorbimento con gli incrementi contrattuali del biennio 2002/2003.

19 luglio 2004
Comparto Sanità
 Verbale della riunione per l'interpretazione autentica dell'art. 10, comma 2, del CCNL 20 settembre 2001 - Il biennio economico

L'interpretazione autentica è stata richiesta dal Tribunale di Rossano - Sezione lavoro. La questione concerne l'interpretazione autentica dell'art. 10, comma 2, del CCNL del 20 settembre 2001 del Comparto Sanità - Il Biennio Economico 2000/2001 e precisamente se l'indennità di funzione di coordinamento - individuata dall'art. 10, comma 2 - non sia incompatibile con l'indennità di funzione

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

per il conferimento dell'incarico per le posizioni organizzative - individuate dagli artt. 20, 21 e 36 del CCNL 7 aprile 1999 - e se sia sufficiente la qualifica di Capo Sala e qualsiasi funzione di coordinamento o se il dipendente debba svolgere necessariamente le funzioni di Capo Sala per l'attribuzione dell'indennità sopradetta. Considerato che la sigla sindacale CGIL/FP ha dichiarato la propria indisponibilità, in linea di principio e per tutti i comparti, a partecipare alle trattative per le interpretazioni autentiche e che tale presa di posizione costituisce di fatto un impedimento al raggiungimento dell'accordo di interpretazione autentica in questione, in considerazione del fatto che il Consiglio di Stato, nel parere n. 955/2001, ha ritenuto che i suindicati accordi interpretativi, ai fini della loro validità, devono essere sottoscritti all'unanimità da tutte le parti che hanno a suo tempo stipulato il contratto da interpretare. L'ARAN, pertanto, ha attestato la sussistenza del mancato accordo.

**25 luglio 2004
Comparto Istituti di alta
formazione artistica e
musicale**

Ipotesi di CCNL relativo al personale dei livelli per il quadriennio normativo 2002-2005 e il biennio economico 2002-2003

Sono circa 8.700 tra docenti - circa 7.000 - e personale tecnico e amministrativo - circa 1.700 - i lavoratori che provengono dalla scissione del Comparto Scuola.
L' Ipotesi di accordo realizza il Testo Unico delle norme di Comparto, modifica quelle che hanno origine dal contratto scuola, le rende compatibili e rispondenti ai nuovi assetti istituzionali, le armonizza nel rispetto dell'autonomia delle Istituzioni e del loro livello universitario in coerenza col titolo di studio che queste rilasciano. Colloca il personale docente in due fasce con pari dignità didattica e professionale, secondo gli ex livelli di provenienza dal Comparto Scuola - ex livello VIII ed ex VII e VI bis -.
Prevede la verifica della produzione didattica ed artistica per i professori che, ogni tre anni, dovranno presentare una relazione, sul lavoro svolto, al Consiglio accademico dell'Istituzione, il quale riferirà al Dipartimento del MIUR.
Divide il personale tecnico e amministrativo in quattro aree comprendenti ciascuna uno o più profili professionali, secondo criteri di flessibilità correlati alle innovazioni organizzative.
Il sistema classificatorio del personale del Comparto determina uno degli elementi di maggiore novità di questo testo.
Il beneficio economico medio pro capite di Comparto è di circa 155 euro mensili a regime.

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

28 luglio 2004
Comparto Università
 Ipotesi di CCNL relativo al personale dei livelli per il quadriennio normativo 2002-2005 e il biennio economico 2002-2003

L'Ipotesi interessa circa 58.000 lavoratori dell'Università.
Tra gli argomenti di maggior rilievo del contratto segnaliamo la definizione del trattamento economico specifico per il personale dipendente dalle Aziende ospedaliere universitarie - AOU - e la valorizzazione del personale inquadrato nella categoria Elevate Professionalità -EP- che costituisce una risorsa fondamentale per il perseguimento degli obiettivi delle Amministrazioni e al quale è dedicata un'apposita sezione.
Per questi lavoratori l'aumento medio complessivo a regime è di circa 104 euro mensili per tredici mensilità.
Sono previste due tranches di aumento stipendiale al 1° gennaio 2002 e al 1° gennaio 2003 per complessivi 78,40 euro.
La restante quota è finalizzata all'aumento dell'indennità di ateneo (3,50 euro pro capite al mese) e al salario variabile definito in contrattazione integrativa (9,40 euro al mese). L'indennità integrativa speciale è stata conglobata nella voce stipendio. Il costo di questa operazione è di circa 9 euro mensili. Inoltre sono state finanziate le progressioni verticali con 3,70 euro mensili.

3 agosto 2004
Accordo quadro
Personale dei livelli
 CCNQ per la ripartizione dei distacchi e permessi alle OO.SS. rappresentative nei comparti nel biennio 2004-2005

Nel contratto quadro sono distribuite, sulla base dei nuovi dati della rappresentanza, le agibilità sindacali, nelle misure già storicamente determinate

23 settembre 2004
Accordo quadro
Tutto il personale
 CCNL sulla richiesta di interpretazione autentica dell'art. 18 del CCNQ del 7 agosto 1998 sull'utilizzo dei diritti e delle prerogative sindacali

Il CCNL di interpretazione è stata richiesto dal tribunale di Terni - Sezione lavoro.
La questione concerne l'interpretazione dell'art. 18, comma 1 del CCNQ del 7 agosto 1998, segnatamente sul significato da attribuire all'espressione "altra sede della propria amministrazione", ovvero se con essa si intenda altra Asl del Comparto Sanità oppure altra sede della stessa Asl di appartenenza del dipendente.
Considerato che la logica dell'art. 18 del CCNQ del 7 agosto 1998 è quella di garantire, al dirigente sindacale che riprende servizio al termine del distacco sindacale retribuito o della aspettativa sindacale non retribuita, la più ampia mobilità consentendogli, dietro propria richiesta, di essere trasferito, con precedenza rispetto agli altri eventuali

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

*richiedenti, nella sede dove ha svolto attività sindacale purché siano rispettate le condizioni oggettive previste dal comma 1 della norma in esame.
Pertanto con il presente accordo le parti hanno affermato che il dirigente sindacale che riprende servizio al termine del distacco o della aspettativa sindacale può, a domanda, essere trasferito, alle condizioni previste dall'art. 18, comma 1, anche in una amministrazione diversa del medesimo comparto di appartenenza.*

23 settembre 2004
Enti art. 70 D.Lgs. n. 165/2001
Dirigenza
CCNL per la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale nel biennio 2002-2003 al personale dirigente dell'ENEA

E' stato sottoscritto l'apposito accordo (l'ipotesi era stata firmata il 22 giugno scorso) con il quale è stato stabilito di corrispondere al personale dirigente dell'ENEA, l'indennità di vacanza contrattuale secondo i criteri e le modalità e le scadenze previste dall'accordo sul costo del lavoro del 23 luglio '93. La somma sarà erogata fino al suo riassorbimento con gli incrementi contrattuali del biennio 2002-2003.

