

# aran newsletter

---

**5/2002**

AGENZIA  
PER LA RAPPRESENTANZA  
NEGOZIALE  
DELLE PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI

SETTEMBRE/OTTOBRE 2002

REDAZIONE  
VIA DEL CORSO 476  
00186 ROMA

**LEGISLAZIONE  
LA VICEDIRIGENZA  
DELLO STATO ITALIANO  
SECONDO LA NUOVA LEGGE**

**NEGOZIAZIONE  
LE RISORSE FINANZIARIE  
PER I RINNOVI  
CONTRATTUALI  
2002/2003**

**OSSERVATORIO  
UNIONE EUROPEA**

**INSERTO  
CONVEGNO ARAN  
SUL CCNL  
DEL COMPARTO REGIONI  
E AUTONOMIE LOCALI**

**a**



**DIRETTORE**

Guido Fantoni

**DIRETTORE RESPONSABILE**

Anna Maria Gaibisso

**COMITATO  
TECNICO-SCIENTIFICO**

Domenico Di Cocco  
Arcangelo D'Ambrosio  
Silvana Dragonetti  
Sergio Gasparini  
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**

La Pagina

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

ANNO VII N. 5  
SETTEMBRE-OTTOBRE 2002

**OSSERVATORIO UNIONE EUROPEA**

*Documento programmatico  
della presidenza danese*

2

**FLASH NOTIZIE**

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

12

**LEGISLAZIONE**

*La vicedirigenza dello stato italiano  
secondo la nuova legge*

*di Arcangelo D'Ambrosio*

14

*Commenti a provvedimenti legislativi*  
*di Arcangelo D'Ambrosio*

18

*Provvedimenti approvati  
ed attività parlamentare*

*di Tiziana De Florio e Rosario Soloperto*

21

**NEGOZIAZIONE**

*Le risorse finanziarie  
per i rinnovi contrattuali 2002-2003*

*di Vincenzo Emiliano Martire*

26

**INSERTO**

**Convegno ARAN**

*Il Contratto collettivo nazionale  
del comparto regioni e autonomie locali  
Presentazione di Renato Ruffini*

Interventi di Gianfranco Rucco  
Mario Ricciardi  
e Domenico Di Cocco

## “UN’UNICA EUROPA”. DOCUMENTO PROGRAMMATICO DELLA PRESIDENZA DANESE

Riportiamo di seguito un *excursus* degli orientamenti presentati dalla presidenza danese per il semestre luglio-dicembre 2002, di propria competenza.

Il documento intitolato “Un’unica Europa” indica le priorità proposte ai *Partners* e precisamente:

1. da Copenaghen a Copenaghen;
2. libertà, sicurezza e giustizia;
3. sviluppo sostenibile;
4. responsabilità globale.

1. Con riguardo al primo obiettivo si intende porre fine (da Copenaghen a Copenaghen) al processo aperto nel 1993 nel corso della precedente presidenza danese, chiudendo la fase negoziale per l’adesione di nuovi dieci Paesi che diventeranno membri a pieno titolo dal 2004 (elezioni del Parlamento europeo).

Si tratta di una priorità essenziale da perseguirsi sulla base della constatazione dell’avvenuto raggiungimento delle condizioni per l’adesione stabilite nel 1993 (criteri di Copenaghen) e consistenti in una democrazia politica stabile, nella protezione delle minoranze

e nel rispetto dei diritti umani, nella dimostrazione di avere un’economia di mercato funzionante e la forza economica necessaria per far fronte alla pressione competitiva in atto all’interno dell’Unione.

I progressi realizzati nel corso delle presidenze belga e svedese hanno consentito di individuare esplicitamente i dieci Paesi candidati: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia; Repubblica Ceca e Ungheria.

I temi ancora aperti a tratto generale sono quelli dell’accettazione della politica agricola e, più in generale, la creazione di capacità amministrative adeguate agli oneri dell’adesione. In questa fase occorrerà tener conto della necessità di non perdere il sostegno dell’opinione pubblica, all’interno dell’Unione attuale e dei Paesi candidati tanto più in quanto in taluni di essi sono previsti referendum per l’adesione.

Per quanto riguarda i Paesi ancora in attesa, occorrerà precisare ragionevoli e solleciti percorsi per Bulgaria e Romania, con specifiche “tabelle di marcia” concordate *ad hoc*; ponendo le condizioni perché possano essere avviate le negoziazioni con la Turchia, fissandole traguardi ragionevoli e condivisi.

Nuove relazioni dovranno inoltre essere concepite con i nuovi Paesi confinanti con l’Unione (Ucraina, Bielorussia e Moldavia) evitando che si

creino altre barriere politiche ed umane.

2. Il secondo obiettivo (Libertà, sicurezza e giustizia) si articolerà secondo indirizzi da ultimo già indicati dalla presidenza spagnola prevedendosi in particolare di rafforzare il ruolo dell'UE attraverso:

- ✓ un maggior rilievo alla lotta al terrorismo nella politica estera e di sicurezza dell'UE;
  - ✓ una valutazione sistematica dell'impegno dei Paesi terzi nella lotta al terrorismo;
  - ✓ l'inserimento di clausole antiterrorismo negli accordi con i Paesi terzi;
- facendo sì che l'UE costituisca un modello in sede ONU e negli altri consensi internazionali mediante:
- ✓ fedeltà alla coalizione internazionale antiterrorismo ed alla cooperazione con gli USA;
  - ✓ conclusione di una convenzione generale contro il terrorismo ed appoggio incondizionato alle 12 convenzioni ONU esistenti con riguardo a specifici atti terroristici;
  - ✓ applicazione generalizzata delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU e proseguimento dei lavori sul congelamento dei beni dei terroristi;
  - ✓ risultati delle iniziative UE in materia di prevenzione del terrorismo nel settore del disarmo, della non proliferazione e del controllo delle esportazioni;
  - ✓ miglioramento della cooperazione nella protezione della popolazione contro l'eventualità di attentati biologici, chimici e nucleari;
  - ✓ sviluppo di nuovi strumenti di lotta al terrorismo fra cui accordi di cooperazione con gli USA sull'extradizione e l'assistenza giudiziaria in materia penale.

Tutto ciò nell'ambito di un esplicito riconoscimento a livello internazionale della necessità di più efficaci politiche per la lotta al sottosviluppo, per la promozione della democrazia e del rispetto dei diritti umani, eliminando il terreno di coltura per il fondamentalismo e la violenza politica. Si ipotizzano, quindi, specifiche misure per il potenziamento della cooperazione di polizia e assistenza giudiziaria in materia penale, con un rafforzamento dei controlli alle frontiere estendendo il ricorso al Sistema di informazione Schengen (SIS II).