23 settembre 2004
Accordo quadro
Dirigenza
Accordo quadro per la definizione delle autonome aree di contrattazione della dirigenza per il quadriennio 2002-2005

L' accordo quadro raggruppa in otto aree autonome di contrattazione circa 150 mila dirigenti pubblici, compresi quelli di livello dirigenziale generale:

- *nell'area I i dirigenti dei Ministeri e delle Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo;*
- *nell'area II i dirigenti delle Regioni e Autonomie locali;*
- *nell'area III i dirigenti dei ruoli sanitario, professionale, tecnico, amministrativo del Servizio sanitario nazionale;*
- *nell'area IV la dirigenza medico-veterinaria, comprendente medici, veterinari ed odontoiatri del Servizio sanitario nazionale;*
- *nell'area V i dirigenti della Scuola ed Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica;*
- *nell'area VI i dirigenti delle Agenzie fiscali ed Enti pubblici non economici;*
- *nell'area VII i dirigenti dell'Università ed Istituzioni ed Enti di ricerca e sperimentazione;*
- *nell'area VIII i dirigenti della Presidenza del Consiglio dei ministri.*

PROVVEDIMENTI PUBBLICATI

PERIODO ESAMINATO: 14 LUGLIO – 29 SETTEMBRE

Decreto del Presidente della Repubblica 1 giugno 2004

“Autorizzazione al Ministero dell’interno - Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso e della difesa civile, ed al Ministero degli affari esteri, ad avviare procedure concorsuali per il reclutamento di personale”.

(G.U. 14 luglio 2004 n. 163)

Decreto 8 luglio 2004 n. 7 (Agenzia spaziale italiana)

“Emanazione del regolamento, recante: Procedure per il reclutamento del personale dell’Agenzia spaziale italiana (ASI)”.

(G.U. 15 luglio 2004 n. 164)

Decreto 2 luglio 2004 (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica)

“Ripartizione dei contingenti complessivi dei distacchi sindacali retribuiti, autorizzabili, per il biennio 2004-2005, nell’ambito del personale della carriera prefettizia”.

(G.U. 16 luglio 2004 n. 165)

ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

“Comunicato relativo alle elezioni per il rinnovo delle Rappresentanze sindacali unitarie (RSU) del personale dei comparti”.

(G.U. 16 luglio 2004 n. 165)

Decreto 26 marzo 2004 (Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca)

“Criteri e modalità procedurali per l’assegnazione delle risorse finanziarie del FIRB – Fondo per gli investimenti della ricerca di base”.

(G.U. 26 luglio 2004 n. 173)

Decreto 14 luglio 2004 (Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca)

“Rettifica al decreto ministeriale 18 maggio 2004, recante le modalità e i contenuti della prova di ammissione alle scuole di specializzazione per l’insegnamento secondario, di cui all’art. 1, comma 1, lettera b), della legge 2 agosto 1999, n. 264, relativamente al settore artistico musicale”.

(G.U. 26 luglio 2004 n. 173)

Ordinanza 16 luglio 2004 (Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca)

“Modificazioni ed integrazioni all’ordinanza ministeriale 30 dicembre 1999, recante istruzioni per la presentazione delle istanze di abilitazione ad istituire e ad attivare corsi di specializzazione in psicoterapia”.

(G.U. 26 luglio 2004 n. 173)

LEGISLAZIONE

Legge 27 luglio 2004, n. 186

“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, recante disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione. Disposizioni per la rideterminazione di deleghe legislative e altre disposizioni connesse”.

(G.U. 28 luglio 2004 n. 175, S.O. n. 131/L)

Decreto 21 giugno 2004 (Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca)

“Ammissione di progetti autonomi al finanziamento del fondo per le agevolazioni alla ricerca”.

(G.U. 29 luglio 2004 n. 176, S.O. n. 132)

Legge 30 luglio 2004, n. 191

“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, recante interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica”.

(G.U. 31 luglio 2004 n. 178, S.O. n. 136/L)

Decreto 21 giugno 2004 (Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca)

“Ammissione di progetti autonomi al finanziamento del Fondo per le agevolazioni alla ricerca per un impegno di spesa pari a 30.450.869,20 euro”.

(G.U. 2 agosto 2004 n. 179)

Circolare 21 luglio 2004, n. 30/2004 (Ministero del lavoro e delle politiche sociali)

“Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro: regimi autorizzatori e trasparenza del mercato del lavoro”.

(G.U. 4 agosto 2004 n. 181)

Circolare 21 luglio 2004 n. 31/2004 (Ministero del lavoro e delle politiche sociali)

“Contratti di inserimento lavorativo”.

(G.U. 4 agosto 2004 n. 181)

Decreto 21 giugno 2004 (Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca)

“Ammissione di progetti autonomi al finanziamento del Fondo per le agevolazioni alla ricerca”.

(G.U. 6 agosto 2004 n. 183, S.O. n. 138)

Decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 2004, n. 200

“Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio 1982, n. 577, concernenti l'attività di formazione e studio affidata al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, la composizione del Comitato tecnico-scientifico ed il certificato di prevenzione incendi”.

(G.U. 7 agosto 2004 n. 184)

ARAN Agenzia per la rappresentanza delle pubbliche amministrazioni

“Contratto collettivo nazionale di lavoro per la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale nel biennio 2002-2003 al personale non dirigente dell'ENEA”.

(G.U. 11 agosto 2004 n. 187)

Decreto Legislativo 19 luglio 2004, n. 213

“Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, in materia di apparato sanzionatorio dell'orario di lavoro”.

(G.U. 19 agosto 2004 n. 194)

Decreto-legge 3 agosto 2004, n. 220

“Disposizioni urgenti in materia di personale del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), di applicazione delle

imposte sui mutui e di agevolazioni per imprese danneggiate da eventi alluvionali”.

(G.U. 20 agosto 2004 n. 195)

Circolare 15 luglio 2004, n. 4/04 (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica)

“Collaborazioni coordinate e continuative. Presupposti e limiti alla stipula dei contratti. Regime fiscale e previdenziale. Autonomia contrattuale”.