Viene annunciato un riesame a medio termine del piano di azione UE in materia di lotta contro la droga, potenziando, in generale, sia sotto il profilo tecnologico che con riguardo alle procedure giuridiche, gli scambi di informazione fra forze di polizia o magistrati con particolare attenzione alle impronte digitali ed alle informazioni sulle precedenti condanne penali. Saranno, quindi, potenziate le possibilità di applicare in altri Stati membri misure decise in uno degli stessi, incrementando la cooperazione in materia di revoca dei diritti, potenziando EUROPOL nell'ambito della revisione della convenzione istitutiva di tale Ufficio europeo di polizia.

La cooperazione doganale verrà incrementata proseguendo l'attuazione della c.d. Convenzione "Napoli II" che consente alla polizia di realizzare inseguimenti oltre le frontiere interne; ampliando l'attuazione della Convenzione sull'uso dell'informatica in tale settore; incrementando la capacità di controllo diretto dell'UE alle frontiere esterne in materia doganale dopo l'allargamento. Con riguardo all'*Asilo ed all'immigrazione*

si impegnerà la Commissione perché si arrivi ad una definitiva intesa circa la competenza per decidere sulle domande di asilo, giungendo ad una nozione comune del concetto di profugo ed ai diritti relativi all'ingresso, al soggiorno ed all'integrazione di cittadini dei Paesi terzi. Il rafforzamento dei controlli alle frontiere potrà spingersi fino alla creazione di una base di dati europea in materia di visti.

La presidenza danese proseguirà nella lotta all'immigrazione illegale dando seguito al libro verde della Commissione su una politica comunitaria per i rimpatri. Tutta la futura politica di cooperazione e gli accordi di associazione conclusi dall'UE dovranno contenere una clausola sulla gestione comune dei flussi migratori e la reimmissione degli immigrati clandestini.

3. Viene, quindi, affrontato il III punto (*sviluppo sostenibile*), sulla base del presupposto che la prosperità economica dipende da condizioni adeguate per gli individui e le aziende. Primo obiettivo è l'incremento della base occupazionale, per rendere più competitiva l'economia ed assicurare strumenti per far fronte all'aumento della popolazione anziana.

Si dovranno, in particolare, assicurare occasioni di lavoro redditizio, restringendo l'area della tutela ai non occupati e motivando in primo luogo gli attivi a prolungare il periodo lavorativo.

Andranno ridotti tutti gli oneri lavorativi che limitano l'accesso al lavoro concentrando gli sforzi sulla massimizzazione delle occasioni lavorative.

Il pacchetto fiscale dovrà garantire

il finanziamento della società del benessere, evitando che eccessive differenziazioni degli oneri fiscali falsino le condizioni di concorrenza. Sotto questo profilo viene indicata la materia della fiscalità ambientale come uno degli strumenti per incrementare l'integrazione, annunciando un particolare impegno per l'adozione delle 16 direttive che ancora sono in sospeso con riguardo al settore finanziario ed alla tutela dei consumatori.

In particolare si ipotizza di:

- ✓ modernizzare le regole di concorrenza UE in modo da contenere e rendere più rapido lo sviluppo del contenzioso;
- ✓ semplificare le direttive UE in materia di appalti pubblici per aprire questi mercati oltre le frontiere dei singoli stati;
- ✓ continuare il contenimento e la riduzione degli aiuti di stato fino ad una loro tendenziale eliminazione;

Si procederà a tal fine ad una semplificazione delle norme riguardanti i consumatori, i lavoratori e le imprese, rendendo più agevole, per i lavoratori dipendenti e gli autonomi, la ricerca di un lavoro negli altri Paesi.

Particolare impegno verrà posto per la realizzazione di un mercato interno dell'energia, modificando, fra l'altro, le direttive esistenti in materia di elettricità e gas in modo da offrire a tutti i clienti commerciali, a partire dal 1° gennaio 2004, la possibilità di scegliere senza restrizioni il proprio fornitore; emanando nel marzo 2003 una decisione sul pieno accesso alla libertà di scelta per i consumi domestici; emanando una decisione sull'armonizzazione dei prezzi e la gestione dei trasferimenti di elettricità oltre frontiera; preparando una decisione sulla revisione degli orientamenti in materia di rete energetica transeuropea.

Ugualmente, nel campo dei sistemi integrati di trasporti, ci si impegnerà per:

- ✓ adottare nuove norme in materia di traffico aereo, compresa l'assegnazione di bande orarie per gli atterraggi negli aeroporti ed il controllo del traffico aereo;
- ✓ incrementare la cooperazione nel campo dei trasporti comuni, con particolare riguardo alle reti transeuropee;
- ✓ liberalizzare il mercato ferroviario europeo;
- ✓ facilitare i trasporti marittimi da e verso l'India e la Cina, migliorando la sicurezza dei passeggeri.

Nell'ottica dell'espansione della società dell'informazione, verranno sostenute le imprese più innovative anche tramite:

- ✓ l'accelerazione dell'adozione del brevetto comunitario;
- ✓ il concentrarsi sull'uso delle biotecnologie, pur tenendo presenti considerazioni etiche e predisponendo strumenti di regolazione affidabili e trasparenti;
- ✓ estendere la società dell'informazione avviando il nuovo piano d'azione Europa 2005, adottando una direttiva relativa all'autorizzazione dell'uso commerciale delle informazioni del pubblico, sviluppando una strategia per la sicurezza della rete e dell'informazione;
- ✓ attuare il VI programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico promuovendo la creazione di uno spazio europeo della ricerca;
- ✓ accrescere la cooperazione nel settore della formazione professionale, sia all'interno che con i Paesi esterni all'Unione, ponendo l'accento sulla formazione lungo tutto l'arco della vita.

- ✓ snellire la cooperazione transfrontaliera in materia giurisprudenziale, garantendo un migliore accesso transfrontaliero alla giustizia per gli individui e le imprese all'interno dell'UE;
- ✓ rendere più rapido ed efficace il recupero dei crediti in altri paesi dell'UE;
- ✓ rendere la custodia dei minori ed il diritto di visita applicabile attraverso le frontiere interne dell'UE;
- ✓ aprire ai cittadini l'accesso ai sistemi di assistenza legale in tutti i paesi dell'UE per le controversie giudiziarie transfrontaliere;
- ✓ rendere più agevole il riconoscimento e l'esecuzione nel resto del mondo delle sentenze pronunciate nei paesi dell'UE.

Altro importante campo d'azione per assicurare uno sviluppo sostenibile è quello per ottenere un ambiente migliore.

La crescita economica ed un ambiente più pulito sono correlati; per questo l'UE deve diventare entro il 2010 non soltanto l'economia più competitiva del mondo, ma anche la più efficiente dal punto di vista dell'utilizzo delle risorse. Ciò richiede nuove idee nell'affrontare le sfide ambientali. Occorre migliorare l'utilizzo delle forze di mercato. Integrare in tutte le politiche dell'UE considerazioni ambientali. Trovare metodi migliori per valutare i risultati.

La presidenza danese si adopererà per conseguire i seguenti scopi:

- ✓ entrata in vigore al più presto del Protocollo di Kyoto, sollecitando gli Stati non membri a ratificarlo;

- ✓ rispetto degli impegni dell'UE ai sensi del Protocollo volti a ridurre le sue emissioni di gas serra;
- ✓ continuazione della leadership globale dell'UE sulle questioni climatiche;
- ✓ accordo politico sulle condizioni per il commercio dei permessi di emissione di CO<sub>2</sub>;
- ✓ inasprimento delle norme UE per l'utilizzo e l'emissione di sostanze dannose all'ambiente o alla salute umana;
- ✓ ulteriori normative in materia di sostanze pericolose mediante modifiche di direttive esistenti;
- ✓ avvio dei lavori su nuove norme quadro sui prodotti chimici, sulla base del principio di precauzione e di una maggiore responsabilità da parte dell'industria;
- ✓ arresto del declino in materia di biodiversità al più tardi entro il 2010. Insieme ad altri settori questo comporterà dei lavori sulla revisione di medio termine della politica agricola dell'UE e la ristrutturazione della politica della pesca dell'UE;
- ✓ rapida ratifica ed attuazione degli accordi internazionali dell'UE in materia di biosicurezza. Occorrerà, fra l'altro, giungere ad un accordo su norme UE soddisfacenti riguardo all'etichettatura ed alla rintracciabilità degli organismi geneticamente modificati.

Occorre porre in essere nuovi strumenti normativi nel settore della politica ambientale, fra cui la proposta di direttiva sulla responsabilità ambientale che prevede che chi inquina paghi per le operazioni di disinquinamento.

Ciò si applica anche alla direttiva quadro relativa alla tariffazione delle infrastrutture, in modo da rendere la tariffazione in materia di trasporto più corrispondente ai reali costi per la società.

La salute e la sicurezza sul lavoro svolgono un ruolo importante ai fini dell'incremento della forza lavoro in Europa. La Presidenza danese si prefigge di proseguire i lavori nel settore della legislazione sulle condizioni di lavoro, accelerando i lavori sulla proposta di direttiva relativa alla pubblicità sul tabacco ed i negoziati sulla convenzione internazionale dell'OMS sulla lotta contro il tabagismo, proseguendo urgentemente le discussioni sulla riforma della legislazione farmaceutica nell'UE.

Con riguardo alla sicurezza alimentare, si afferma che i consumatori devono poter contare sulla sicurezza, la genuinità e l'alta qualità dei prodotti alimentari, che devono essere fabbricati in maniera sostenibile e nel rispetto del benessere degli animali. Occorre assicurare un livello elevato ed uniforme di protezione in tutta l'UE, con norme comuni sull'ispezione pubblica della produzione alimentare. La ricerca e l'innovazione nel settore alimentare devono essere incoraggiate, in modo da scongiurare un deterioramento della vita vegetale ed animale protetta.

Occorre riformare la politica della pesca dell'UE e renderla più sostenibile in modo da salvaguardare le risorse naturali marine per il futuro. Per evitare che la riforma fallisca, occorre tener conto dell'importanza dell'industria della pesca per molte comunità locali.

Si dovrà, in particolare, progredire nei lavori sul riesame di medio termine della politica agricola comune con un riesame di medio termine imperniato sulla sostenibilità.

La Presidenza proseguirà i suoi lavori su un piano d'azione europeo per l'agricoltura biologica.

Con riguardo alla sicurezza alimentare ed al benessere degli animali, la Presidenza concentrerà i suoi lavori sui seguenti settori specifici:

- ✓ massima priorità per il settore dei prodotti per l'alimentazione degli animali, considerato cruciale per la sicurezza alimentare;
- ✓ adozione di nuove norme efficaci per combattere le malattie di origine alimentare, come la salmonella, che costituiscono un problema sanitario rilevante;
- ✓ migliori norme in materia di igiene dei prodotti alimentari;
- ✓ utilizzo di additivi ad un livello giustificabile per ragioni sanitarie;
- ✓ creazione di un quadro UE efficace per la sorveglianza ufficiale di tutti gli aspetti della sicurezza dei prodotti alimentari e dei prodotti per l'alimentazione degli animali a tutti i livelli di produzione;
- ✓ aggiornamento dei controlli sulla carne, in particolare alla luce della crisi della BSE;
- ✓ accordo sulle norme relative ai prodotti alimentari ed ai prodotti per l'alimentazione degli animali geneticamente modificati;
- ✓ occorre migliorare il benessere degli animali ed esaminare con maggiore attenzione la questione del trasporto di animali, stabilendo tempi di trasporto per gli animali destinati all'abbattimento notevolmente inferiori e potenziando i controlli sui trasporti di animali. Requisiti minimi devono inoltre essere stabiliti per proteggere i polli da carne.

Si ribadisce ancora che la riforma della politica comune della pesca è una delle principali priorità della Presidenza danese.

La politica comune della pesca deve

essere riveduta entro al fine del 2002.

Ciò deve avvenire sulla base di proposte della Commissione, avviando una riforma della politica comune della pesca con l'obiettivo primario di garantire un uso sostenibile delle risorse e di conseguenza una base solida per le attività future. Si dovranno, pertanto, creare condizioni che rafforzino la sostenibilità della gestione delle attività di pesca. I metodi di pesca devono rispettare gli stock ittici e l'ambiente marino. Un obiettivo centrale della riforma consisterà pertanto nel cercare di ridurre la flotta da pesca dell'UE ed equilibrarla con le risorse disponibili. Nel corso della Presidenza danese si dovrà inoltre prendere una decisione per determinare le possibilità di pesca ed i prezzi di orientamento per i prodotti della pesca per il 2003.

Le sfide per l'agricoltura, la pesca e l'industria alimentare europee consisteranno in larga misura nel garantire il loro carattere competitivo e sostenibile, nonché nel migliorare la sicurezza alimentare e la salute e l'alimentazione della popolazione.

Occorre, pertanto, riservare maggiore priorità alla ricerca ed all'innovazione, avviando un'iniziativa di ricerca congiunta a livello europeo, a vantaggio del settore alimentare europeo nel suo insieme.

4. Con riguardo al Capitolo *Responsabilità globale* si riconosce che l'UE ha una responsabilità particolare per la pace e la stabilità in un mondo sempre più interconnesso.

Ciò vale in particolare per la lotta contro il terrorismo internazionale, l'estremismo e la povertà.

La democrazia ed il rispetto dei diritti umani devono essere promossi a livello mondiale.

Affinché l'UE assuma pienamente le proprie responsabilità a livello mondiale, la politica estera e di sicurezza comune deve essere rafforzata.

L'UE deve cooperare strettamente con gli USA e con altri paesi che condividono gli stessi principi, nonché con organizzazioni internazionali, per assolvere tali impegni.

La Presidenza darà la priorità ad ulteriori sviluppi della politica estera e di sicurezza comune, in modo da consentire all'UE di contribuire in misura ancora maggiore alla stabilità internazionale.

Ciò avverrà in stretta collaborazione con il coordinatore dell'UE per la politica estera (l'Alto Rappresentante) e la Commissione.