(G.U. 30 agosto 2004 n. 203)

ARAN – Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

“Contratto collettivo quadro per la ripartizione dei distacchi e permessi alle organizzazioni sindacali rappresentative nei comparti, nel biennio 2004-2005”.

(G.U. 31 agosto 2004 n. 204)

Decreto del Presidente della Repubblica 3 luglio 2004

“Autorizzazione, al Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, ad assumere millecinquecento dirigenti scolastici e ad avviare procedure di reclutamento per ulteriori millecinquecento unità”.

(G.U. 2 settembre 2004 n. 206)

ARAN – Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

“Comunicato di rettifica concernente il contratto collettivo nazionale di lavoro, relativo al personale del comparto scuola per il quadriennio normativo 2002-2005 ed il primo biennio economico 2002-2003”.

(G.U. 7 settembre 2004 n. 210)

Decreto-legge 7 settembre 2004, n. 234

“Disposizioni urgenti in materia di accesso al concorso per uditore giudiziario”.

(G.U. 8 settembre 2004 n. 211)

Legge 23 agosto 2004, n. 243

“Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all’occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria”.

(G.U. 21 settembre 2004 n. 222)

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri

“Fissazione dei criteri e dei limiti per le assunzioni di personale a tempo indeterminato nell’anno 2004, da parte delle province e dei comuni, in attuazione dell’art. 3, comma 60, della legge 24 dicembre 2003, n. 350”.

(G.U. 23 settembre 2004 n. 224)

Decreto del Presidente della Repubblica 25 agosto 2004

“Autorizzazione alle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni, a norma dell’art. 3, commi 53, 54 e 55, della legge 24 dicembre 2003, n. 350”.

(G.U. 24 settembre 2004 n. 225)

Direttiva 6 agosto 2004 (Presidenza del Consiglio dei Ministri)

“Progetti formativi in modalità e-learning nelle pubbliche amministrazioni”.

(G.U. 29 settembre 2004 n. 229)

LEGISLAZIONE

ATTIVITÀ PARLAMENTARE

SITUAZIONE AL 29 SETTEMBRE

Norme per il riordino dell'Istituto nazionale di fisica nucleare

(A.C. 5222)

*Assegnato alla Commissione Cultura, Scienza e Istruzione (VII) in sede referente non ancora in esame***Modifica all'articolo 42 del testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, in materia di riposi e di permessi per i familiari di soggetti con handicap grave**

(A.C. 5215)

*Assegnato alla Commissione Lavoro pubblico e privato (XI) in sede referente non ancora in esame***Norme per contrastare la persecuzione psicologica nei luoghi di lavoro**

(A.C. 5211)

*Assegnato alla Commissione Lavoro pubblico e privato (XI) in sede referente non ancora in esame***Norme per il prepensionamento di genitori di disabili gravi**

(A.C. 5189)

*Assegnato alla Commissione Lavoro pubblico e privato (XI) in sede referente non ancora in esame***Modifiche alla legge 23 marzo 1993, n. 84, recante ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale**

(A.C. 5168)

*Assegnato alla Commissione Affari sociali (XII) in sede referente non ancora in esame***Riordino del sistema dell'istruzione musicale**

(A.C. 5144)

*Assegnato alla Commissione Cultura, Scienza e Istruzione (VII) in sede referente non ancora in esame***Delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria**

(A.C. 5141)

*Assegnato alla Commissione Affari costituzionali (I) in sede referente non ancora in esame***Modifiche al decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, recante disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università**

(A.C. 5111)

Assegnato alla Commissione Cultura, Scienza e Istruzione (VII) in sede referente non ancora in esame

Norme per l'istituzione della classe di concorso per l'insegnamento di sostegno nelle sezioni e nelle classi comuni delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado

(A.C. 5110)

*Assegnato alla Commissione Lavoro pubblico e privato (XI)
in sede referente non ancora in esame*

Modifica all'articolo 10 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, in materia di agevolazioni fiscali a favore dei lavoratori portatori di handicap

(A.C. 5109)

Assegnato alla Commissione Finanze (VI) in sede referente non ancora in esame

Modifiche all'articolo 29 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di reclutamento dei dirigenti scolastici

(A.C. 5080)

*Assegnato alla Commissione Affari costituzionali (I)
in sede referente non ancora in esame*

Modifica all'articolo 8 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, concernente la previsione di una riserva di posti per meriti sportivi nei concorsi banditi dalla "CONI Servizi spa"

(A.C. 5039)

*Assegnato alla Commissione Lavoro pubblico e privato (XI)
in sede referente non ancora in esame*

Azioni positive per la realizzazione dell'integrazione delle donne disabili nel mondo del lavoro

(A.C. 4742)

*Assegnato alla Commissione Lavoro pubblico e privato (XI)
in sede referente non ancora in esame*

Disposizioni per favorire il recupero e il reinserimento delle lavoratrici vittime di infortuni sul lavoro

(A.C. 4710)

Da assegnare

Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza e assistenza obbligatoria

(A.C. 2145-C)

Approvato definitivamente dall'Assemblea il 28 luglio, non ancora pubblicato in Gazzetta Ufficiale

Conversione in legge del decreto-legge 3 agosto 2004, n. 220, recante disposizioni urgenti in materia di personale del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), di applicazione delle imposte sui mutui e di agevolazioni per imprese danneggiate da eventi alluvionali

(A.S. 3097)

*Approvato definitivamente dall'Assemblea il 28 settembre,
non ancora pubblicato in Gazzetta Ufficiale*

Delega al Governo per la disciplina in materia di rapporto di impiego del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco

(A.S. 2756)

*Approvato definitivamente dall'Assemblea il 22 settembre,
non ancora pubblicato in Gazzetta Ufficiale*

OSSERVATORIO ARAN DI GIURISPRUDENZA

SUI CONCORSI INTERNI E SCORRIMENTO DELLA GRADUATORIA

**Tar Lazio, sez. II ter - sentenza n. 3756
del 4 maggio 2004**

Giurisdizione e competenza – concorsi – controversie relative a procedure selettive finalizzate al passaggio da un'area all'altra – giurisdizione amministrativa – sussiste - controversie relative a passaggi interni, nell'ambito di ciascuna di dette aree – giurisdizione del giudice amministrativo – non sussiste – ragioni.

Le controversie relative a procedure selettive e concorsuali, aperte anche a soggetti interni, finalizzate al passaggio da un'area all'altra, appartengono alla giurisdizione del giudice amministrativo, di contro, spettano al giudice ordinario quelle relative ai passaggi interni nell'ambito della medesima area, quest'ultimi qualificabili come atti privatistici di gestione del rapporto di lavoro.