.....

#### **POLITICA EUROPEA IN MATERIA DI SICUREZZA E DI DIFESA**

Conformemente all'accordo di Edimburgo del 1992, la Danimarca rinuncerà al proprio diritto di svolgere il ruolo di Presidenza in tutti i casi che comportano l'elaborazione e l'attuazione di decisioni aventi implicazioni nel settore della difesa.

Nella sua qualità di paese che occuperà la successiva Presidenza, la Grecia assumerà tali funzioni ogni qualvolta la Danimarca rinuncerà al proprio diritto. Il programma della Presidenza relativo alla capacità di gestione militare delle crisi dell'UE è stato elaborato dalla Grecia, che assumerà la Presidenza in questo settore.

Il secondo semestre del 2002 è particolarmente importante poiché l'UE deve impegnarsi a compiere

progressi sostanziali verso il raggiungimento dell'obiettivo primario e degli obiettivi di capacità collettive: in questo quadro, una priorità fondamentale è attribuita al miglioramento delle capacità militari, affrontando le rimanenti carenze.

A tale scopo la cooperazione nel settore degli armamenti deve essere rafforzata nel contesto del Piano d'azione europeo sulle capacità.

Inoltre, conformemente alle decisioni adottate dal Consiglio europeo di Barcellona, l'UE valuterà la situazione, esplorerà tutte le opzioni e preparerà il terreno per un'operazione dell'UE che farà seguito a quella attualmente posta in essere dalla NATO nella ex Repubblica jugoslava di Macedonia.

Sarà pertanto importante proseguire le discussioni con la NATO al fine di giungere ad un accordo globale su tutti gli accordi permanenti tra l'UE e l'Alleanza atlantica.

L'UE deve essere in grado di intervenire rapidamente in situazioni che presentano un pericolo di crisi o di conflitti. Per far ciò l'UE necessita di risorse sia militari sia civili.

Attualmente la maggiore attenzione è stata riservata allo sviluppo delle risorse militari dell'UE.

Lo sforzo civile è tuttavia altrettanto importante. La Presidenza considera importante garantire un equilibrio tra le risorse militari e civili dell'UE.

Nel settore civile l'UE si concentra sulla creazione di capacità nei settori della polizia, dello stato di diritto, della protezione civile e dell'amministrazione civile.

Per ciascun ambito sono stati fissati degli obiettivi riguardo a quello che l'UE deve essere in grado di raggiungere prima della fine del 2003.

Uno degli obiettivi nel settore della polizia è, per esempio, quello di giungere ad un contingente di 5.000 agenti di polizia pronti a schierarsi rapidamente.

La Presidenza si adopererà per compiere



il maggior numero di progressi verso la realizzazione degli obiettivi in questo settore.

Fra le altre priorità viene ricordato il proseguimento dell'opera di prevenzione dei conflitti.

Durante la Presidenza svedese nel 2001 è stato adottato un programma globale dell'UE per la prevenzione dei conflitti. La Presidenza darà il proprio contributo all'attuazione di detto programma.

Infine, verrà portata particolare attenzione sull'opportunità, per i paesi in via di sviluppo, di conquistare una quota di partecipazione maggiore nel commercio mondiale, lavorando per una progressiva liberalizzazione del commercio dei prodotti industriali e agricoli e dei servizi.

Altri settori importanti sono: rispetto dell'ambiente, miglioramenti delle opportunità di investimento all'estero e accesso dei paesi in via di sviluppo a medicinali salvavita.

Al fine di migliorare l'accesso al mercato da parte dei paesi in via di sviluppo,

verranno avviate azioni a vari livelli, compresi l'OMC, l'UE e gli aiuti multilaterali allo sviluppo.

In ambito UE, dal settembre 2002 sono iniziati i negoziati su accordi economici di partenariato (accordi di libero scambio) in relazione all'accordo di Cotonou tra l'UE e le organizzazioni regionali dei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (paesi ACP).

La Presidenza annette importanza al processo basato sugli sforzi di integrazione regionale dei paesi ACP stessi, prestando attenzione alle differenze di necessità e di livello di sviluppo di tali paesi.

In qualità di Presidente dell'UE la Danimarca continuerà a lavorare attivamente per promuovere l'obiettivo delle Nazioni Unite di impiegare

lo 0,7% del prodotto nazionale lordo per aiuti allo sviluppo.

Alla conferenza di Monterey sul finanziamento dello sviluppo, tenutasi a marzo 2002, i paesi dell'UE si sono già impegnati ad aumentare il totale degli aiuti comunitari a 0,39% del prodotto nazionale lordo nel 2006. I diritti dell'uomo stanno assumendo una posizione sempre più predominante nella politica estera e di sicurezza e negli aiuti dell'UE allo sviluppo, e saranno considerati tematica prioritaria.

La Presidenza si impegnerà nel conseguire due obiettivi.

Il primo obiettivo consiste in una maggiore efficacia nel rendere la politica dell'UE in materia di diritti dell'uomo più mirata ai risultati, coerente e visibile.

Il secondo obiettivo è quello di creare maggiore apertura nel plasmare ed attuare la politica dell'UE in materia di diritti umani e dare vita a contatti diretti con ONG attive in tale settore. Si prevede, infine, di rafforzare le relazioni dell'UE con paesi terzi o con loro regioni, espandendo i legami transatlantici esistenti tra Europa e Stati Uniti, che si fondano su valori e interessi comuni.

L'attenzione si concentrerà sui seguenti settori altamente prioritari:

- a) cooperazione permanente nella lotta al terrorismo e alla criminalità internazionale; questo settore occuperà una posizione decisiva e cruciale nelle relazioni transatlantiche;
- b) cooperazione riguardo al vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile;
- c) cooperazione relativamente e con la Russia;

- d) cooperazione sul seguito da dare alla riunione ministeriale dell'OMC a Doha. La Presidenza danese si impegna a raggiungere risultati tangibili in questi quattro settori.

La Presidenza danese allargherà, inoltre, la cooperazione tra la Russia e l'UE, dando un colpo di acceleratore ai lavori di armonizzazione della legislazione e delle norme, in maniera che la Russia e l'UE nell'arco di un periodo leggermente più lungo possano formare, mediante l'abolizione di barriere tariffarie e di ostacoli burocratici, un comune spazio economico europeo che sia qualcosa di più di una mera zona di libero scambio.

Un primo passo importante è l'adesione della Russia all'Organizzazione mondiale del Commercio, a cui verrà dato valore altamente prioritario.

Durante la Presidenza danese verranno definiti orientamenti per un nuovo piano d'azione riguardante la dimensione settentrionale dell'UE per il periodo 2003-2006.

In agosto si è tenuta in Groenlandia una conferenza ministeriale dedicata, tra l'altro, agli aspetti artici della dimensione settentrionale.

Essa ha affrontato temi quali l'ambiente artico e lo sviluppo di aree a scarsa densità demografica.

Particolare attenzione è riservata ai nuovi paesi limitrofi (Ucraina, Bielorussia ed eventualmente Moldavia),

la dimensione settentrionale è ovviamente considerata parte di una nuova strategia globale nei confronti dei paesi limitrofi ad est dell'UE.

Tale strategia globale ha lo scopo di promuovere le riforme democratiche ed economiche nei paesi limitrofi e di rafforzare la cooperazione transfrontaliera con questi ultimi.

Con riguardo ai Balcani occidentali si prevede che l'UE svolga un ruolo decisivo nella loro ricostruzione politica e economica, dando priorità

a diritto e ordine: la missione di polizia dell'UE in Bosnia-Erzegovina, che inizierà il 1° gennaio 2003, costituisce, quale prima operazione di gestione civile delle crisi da parte dell'UE, un contributo tangibile agli sforzi volti a rafforzare lo sviluppo dello stato di diritto. La pianificazione di tale missione continuerà durante la Presidenza danese.

Il processo di stabilizzazione e di associazione dell'UE continuerà ad essere lo strumento centrale dell'impegno dell'UE nei Balcani occidentali.

Si riafferma la centralità degli sforzi di pace in Medio Oriente.

La Presidenza si adopererà per far fronte alla crescente crisi umanitaria e economica nei territori autonomi palestinesi, compresa la preparazione della posizione dell'UE in ogni conferenza internazionale dei donatori. La Presidenza si sforzerà di realizzare l'idea di due Stati, Israele e Palestina, in pace e in condizioni di sicurezza. Con riguardo all'America latina e ai Carabi, la sfida più importante consiste nel consolidare e ampliare la cooperazione politica, economica e culturale in queste regioni e nel pervenire a risultati e iniziative tangibili facendo seguito al vertice latino-americano di Madrid del maggio 2002.

La Presidenza incentrerà i suoi sforzi sulla buona governance, sul rispetto dei diritti umani, sulla prevenzione dei conflitti e sul rafforzamento della cooperazione economica. Più specificamente, l'obiettivo è quello di firmare un accordo di cooperazione con il Cile nel 2002 e di proseguire i negoziati con i paesi del Mercosur (Argentina, Brasile, Uruguay e Paraguay). È inoltre prevista una più stretta cooperazione sul piano politico ed economico con i paesi del gruppo andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù e Venezuela) e con i paesi

dell'America centrale.

Con riguardo all'Asia, uno dei compiti molto importanti per la Presidenza danese è l'organizzazione del quarto vertice Europa-Asia (ASEM 4), che è un elemento centrale del conseguimento dell'obiettivo che l'UE si è prefissa di ampliamento delle relazioni con l'Asia. Il costante ampliamento delle relazioni dell'UE con la Cina è un elemento centrale.

La Danimarca ospita un vertice UE-Cina. Essa ospita anche i vertici fra l'UE e la Corea del Sud e fra l'UE e l'India.

L'azione della Presidenza è altresì improntata sugli sviluppi della situazione in Afghanistan e della crisi tra India e Pakistan.

La Presidenza si adopererà per migliorare le capacità proprie dell'Africa di assicurare stabilità e sviluppo. A tal fine si agirà in cooperazione con iniziative quali il "Nuovo partenariato per lo sviluppo dell'Africa" (NEPAD) e in cooperazione con varie organizzazioni africane.

Quale parte dello stretto dialogo politico dell'UE con i paesi africani, durante la Presidenza danese si terranno varie riunioni, compresa una riunione a livello di ministri degli esteri fra l'UE e la Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe (SADC) a Copenaghen.

Altri compiti sono connessi con la gestione da parte dell'UE delle crisi e dei conflitti in atto in Africa.

*Il documento sopra riportato è stato fornito per gentile concessione del CEEP Italia Prof. Enzo Avanzi con la collaborazione dell'Avv. Arturo Parisi*

## FLASH NOTIZIE

## EVENTO

## CONTENUTO/NOTE

**19 settembre 2002  
Dirigenza area I**

Sottoscrizione tra ARAN e Confederazioni ed Organizzazioni Sindacali dell'Accordo di interpretazione autentica degli artt. 37, 38 e 39 del CCNL 9.1.1997 del personale con qualifica dirigenziale del Comparto Ministeri per il quadriennio 1994-97  
Sito [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it)

*L'accordo sull'interpretazione è stato richiesto dal giudice del lavoro del Tribunale di Potenza. La richiesta del giudice è volta ad accertare se la retribuzione di posizione spetti o meno – in caso di pluralità di incarichi dirigenziali – per ciascuno di essi.*

*Con l'interpretazione autentica le parti precisano che la disciplina prevista dalle citate norme deve essere interpretata nel senso che a ciascun dirigente può essere corrisposta una sola retribuzione di posizione.*

**19 settembre 2002  
Comparto Regioni ed Autonomie locali**

Sottoscrizione tra ARAN e Confederazioni ed Organizzazioni Sindacali dell'accordo collettivo nazionale in materia di norme di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali  
Sito [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it)

*L'accordo è tornato dalla Commissione di Garanzia, con valutazione d'idoneità, anche per la parte relativa agli asili nido e alle scuole materne.*

*Infatti, ai rappresentanti dell'ARAN e delle Organizzazioni Sindacali, limitatamente a questa parte, nel corso di un'audizione presso la Commissione, è stata rappresentata l'opportunità di precisare che gli scioperi del personale di questo settore, indipendentemente dalla loro durata, possano coinvolgere solamente la prima e/o ultima ora dell'orario di fruizione del servizio da parte dell'utenza.*

*Per la parte restante l'accordo è rimasto invariato e le sue norme si applicano sia a livello di comparto che a quello decentrato. Esse stabiliscono in modo dettagliato quali sono i servizi da considerare essenziali e nell'ambito di questi, per quali è garantita la continuità delle prestazioni indispensabili, nel rispetto dei valori e dei diritti costituzionalmente tutelati. Si stabilisce, inoltre, che mediante regolamenti di servizio adottati sulla base di appositi protocolli d'intesa, stipulati in sede di contrattazione decentrata, vengano individuati, per le diverse categorie e profili professionali addetti ai servizi minimi essenziali, appositi contingenti di personale da esonerare dallo sciopero, di norma con criteri di rotazione, al fine di garantire la continuità delle prestazioni indispensabili. Nell'accordo sono anche dettate le modalità per effettuare gli scioperi e le procedure di raffreddamento.*

**27 settembre 2002  
Intercompartimentale**  
Sottoscrizione tra ARAN e Confederazioni ed Organizzazioni Sindacali

*Tale Accordo è stato richiesto, ai sensi dell'art. 64 del D.Lgs. n. 165/2001, dal giudice del lavoro del Tribunale di Prato.*

*Le parti hanno concordato, con riguardo agli artt 2 e 7 dell'Accordo sopra citato, che per i rapporti*