Secondo il Tar, la circostanza che l'art. 36 del D.Lgs. n. 80/98 preveda che le

assunzioni nella pubblica amministrazione avvengano mediante selezioni o concorsi pubblici che garantiscano un adeguato accesso dall'esterno, non può che indicare, per converso, che esistono percorsi interni che non si configurano come assunzione, regolati dai CCNL, che, essendo inerenti allo sviluppo del rapporto individuale, non possono che essere di competenza del giudice ordinario.

Si tratta, sempre secondo il TAR, di due distinti meccanismi di provvista del personale: il primo pubblico – selettivo per l'accesso alla "carriera"; il secondo legato alla *progressione della "mansione"*.

Ne consegue che ogni *mutamento di "carriera"*, ovvero pretesa di inquadramento in fascia funzionale superiore, che non si risolve automaticamente in un mero passaggio verticale e in applicazione del contratto collettivo nazionale (questa affermazione andrebbe sottoposta ad attenta analisi perché, a prima vista, sembra di apertura nei confronti delle progressioni verticali previste dai contratti collettivi) bensì sulla base di procedure concorsuali aperte ad una pluralità di soggetti esterni od interni - è attratto nella cognizione amministrativa in quanto implicante un nuovo e diverso contratto individuale di lavoro conseguente al relativo ordine di graduatoria.

La sentenza del Tribunale amministrativo, in motivazione, effettua una serie di altre affermazioni, peraltro poco

condivisibili (per esempio che l'ordine di servizio del dirigente sia atto amministrativo) per le quali si rinvia alla diretta lettura della sentenza.

L'ordinanza del Tar Lazio, sezione I, n. 1556/2004 del 16 marzo 2004, ha, altresì, affrontato la medesima questione, sia pure relativamente all'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, della graduatoria definitiva per l'ammissione al percorso formativo del procedimento selettivo interno, con la motivazione che il "ribaltamento" della graduatoria consolidata avrebbe portato, tenuto conto dell'elevato numero dei soggetti coinvolti, ad uno sconvolgimento dell'assetto organizzativo dell'Amministrazione.

La suddetta sezione del Tar afferma, inoltre, la fondatezza del ricorso in quanto " *le disposizioni del contratto collettivo disciplinanti la selezione e, conseguentemente, gli atti di quest'ultima, non appaiono conformi ai principi più volte enunciati dalla Corte*

Costituzionale in sede di interpretazione degli art. 3, 51, 97 e 98 C. e, in particolare, ai principi secondo cui: 1) il passaggio ad una fascia funzionale o qualifica superiore non può di regola sottrarsi alla regola del pubblico concorso, costituendo una forma di reclutamento; 2) la previsione di concorsi interni riservati ai dipendenti per una percentuale di posti disponibili particolarmente elevata è tendenzialmente irragionevole e contrasta con gli art. 3, 51 e 97 C. salvo la sussistenza di particolari ragioni – da specificare volta a volta – che rendano tale previsione compatibile con la salvaguardia del principio del buon andamento;

3) viola il principio del buon andamento dell'amministrazione una procedura selettiva che appaia, anche in relazione alla genericità dei contenuti del percorso formativo e delle prove, finalizzata ad un generale ed indiscriminato scivolamento verso l'alto di tutto il personale;

4) la valorizzazione ingiustificata dell'anzianità di servizio è irragionevole e la deroga al titolo di studio previsto

per l'accesso dall'esterno viola i principi di eguaglianza e buon andamento; 5) è illegittima la previsione dell'accesso a posti di qualifiche non immediatamente superiore a quella posseduta (C.C. n. 320 del 1997, n. 1 del 1999, n. 194 e n. 218 del 2002)".

**Corte di Cassazione SS.UU.
Ordinanza del 10 dicembre 2003,
n. 18886/2003.**

Pubblico impiego – concorso interno – giurisdizione

Il concorso riservato al personale interno attiene alla gestione del rapporto di lavoro come espressione della "capacità ed esercizio di poteri del privato datore di lavoro", conseguentemente le controversie ad essi attinenti sono relative al rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 29, comma 1, D.Lgs. n. 80/98 e poi dall'art. 63, D.Lgs. n. 165/2001 e debbono essere trattate dal giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro, includendo quelle controversie non attinenti allo svolgimento della procedura di selezione dei candidati ai fini dell'assunzione bensì all'atto di revoca del bando di concorso.

La Corte, in questa sentenza, ha affermato :

- che nel caso di specie, trattandosi di riparto della giurisdizione a norma dell'art. 68 D.Lgs. n. 29/93, sostituito prima dall'art. 29 D.Lgs. n. 80/98 e poi dall'art. 63 D.Lgs. n. 165/2001, debbono essere trattate " *dal giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti*

di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni... incluse le controversie concernenti l'assunzione al lavoro... ancorché vengano in considerazione atti presupposti (comma 1), mentre restano devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo tutte le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (comma 4)";

- che pertanto ogni vicenda modificativa del rapporto di lavoro già in atto, quale attinente ad un concorso interno, non può essere riportata al detto comma 4, ossia alle "procedure concorsuali per l'assunzione";

- che il concorso riservato al personale interno riguarda la gestione del rapporto di lavoro, espressione della "capacità ed esercizio di poteri del privato datore di lavoro" di cui all'art. 4, comma 2, D.Lgs. n. 29/93, come sostituito prima dall'art. 4 D.Lgs. n. 80/98 e poi dall'art. 5, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001, con la conseguenza che le controversie ad essi attinenti sono relative al rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 29, comma 1, cit.;

- che in tal senso queste Sezioni unite si sono già espresse con le sentenze 22 marzo 2001 n. 15602, 26 giugno 2002 nn. 9332 e 9334; che tutto ciò tanto più vale quando, come nel caso di specie, si tratti non di atti di svolgimento della procedura di selezione dei candidati ai fini dell'assunzione bensì dell'atto di revoca del bando di concorso;

- che a diverso avviso non induce la recentissima sentenza di queste Sezioni unite n. 15403 del 15 ottobre 2003, secondo cui il quarto comma dell'art. 63 cit. fa riferimento non solo

alle procedure concorsuali strumentali alla costituzione, per la prima volta, del rapporto di lavoro ma anche alle prove selettive dirette a permettere l'accesso del personale già assunto ad una fascia o area superiore;

- che, infatti, nel caso di specie non si tratta di contratto collettivo che preveda la divisione del personale in aree o in fasce ma, come leggesi nello art. 2, comma 1, L. n. 45/99, si tratta di semplice passaggio di livello, senza variazione di area o categoria ossia senza novazione oggettiva di rapporto di lavoro.