**EVENTO**

**CONTENUTO/NOTE**

dell'Accordo di interpretazione autentica degli artt. 2 e 7 dell'ACQ del 29 luglio 1999 in materia di TFR e di previdenza integrativa complementare per i dipendenti pubblici  
Sito [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it)

*a tempo determinato, la decorrenza per l'applicazione della nuova disciplina del TFR (ex art 2120 del c.c.) debba essere fissata alla data del 30 maggio 2000, data di entrata in vigore del D.P.C.M. del 20 dicembre 1999, a seguito della pubblicazione sulla G.U. n. 111 del 15 maggio 2000.*

**16 ottobre 2002**

**Comparto Università**

Sottoscrizione tra ARAN e Confederazioni ed Organizzazioni Sindacali dell'ipotesi di accordo sull'interpretazione autentica dell'art. 74, comma 4, del CCNL 9 agosto 2002

*L'interpretazione autentica dell'articolo in oggetto è stata richiesta, con ordinanza, all'ARAN dal giudice del lavoro del Tribunale di Modena.*

*A questi si sono rivolti alcuni lavoratori perché accertasse il loro diritto ad essere inquadrati nell'area D, posizione economica 1, prevista dal CCNL per il quadriennio 1998-2001. I ricorrenti, infatti, alla data di sottoscrizione del CCNL erano inquadrati nella sesta qualifica funzionale, ma erano vincitori di concorsi per la ex settima qualifica funzionale, per l'accesso alla quale era richiesto il diploma di laurea.*

*Con l'applicazione del nuovo sistema classificatorio, il personale inquadrato nell'ex settima q.f. in possesso di laurea è stato inserito in D1, mentre i ricorrenti in C4. L'Aran, le Confederazioni e le Organizzazioni Sindacali di settore, nella presente ipotesi, confermano di aver inteso, con l'articolo 74, comma 4, che la posizione economica D1 fosse attribuita anche al personale vincitore di concorso pubblico bandito prima della data di sottoscrizione del CCNL ed assunto successivamente a questo.*

**24 ottobre 2002**

**Enti art. 70 D.Lgs. 165/2001**

Sottoscrizione tra ARAN e Confederazioni ed Organizzazioni Sindacali del CCNL per il personale non dirigente della CASSA DEPOSITI E PRESTITI biennio economico 2000 – 2001  
Sito [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it)

*Il CCNL prevede che per il II biennio economico 2000-2001 il beneficio a regime sia pari a circa € 85,20 medio pro capite. Per quanto concerne l'indennità aziendale l'incremento è pari ad € 14,81 mensili. Il Fondo Unico di Ente è incrementato di un importo pari ad € 17,04 pro capite mensili per tredici mensilità. In esso vi confluiscono altresì i risparmi che derivano dalla eventuale applicazione della disciplina di cui all'art.2, comma 3 del D.Lgs. n. 165/01.*

# LA VICEDIRIGENZA DELLO STATO ITALIANO SECONDO LA NUOVA LEGGE

## 1. CONCETTI GENERALI.

### A) IL SIGNIFICATO DELLA LEGGE N. 145/2002. IL RICONOSCIMENTO DELLA "VICEDIRIGENZA".

Il processo di rinnovamento delle Pubbliche Amministrazioni fonda il proprio successo anche sulla valorizzazione delle funzioni di vertice, riferite sia al personale appartenente all'area separata di contrattazione della dirigenza, sia al personale appartenente alla distinta area della vicedirigenza, destinataria della particolare disciplina prevista – specificamente per il personale ministeriale – dall'art. 7 della Legge 15 luglio 2002, n. 145 (in vigore dall'8 agosto 2002). Questa legge dovrebbe tutelare meglio la professionalità ed il merito lavorativo nonché i presupposti culturali, su cui potenzialmente si fonda un miglior servizio dell'Amministrazione pubblica alla collettività.

Peraltro la legge in parola può considerarsi un *contenitore*, poiché la sua conformazione rende indispensabile la presenza di norme attuative (art.10); il passaggio dalla legislazione alla concreta attuazione postula dunque una fase transitoria, che deve essere

gestita avendo principalmente l'ARAN quale interlocutore in nome del Governo rispetto ai Sindacati. È da notare che la definizione esclusivamente statale dell'ambito della nuova legge è stata effettuata con riferimento alle modifiche ordinamentali, realizzate nel Titolo V della vigente Costituzione della Repubblica italiana dalla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

### B) LE FASI ATTUATIVE DELLA NUOVA LEGGE.

Il processo di rinnovamento sopra accennato non potrà prescindere dalla valorizzazione della importante componente rappresentata dalla *vicedirigenza*, sotto il profilo *professionale* (formazione) ed *economico*: un'adeguata valorizzazione della funzione vicedirigenziale consegue - fra l'altro - sia all'obbligo tassativo d'ottemperare alla volontà del Parlamento (inteso quale espressione della sovranità popolare nell'ordinamento giuridico italiano), sia all'esigenza di consentire un'adeguata e tempestiva remunerazione dei nuovi e maggiori compiti istituzionali, ascritti specificamente a tale categoria professionale anche sotto il profilo delle emergenti responsabilità.

L'attuazione concreta di queste istanze comporta un'elaborazione dei nuovi istituti giuridici, riconducibili in linea generale, tenuto conto della avvenuta

approvazione della legge, alle seguenti fasi:

- 1) *un atto d'indirizzo* (art. 10 - terzo comma -) del Ministro per la funzione pubblica per la definizione puntuale di direttive omogenee, nei confronti di tutto il Comparto dei ministeri, sull'argomento.
- 2) *l'individuazione di un ruolo preciso dell'ARAN* quale interlocutore primario in ordine alle procedure di concertazione con i sindacati, sui seguenti temi:
  - a) decorrenze giuridiche;
  - b) normazione particolareggiata;
  - c) decorrenze economiche;
  - d) la certificazione della *normativa d'attuazione*.

Quanto alla formulazione della reciproca volontà contrattuale tra i Sindacati e le Amministrazioni interessate (rappresentate dall'ARAN), è da precisare che la definizione della vicedirigenza non può prescindere dalla revisione delle attuali posizioni economiche come strutturate nel precedente CCNL, stipulato per il quadriennio 1998-2001, nei confronti del personale appartenente al Comparto dei ministeri, con riguardo ai contenuti funzionali di riferimento, posto che le funzioni già previste dovranno essere traslate nell'ambito vicedirigenziale.

**C) L'INGRESSO NELLA VICEDIRIGENZA, IMMEDIATO O SUCCESSIVO AL PRIMO INQUADRAMENTO PREVISTO DALLA NUOVA LEGGE. LA FORMAZIONE DEI VICEDIRIGENTI.**

In tema d'accesso immediato alla vicedirigenza per la prima applicazione della legge, i requisiti sanciti dalla medesima legge debbono essere maturati alla data della sua entrata in vigore (8 agosto 2002). Successivamente dovranno essere stabiliti i criteri per l'accesso alla qualifica di *vicedirigente* nelle amministrazioni statali (anche ad ordinamento autonomo) e negli enti

pubblici non economici tramite:

- *concorso per esami*, indetto dalle singole amministrazioni ovvero;
- *corso-concorso* selettivo di formazione.