In questa ordinanza sembra apparire l'intenzione della Corte di limitare l'ambito applicativo della precedente sentenza n. 14503/2003 alle variazioni di area o categoria ma non ai passaggi di livello (evidentemente all'interno della medesima area o categoria). Infatti, da alcuni osservatori questa ordinanza è stata considerata limitativa della precedente sentenza n. 15403 in quanto si evincerebbe il principio secondo cui i semplici passaggi di livello economico sarebbero di competenza del giudice ordinario, mentre i passaggi verticali, o comunque quelli portatori di nuove funzioni, di modificazioni giuridiche oltre che economiche, sarebbero di competenza del TAR.

Peccato che il caso dedotto, ossia il conferimento ad un dirigente medico di secondo livello del ruolo di dirigente capo del SERT, non sia, probabilmente, "un semplice passaggio di livello".

In questo caso, in realtà, il termine "passaggio di livello" è usato in senso atecnico o comunque diverso dal passaggio di livello come normalmente inteso nel sistema contrattuale: ci troviamo di fronte ad un conferimento di nuove funzioni dirigenziali, ad una modifica di un incarico dirigenziale, comunque qualcosa che sembra avere poco a che fare con la querelle sulla giurisdizione dei concorsi interni relativi al personale dei comparti.

**Cassazione civile, ordinanza
del 3 febbraio 2004 n. 1989**

**Impiego pubblico - In genere -
Comparto scuola - Accesso per
promozione ai ruoli di responsabile
e di assistente amministrativo -
Esaurimento del concorso e non
contestazione di esso - Utilizzazione
della graduatoria permanente -
Controversie relative alla nomina
alla qualifica superiore denunziandosi
circostanze ostative alla nomina di altri
aspiranti per fatti successivi
all'espletamento della procedura
concorsuale - Giurisdizione del giudice
ordinario - Devoluzione.**

In tema di accesso, per promozione, ai ruoli di responsabile e di assistente amministrativo del comparto "scuola", ai sensi degli artt. 551 e ss. del D.Lgs. n. 297/94 (e succ. modif.), deve riconoscersi stante il carattere generale della giurisdizione del giudice ordinario in relazione ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche (art. 63, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001), a fronte del quale la perpetuazione della giurisdizione del giudice amministrativo (prevista dal comma 4 dello stesso art. 63) riveste una portata limitata ed eccezionale - la giurisdizione del giudice ordinario nelle controversie nelle quali, sul presupposto della definitività della graduatoria permanente, e senza in alcun modo censurare lo svolgimento del concorso ed il relativo atto finale, si faccia valere il diritto alla nomina alla qualifica superiore cui si aspiri, specificamente contestando l'utilizzazione della graduatoria permanente alla stregua di circostanze successive all'esaurimento del concorso (e ad esso estranee), denunziate come ostative alla nomina alla detta qualifica di altri aspiranti nei cui confronti si rivendichi una posizione preferenziale.

La giurisdizione si determina in base all'oggetto della domanda, il quale va individuato mediante il criterio non già della prospettazione, bensì

del petitum sostanziale risultante – in base all'allegazione dei fatti posti a fondamento della pretesa – dalla effettiva natura della controversia in relazione alle particolari caratteristiche del rapporto giuridico dedotto in giudizio.

**Tribunale di Pisa sentenza
del 2 dicembre 2003**

**Pubblico impiego - scorrimento della
graduatoria - anzianità di graduatoria**

Superata la fase selettiva per l'assunzione, tutte le controversie relative al rapporto di lavoro sono devolute, ex art. 63 del D.Lgs. n. 165/01, alla giurisdizione del giudice ordinario, mentre restano devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo tutte le controversie concernenti gli atti presupposti alle procedure concorsuali stesse.

Le vicende relative alle progressioni di carriera del pubblico dipendente, ancorché subordinate allo svolgimento di procedure selettive o concorsuali, appartengono sicuramente alla cognizione del giudice ordinario. Ciò detto, la regola, in regime di diritto privato, è che il datore di lavoro nel compimento di operazioni selettive debba attenersi ai criteri di correttezza e buona fede ex artt. 1175 e 1375 c.c. ed, in regime di diritto pubblico, si attenga a canoni del buon andamento della p.a., principi tutti che impongono di dare priorità, per lo scorrimento, alla graduatoria valida e, dunque, fra più graduatorie valide alla più remota. L'anzianità di graduatoria rappresenta l'unico criterio che garantisca il lavoratore sulla trasparenza e congruenza della scelta.



**Tribunale di Catanzaro,
Sentenza del 7 gennaio 2004**

**Pubblico impiego – Comparto scuola –
concorso – diritto di assunzione**

Si deve qualificare il bando di concorso come un'offerta di contratto preliminare (per la giurisprudenza: offerta al pubblico ex art. 1336 c.c.) contenente l'impegno da parte della P.A. alla stipula di un contratto definitivo di lavoro a tempo indeterminato nei confronti di chi risulterà più qualificato (id est vincitore). Pertanto, redatta la graduatoria dei candidati si è, ormai, sul terreno degli atti di gestione e della capacità di diritto privato dell'amministrazione, per cui per i lavoratori con i quali il rapporto di lavoro si costituisce

mediante contratto e non in virtù di atto unilaterale di nomina, deve riconoscersi il grado di protezione del diritto soggettivo all'interesse a stipulare il contratto, correlato all'obbligo dell'Amministrazione pubblica di prestare il consenso.

**VALUTAZIONE
DELL'ANZIANITA'
DI SERVIZIO –
RAPPORTO TRA FONTI
DI EFFICACIA DIVERSA**

**Corte d'Appello di Firenze,
Sentenza del 6 febbraio 2004**

**Pubblico impiego – scuola - valutazione
anzianità – rapporto tra fonti di
efficacia diversa**

L'art. 8 della Legge n. 124/99 sulla valutazione dell'anzianità – intervenuta quando già l'art. 2, comma 2, del t.u. n. 165 era in vigore per effetto del D.Lgs. n. 80/98, è sicuramente norma destinata al solo pubblico impiego ed, in

particolare, è destinata a regolare il c.d. personale ATA. Essa, dunque, non è norma generale e non si qualifica come inderogabile, di tal che le fonti negoziali successivamente intervenute a dare contenuto alla regola enunciata dalla legge, sono fornite di efficacia derogatoria (meglio, abrogativa) anche in peius.