Tutto ciò in armonia con gli orientamenti forniti dalla Corte costituzionale (sentenza 9 maggio 2002 n. 194) e dalla vigente normativa sul rapporto di lavoro, nonché da quanto confermato in materia dagli interventi succedutisi nel dibattito parlamentare che ha condotto all'approvazione della nuova legge.

.....

**2. IDENTIFICAZIONE DELLA CATEGORIA. VICEDIRIGENTI E "QUADRI": ANALOGIE E DIFFERENZE.**

**A) PREMessa STORICA: I FUNZIONARI DIRETTIVI NELL'IMPIEGO PUBBLICO.**

Fino al 1980 il personale, che fosse stato assunto nella pubblica amministrazione tramite concorsi per la partecipazione ai quali era richiesto almeno il diploma di laurea, era definito "*direttivo*", in quanto esercitava la propria funzione in un'area (appunto direttiva) dove il principale elemento distintivo nei confronti del rimanente personale impiegato ed operaio era la capacità - potenziale nella fase d'assunzione, ed accertata durante lo sviluppo della carriera - di gestire situazioni, personale e problematiche di speciale rilevanza per l'ufficio d'appartenenza. Tale personale era destinato, come naturale sviluppo di carriera, ad assumere la *direzione di servizi ed uffici dirigenziali o di direzioni generali, ovvero altro incarico d'analogia*

*responsabilità.*

La Legge 11 luglio 1980, n. 312, abolendo la distinzione tra impiegati, operai e funzionari, ha improvvisamente determinato una **“divisione” nella funzione direttiva** dello Stato, separando le qualifiche più elevate (i dirigenti) da quelle preordinate (i direttivi) nell’ambito di una medesima categoria di personale.

Le conseguenze di tale separazione furono evidenziate da nuove difficoltà nella gestione degli uffici, che emergeva da analisi della funzionalità della pubblica amministrazione d’allora: nulla poterono le innumerevoli disposizioni legislative ed ordinamentali che tentarono di sanare tale grave incongruenza (dall’istituzione della IX qualifica funzionale alle diverse revisioni d’organici ed alle modifiche delle procedure per l’accesso alla dirigenza, fino ai grandi disegni di riforma varati nelle ultime legislature). Anche la Legge 15 marzo 1997, n. 59 (prima “legge-Bassanini”) si pose questo problema.

Per le elevate professionalità non ancora dirigenziali, il riconoscimento di una loro specifica dignità professionale (art. 11) venne meglio precisato nel conseguente art. 11 del D.Lgs. 4 novembre 1997, n. 396, successivamente modificato dall’art. 43, comma 1 del D.Lgs. n. 80 del 1998 che, “sulla carta”, consentì al personale direttivo delle pubbliche amministrazioni una corretta “visibilità” prevedendo *una distinta disciplina per le figure professionali che, in posizione di elevata responsabilità, svolgono compiti di direzione o che comportano iscrizione ad albi, oppure tecnico-scientifici e di ricerca.*

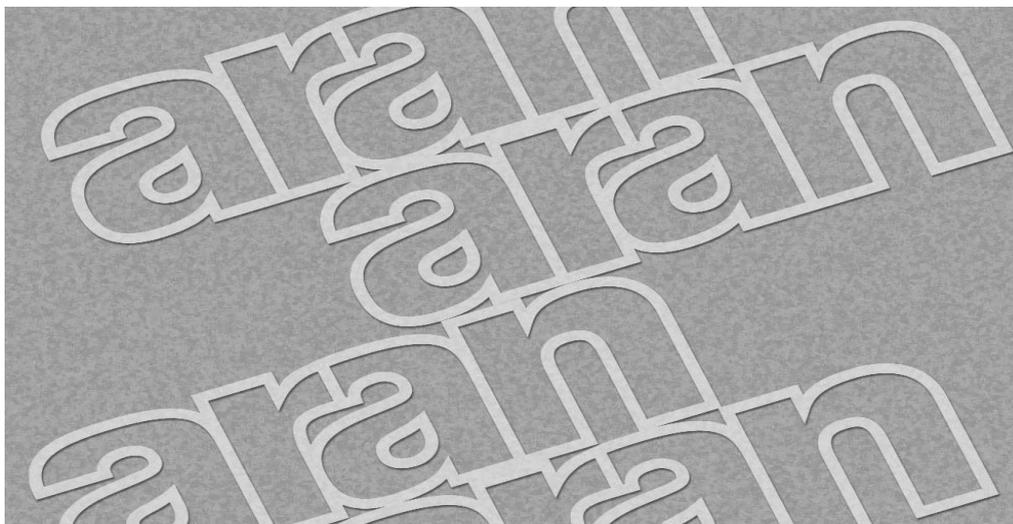
Tale ultima previsione, peraltro

rafforzata per i soli professionisti degli Enti pubblici dalla L. n. 145/2002, è stata recepita dalla contrattazione collettiva ma non attuata, tenuto conto che nel Comparto Ministeri (CCNL 16/02/1999) è stata istituita una Commissione Paritetica con compiti di mero studio e analisi allargandone oltremodo i termini di attuazione. D’altro canto l’accordo, stipulato il 23 dicembre 1997 tra l’ARAN e le Confederazioni Sindacali per la definizione dei comparti di contrattazione nel pubblico impiego, prevedeva l’immediata necessità operativa - art. 11, primo comma, lett. *b* - di definire per tale categoria di personale la prevista “distinta disciplina”; per motivi di vario ordine e grado.

#### **B) I “QUADRI” DEL LAVORO PRIVATO: UN CONFRONTO POSSIBILE?**

Restava però, e resta tuttora, invariata una forte nonché specifica ed effettiva responsabilità gestionale in capo ai funzionari ex-direttivi delle amministrazioni pubbliche e particolarmente dello Stato. Tale situazione non può essere confrontata “a tutto campo” con la disciplina contrattuale del lavoro privato, dove la funzione dirigenziale è gestita in modo separato da quella del rimanente personale, in quanto *sono completamente diversi i presupposti funzionali e gli obiettivi che si prefiggono un datore di lavoro privato e quello pubblico.*

Nel settore privato, infatti, gli obiettivi sono espliciti e la verifica del loro raggiungimento è direttamente realizzata dal datore di lavoro. Nel contesto pubblico, al contrario, gli obiettivi da raggiungere sono molteplici e spesso impliciti nell’azione amministrativa (pur convergendo, alla fine, verso la concretezza del pubblico servizio); il controllo sull’azione svolta dai dirigenti e da tutto il personale non è condotta dal “datore di lavoro”, ma è



demandata ad un insieme di norme e procedure atte a garantire la correttezza delle azioni, la loro efficacia, l'interesse della pubblica amministrazione e, quindi, del cittadino. Nell'insieme di tali norme troviamo i principi di contabilità generale pubblica, le procedure d'autorizzazione e le verifiche dei risultati, i vincoli retributivi anche superiori (ora contrattuali) e - elemento molto importante - i requisiti culturali e professionali indispensabili per poter accedere, tramite concorsi pubblici, all'impiego nella pubblica amministrazione.