Si sono riportate, in massima, le argomentazioni del giudice che ha affermato che le fonti negoziali successive ad una normativa speciale del pubblico impiego, intervenuta dopo il D.Lgs. n. 80/98 e non fornita di una speciale "clausola di resistenza", possano derogare a tale normativa. Dice il Giudice che le pattuizioni collettive hanno efficacia "abrogativa". In realtà non è così: le norme pattizie sono derogatorie, disapplicative ma NON abrogative. Non appaia una questione nominalistica. Il D.Lgs. n. 80/98 ha dato un grande potere alla contrattazione collettiva ma non ha rivoluzionato a tal punto il sistema delle fonti da assegnare alla contrattazione un rango addirittura superiore alla legge. Se lo avesse fatto, il sistema delineato dal D.Lgs. n. 165/2001 sarebbe crollato sotto la scure della Corte costituzionale. Per il resto, la sentenza compie un corretto e, tutto sommato, utile excursus del rapporto fra contratto e legge.

DIRIGENZA

Corte di Cassazione, sentenza del 20 marzo 2004 n. 5659

Pubblico impiego - Dirigenza – conferimento degli incarichi - art. 19, D.Lgs. n. 165/2001 e art. 3, l. n. 145/2002- ha natura di determinazione assunta dall'amministrazione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro - conseguenze.

In tema di incarichi dirigenziali nelle amministrazioni statali, secondo

la disciplina contenuta nell'art. 19 D.Lgs. n. 165/2001 – sia con riguardo al testo originario, sia a quello modificato dall'art. 3 L. 145/2002 – l'atto di conferimento, a necessaria struttura unilaterale e non recettizia, ha natura di determinazione assunta dall'amministrazione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, a norma dell'art. 5 comma 2 dell'indicato decreto, la cui formale adozione rileva esclusivamente sul piano dell'organizzazione e ai fini dei controlli interni di cui al comma 3 dello stesso art. 5.

Ne consegue che, pur essendo idoneo a ingenerare nel designato l'aspettativa al perfezionamento della fattispecie attributiva dell'incarico, tutelata con il rimedio risarcitorio per l'eventuale lesione dannosa da legittimo affidamento, rispetto all'incarico al quale aspira, non gli attribuisce, prima della stipulazione del contratto, diritti ulteriori e diversi da quelli dei quali non fosse già titolare di fronte al potere organizzativo retto dal diritto privato. Pertanto l'atto di conferimento può essere liberamente modificato o ritirato nell'esercizio dello stesso potere e non di autotutela decisoria amministrativa, essendo ammesso l'interessato a contestare, non in sé, il potere di modifica o ritiro, ma solo la legittimità della scelta operata nei suoi confronti, ovvero a dedurre la lesione dell'aspettativa quale fonte di danno.

Questa sentenza della Corte indica, già conosciuta in ARAN e foriera di molti dibattiti dentro e fuori l'Agenzia, si basa sulla considerazione che l'agire del dirigente con i poteri del "privato datore di lavoro" non sia in contrasto, grazie alla previsione dell'art. 5 comma 3 del D.Lgs. n. 165/2001, con i principi che l'art. 2 comma 1 dello stesso

decreto, anche in attuazione dell'art. 97 della Costituzione, pone alla base dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche.

R.Z. si rivolge al tribunale di Chieti ricorrendo contro il Ministero dell'istruzione e contro P.G., chiedendo, in via principale, che gli venga attribuito, al posto di P.G., l'incarico di provveditore agli studi dell'Aquila, in caso di rigetto della domanda principale chiede, in via subordinata, che l'amministrazione valuti nuovamente gli avvicendamenti del personale dirigente in relazione alle sedi richieste dallo stesso Z.

Il tribunale rigetta la domanda principale ed accoglie la subordinata. Contro questa sentenza Z. propone appello davanti alla Corte d'Appello dell'Aquila, il Ministero dell'istruzione a sua volta propone appello incidentale, contestando la giurisdizione.

La Corte d'Appello in primis conferma la giurisdizione del giudice ordinario, rigetta poi entrambe le impugnazioni e conferma la sentenza del tribunale che prevedeva esclusivamente l'obbligo per l'amministrazione di valutare nuovamente gli avvicendamenti del personale dirigente in relazione alle sedi chieste dal ricorrente Z.

Z. fondava la sua pretesa alla nomina di provveditore principalmente sul fatto di essere stato nominato per quell'incarico con decreto in data 31 maggio 1999, tale decreto era stato poi unilateralmente ritirato dall'amministrazione, con modalità, secondo il ricorrente, in contrasto con la Legge n. 241/90 in quanto l'atto di ritiro non era stato motivato dall'amministrazione stessa.

Successivamente l'incarico era stato affidato a P.G e Z. riteneva che tale conferimento fosse avvenuto esclusivamente in considerazione di esigenze del tutto personali

rappresentate da P.G. dopo il conferimento dell'incarico allo stesso Z. Nell'emettere la sua decisione la Corte d'Appello dell'Aquila stabiliva che Z., sebbene nominato all'incarico con decreto, non era titolare di alcuna pretesa, tutelata di fronte al potere dell'amministrazione, di ritirare l'atto di conferimento, pretesa che avrebbe potuto sorgere solo con la successiva stipulazione del contratto.

Inoltre, essendo il ritiro un atto di diritto privato, non soggiaceva al regime giuridico degli atti amministrativi e quindi al rispetto della L. 241/90.

Avverso questa sentenza sono stati proposti ricorsi in via principale ed incidentale alla Corte di Cassazione la quale, rigettando i ricorsi e confermando quindi la sentenza d'appello, stabilisce una serie di importanti principi.

Il ragionamento dei giudici si rifà in primis a quanto più volte stabilito dalla suprema Corte Costituzionale la quale ha sempre sostenuto (sentenza n. 525/2002, ord.140 e 165 del 2001) che: con la "privatizzazione il legislatore ha voluto che le posizioni soggettive dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, compresi i dirigenti di qualunque livello, rientrassero, relativamente alla loro tutela giudiziaria, nella categoria dei diritti di cui all'art. 2097 del codice civile, affidati quindi al giudice ordinario; che l'esistenza di un atto amministrativo presupposto, non facendo sorgere alcuna pregiudizialità amministrativa, non può costituire una limitazione alla competenza del giudice ordinario quale giudice del lavoro che lo può conoscere in via incidentale ai fini della sua disapplicazione; che qualsiasi problema sulla natura dell'atto di conferimento o di revoca degli incarichi dirigenziali non incide sull'attribuzione della giurisdizione effettuata dal legislatore".

La Corte prosegue poi il suo ragionamento ribadendo la natura

privata degli atti di conferimento degli incarichi anche relativamente alla nuova dizione dell'art. 19 del D.Lgs. n. 165/2001.

Dice la Corte di Cassazione a questo proposito: "...la materia del conferimento degli incarichi risulta sottratta al dominio degli atti amministrativi perché non compresa entro la soglia di configurazione strutturale degli uffici pubblici e concernente, invece, il piano di funzionamento degli apparati e quindi l'area della capacità di diritto privato. Il conferimento infatti è atto che presuppone il disegno organizzativo degli uffici ed appartiene al settore della gestione dei rapporti di lavoro. La conferma decisiva della natura privata degli atti di conferimento è ravvisabile comunque nel fatto che neppure la riforma attuata con la Legge n. 145/2002 li ha assegnati all'area dei provvedimenti amministrativi, sebbene abbia certamente perseguito l'obiettivo di rafforzare i poteri organizzativi dell'amministrazione, dichiarando inderogabile la struttura unilaterale dell'atto da parte della contrattazione collettiva e rendendone preminente il ruolo rispetto al contratto...

Va aggiunto che l'art. 19 adopera la locuzione provvedimento ma, significativamente, non aggiunge il predicato amministrativo, costantemente presente, invece, nelle norme che disciplinano gli atti di esercizio del potere pubblico...

La disposizione inoltre (art. 19 nuovo testo) si inserisce in un testo normativo al quale non si è ritenuto di apportare modifiche, nel quale è enunciato il principio di riserva al diritto pubblico solo degli atti menzionati dall'art. 2 comma 1, mentre tutti quelli che attengono ai profili gestionali ed organizzativi di rapporti di lavoro già costituiti (ed è il caso degli incarichi dirigenziali) sono assunti con le capacità e i poteri del datore di lavoro (art. 5 comma 2)...

Quanto alla necessaria struttura

unilaterale dell'atto di conferimento, risulta perfettamente compatibile con la natura privata del potere, avendo la legge inteso soltanto rafforzare la posizione di preminenza del datore di lavoro pubblico sul piano dell'organizzazione".

Da tutto ciò deriva, secondo la Corte, che l'atto di conferimento è espressione del potere di organizzazione che il diritto comune conferisce all'amministrazione come ad ogni altro datore di lavoro e a tali atti non si applicano le disposizioni della Legge n. 241/90 anche in relazione alle motivazioni.

Dunque, dice la Corte, la cosa di cui non si può in alcun modo dubitare è la scelta del diritto privato fatta dall'art. 2 comma 2 del citato D.Lgs. n. 165/2001. La logica conseguenza è che: "... l'atto privato è tale proprio perché non può essere funzionalizzato al funzionamento dell'interesse pubblico" perché questo ne snaturerebbe l'essenza che è quella di un atto che esprime in pieno l'autonomia del suo autore "non avendo il legislatore derogato specificamente a tale principio".

Se per l'atto privato vale la regola della normale irrilevanza dei motivi e se l'amministrazione si muove con i poteri del privato datore di lavoro, come si possono armonizzare tali principi con quelli stabiliti dall'art. 97 della Costituzione e con quanto previsto dall'art. 2 comma 1 del decreto 165/2001 che parla della garanzia di imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa?

La Corte individua la soluzione nel comma 3 dell'art. 5 del citato decreto: "...laddove prevede che gli organismi di controllo interno verificano periodicamente la rispondenza delle determinazioni organizzative ai principi di cui all'art. 2 comma 1,

anche al fine dell'adozione di misure correttive e di sanzioni nei confronti dei responsabili della gestione." In conclusione, l'atto di conferimento è un atto privato ed è elemento di una fattispecie a formazione progressiva che richiede, per il suo completamento, il consenso del dipendente e la successiva stipula del contratto. L'atto di conferimento quindi produce vincoli negoziali solo dal momento della stipula del contratto. Per quanto riguarda le pretese risarcitorie del ricorrente dice la Corte che se l'atto di conferimento (la cassazione fa in questo caso riferimento al successivo atto di conferimento contestato e non a quello ritirato dall'amministrazione) già più volte indicato come atto di diritto privato, fosse stato illegittimo perché lesivo di norme o di contratti, avrebbe potuto essere impugnato in quanto la sua illegittimità avrebbe leso un diritto soggettivo in capo al ricorrente, ma non essendo illegittimo e rientrando nell'ambito degli atti di diritto privato, anche una sua eventuale parzialità, non genera un diritto in capo ad altri soggetti che quindi non hanno tutele rispetto allo stesso. In questo caso la mancanza di imparzialità da parte della amministrazione (che pure ha un dovere di imparzialità) potrà essere rilevata solo dagli organismi di controllo interno di cui al citato art. 5 del decreto 165/2001. Salvo il risarcimento di un eventuale danno che si fosse verificato in capo al soggetto per la lesione di una sua legittima aspettativa derivante dal precedente atto di conferimento poi ritirato.

IMMEDIATA ESECUTIVITA' DELLE SENTENZE DEL TAR

**Corte di Cassazione –
Sentenza n.6450 del 1 Aprile 2004**

Nomina a direttore generale di Azienda Sanitaria Locale – annullamento del provvedimento di nomina da parte del T.A.R. – esecutività immediata della sentenza del T.A.R.

L'esecutività della sentenza del tribunale amministrativo regionale di annullamento del provvedimento presupposto del contratto di evidenza pubblica già stipulato (nella specie di nomina a Direttore Generale di ASL) determina immediatamente l'inefficacia dell'atto negoziale con la conseguenza che, riformata in appello la sentenza di primo grado, non è configurabile, in relazione alla mancata esecuzione del contratto nelle more, inadempimento imputabile all'ente pubblico (che è parte vittoriosa nel giudizio amministrativo) fonte di danno risarcibile per il contraente privato, dovendosi il pregiudizio ricondurre piuttosto all'esercizio del potere giurisdizionale, non suscettibile di ristoro fuori delle ipotesi specificamente contemplate dall'ordinamento.

A. si era rivolto al tribunale di Torino per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti ai compensi che gli sarebbero stati dovuti per le funzioni di direttore generale dell'Azienda Sanitaria Locale n. 18 nel periodo 27/11/1997 – 25/9/1998, data nella quale A. ha rassegnato le proprie dimissioni. Il tribunale accoglie la domanda di A., ma successivamente la Corte d'Appello di Torino, adita dalla Regione Piemonte, riforma totalmente la sentenza. Questi i fatti: successivamente alla deliberazione di nomina A. aveva stipulato il contratto di lavoro, ma la Regione lo aveva dichiarato risolto

con dichiarazione del 5/12/1997 a seguito dell'annullamento del provvedimento di nomina ad opera del T.A.R. del Piemonte. Il Consiglio di Stato aveva poi annullato la decisione del T.A.R. con sentenza 1/9/1998, ma la regione aveva avviato un procedimento diretto alla non ricostituzione del rapporto con A., procedimento non portato a compimento a seguito delle successive dimissioni di A. La Corte d'Appello di Torino è pervenuta al giudizio di infondatezza della richiesta di pagamento di A. sul rilievo che l'esecutività della sentenza del T.A.R., avendo rimosso il provvedimento amministrativo presupposto del contratto, ne aveva impedito l'esecuzione per fatto non imputabile ad alcuna delle parti. Si era quindi in presenza non di una risoluzione del contratto, ma di impossibilità temporanea di esecuzione delle rispettive obbligazioni, cosicché A. non poteva avanzare pretese risarcitorie in difetto di inadempimento imputabile all'amministrazione. Avverso questa sentenza viene proposto ricorso innanzi alla Corte di Cassazione. La Corte, nel rigettare il ricorso, stabilisce una serie di importanti principi. La Corte individua innanzi tutto il problema centrale cui deve essere data risoluzione nella relazione giuridica intercorrente tra il contratto e l'atto di nomina. Si deve quindi partire dalla considerazione che: " ...il rapporto organico presuppone che sia già stato instaurato il rapporto di servizio e, nelle disposizioni legislative, il rapporto di servizio del direttore generale della Asl si costituisce mediante lo strumento contrattuale (secondo uno schema analogo a quello che è stato poi generalizzato per il lavoro subordinato pubblico: D.Lgs n. 165/2001)." Il direttore generale è nominato dal Presidente della Giunta regionale,

previo specifico avviso da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, tra coloro che hanno inoltrato la domanda e sono in possesso di determinati requisiti. Il rapporto di lavoro poi è regolato da un contratto di diritto privato i cui contenuti sono fissati con DPCM. Dice la Corte: "Bisogna perciò ritenere che la nomina partecipi della natura delle designazioni, individuando la persona fisica con la quale dovrà costituirsi il rapporto di lavoro (mediante contratto, il cui oggetto non è per nulla limitato agli aspetti patrimoniali); il rapporto organico, cioè l'immissione nelle funzioni, segue logicamente e cronologicamente la stipulazione del contratto". La nomina, secondo la disciplina dettata dall'art. 1 della L. 590/94 avviene: previo esperimento di un procedimento selettivo non concorsuale, con un atto discrezionale di alta amministrazione, espressione di poteri pubblicistici cui sono correlati in capo al privato interessi legittimi". Il contratto che segue alla nomina merita, dice la Corte: "la qualificazione di contratto a evidenza pubblica...categoria identificante i negozi di diritto privato utilizzati dall'amministrazione pubblica come strumento per il perseguimento di finalità istituzionali, in quanto tali di interesse della collettività". Pertanto in tali contratti i motivi, che sono irrilevanti nei negozi di diritto privato, diventano rilevanti e devono essere evidenziati al fine di rilevare la conformità dell'attività negoziale con le regole di legalità, imparzialità e buon andamento. Tutto ciò premesso per quanto riguarda la relazione tra atto amministrativo e negozio privato la Corte parte dal presupposto che: "Non si è mai

dubitato che il contratto, o altro negozio, dovesse essere influenzato dalle disfunzioni del procedimento amministrativo preordinato ad evidenziare i motivi di pubblico interesse non potendosi ammettere che l'ordinamento, contraddittoriamente, obbligasse indefettibilmente l'amministrazione al rispetto di un vincolo contrattuale assunto in contrasto con l'interesse pubblico".

A seguito di un ragionamento di cui non è possibile dare conto in questa sede, la Corte dice: "Si può a questo punto affermare la specialità del regime giuridico al quale sono assoggettati i contratti di evidenza pubblica, in quanto disciplinati dal diritto pubblico e dal diritto privato, specialità che l'ordinamento esprime nella regola secondo la quale la scelta del soggetto con il quale stipulare il contratto è totalmente sottratta all'ambito dei poteri di autonomia negoziale delle amministrazioni pubbliche per essere affidata a moduli di diritto pubblico, consistenti in procedimenti che culminano nel provvedimento amministrativo di affidamento, aggiudicazione, nomina, approvazione della graduatoria di concorso etc.

Ne discende che la mancanza, per qualsiasi causa, del provvedimento presupposto del contratto rende giuridicamente inconcepibile, inesistente, il contratto, perché deve considerarsi come non fosse mai stato stipulato con la controparte; la condizione giuridica è dunque quella dell'irrelevanza, dell'inefficacia originaria, analoga a quella che si collega al difetto di un requisito di efficacia (come l'approvazione), anche sopravvenuto (annullamento dell'approvazione)".

L'effetto costitutivo di caducazione

del contratto, tuttavia, non deriva mai direttamente dall'annullamento del giudice amministrativo, giudice del contratto resta sempre il giudice ordinario il quale però in nessun caso potrà indagare sui vizi del procedimento di evidenza pubblica, vizi che potranno essere conosciuti solo dal giudice competente, secondo le regole del processo amministrativo: "dovendo, il giudice del contratto, limitarsi ad accertare l'esistenza dell'individuazione del contraente privato mediante provvedimento amministrativo".

Concludendo poi la Corte ribadisce l'esecutività della sentenza amministrativa di primo grado che non viene sospesa dalla proposizione del ricorso in appello, salvo che il Consiglio di Stato non emetta ordinanza di sospensione. In mancanza di tale ordinanza perdura l'efficacia del provvedimento giurisdizionale di primo grado e la situazione giuridica è retta immediatamente ed interamente dalle sue statuizioni.

La Regione Piemonte pertanto era tenuta ad uniformarsi alla sentenza, seppure provvisoria ma immediatamente esecutiva, emessa dal TAR dalla quale derivava l'inesistenza dell'atto di nomina e la conseguente inefficacia del vincolo contrattuale.

Successivamente la sentenza del TAR è stata annullata dal Consiglio di Stato ed è quindi evidente che il ricorrente ha subito un danno notevole ma, dice la Corte: "si è in presenza del danno da attività giurisdizionale, del quale non può essere responsabile l'amministrazione (che ha agito legittimamente, tanto da risultare vittoriosa nel giudizio amministrativo), né l'ordinamento appresta altri rimedi risarcitori o indennitari".

Il documento è stato redatto da
Laura Orsini e Paola Tiberi