**C) LA LAUREA COME GARANZIA DI PROFESSIONALITÀ NELL'ASSUNZIONE DI RESPONSABILITÀ DIRIGENZIALI E VICEDIRIGENZIALI, RELATIVE ALLA P. A. E PARTICOLARMENTE ALLO STATO.**

Nel caso specifico - ed in via normale, salva l'esistenza di circoscritte situazioni ordinamentali - *il possesso di un diploma di laurea* (requisito che un datore di lavoro privato potrebbe non esigere per l'assunzione, qualora per altre vie abbia acquisito certezza sulle capacità del candidato) *garantisce allo Stato i requisiti culturali e professionali* (questi ultimi, da verificarsi durante lo sviluppo di carriera *necessari per l'esercizio delle funzioni di cui necessita.*

*Ciò spiega come mai nell'ambito del codice civile sia prevista la categoria dei "quadri" ma non quella*

*del "funzionario direttivo" (ora denominabile "vicedirigente" per chi abbia maturato i requisiti previsti dall'art. 7 - terzo comma - della citata legge 145/2002), specifica del pubblico impiego e garanzia d'imparzialità e professionalità.*

Astraendosi, per un momento, dalla realtà ministeriale contemplata nella Legge n. 145/2002 - non è raro che i funzionari ex-direttivi, nei Comuni con meno di 15.000 abitanti (ossia nel 75% circa di essi), in assenza di dirigenti, coordinino tutti gli uffici amministrativi e rappresentino in prima persona il vertice dell'Amministrazione.

Le responsabilità amministrative e penali che accompagnano tali impegni sono di tutta evidenza; tale personale, appartenendo al settore pubblico come attualmente organizzato, non può quasi mai essere tutelato con assicurazioni o con patrocinio legale (al contrario di quanto avviene - com'è noto - nel settore privato).

**Arcangelo D'Ambrosio**

Direttore Generale ARAN

# PROVVEDIMENTI COLLEGATI ALLA FINANZIARIA

Aggiornamento all'11 ottobre 2002

**Nota: si omette il contenuto del provvedimento quando già segnalato nella precedente pubblicazione.**

.....

## 1. DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI OCCUPAZIONE E MERCATO DEL LAVORO

*Scheda tecnica*

A.S. 848, approvato dal Consiglio dei Ministri il 15 novembre 2001.

Provvedimento ORDINARIO, collegato alla legge di bilancio per l'anno 2002, legge di delega.

Assegnato alla 11<sup>a</sup> Commissione Lavoro e Previdenza sociale in sede referente. Relatore di maggioranza Sen. Oreste Tofani (AN)

**Approvato dal Senato il 24 settembre 2002 .**

**E' ora A.C. 3193**

Assegnato alla 11<sup>a</sup> Commissione Lavoro pubblico e privato in sede referente

Novità introdotte dal Senato:

Collocamento: vi sarà una concorrenza tra uffici pubblici e privati, con l'attuazione di una borsa del lavoro "telematica" nella quale confluiranno in rete tutte le domande e offerte di lavoro;

New Entry contrattuali: emerge lo staff leasing (possibilità di affittare la mano

d'opera anche a tempo indeterminato) e il lavoro a chiamata (il lavoratore offre all'azienda la disponibilità di essere chiamato al lavoro in qualsiasi momento e, per questo impegno (reperibilità certa) riceve una indennità ad hoc;

Part time: si rendono più elastiche le fasce orarie e verranno (delega) scritte ex novo le nuove regole per favorire il ricambio generazionale; Contratti atipici:

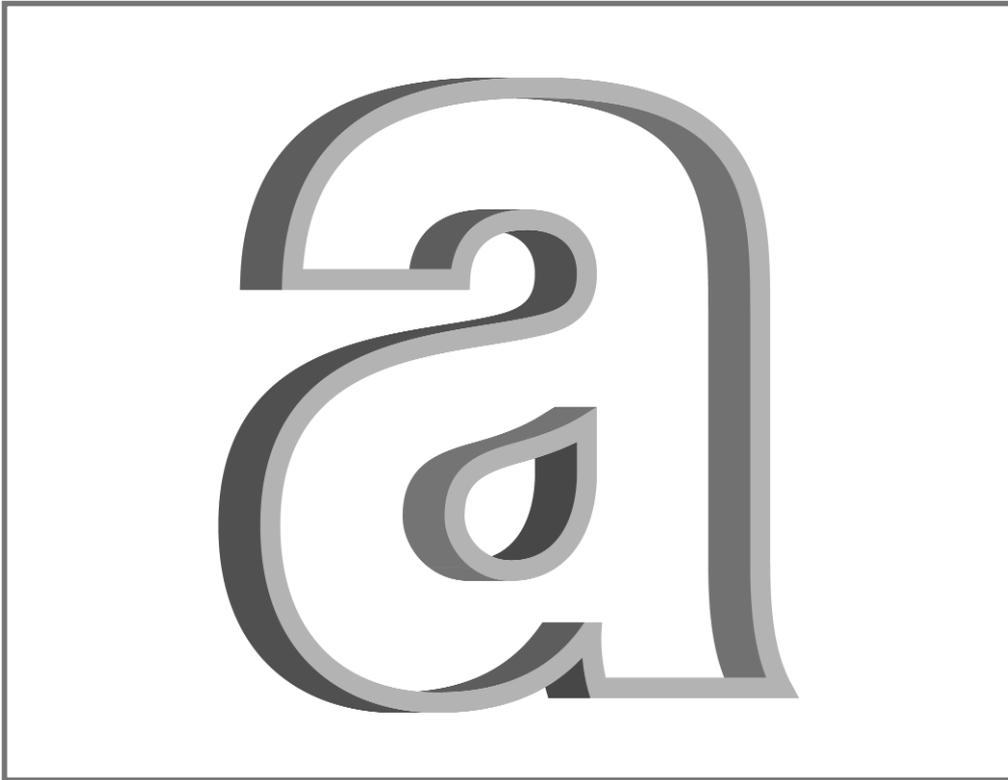
- per le collaborazioni coordinate e continuative, ad esempio, saranno previste il riconoscimento della malattia, maternità e infortunio. Si farà ricorso a tale tipo di contratto solo nei casi di effettiva necessità;
- per lo staff leasing (possibilità di affittare la mano d'opera anche a tempo indeterminato) si potrà ricorrere a modelli già sperimentati (es. lavoro interinale)

Contratti di formazione e apprendistato: delega al Governo per modificare la normativa.

**Il provvedimento tornerà per la terza lettura al Senato.**

**A.S. 848 bis**

1 bis. Delega al Governo in materia di incentivi alla occupazione, di ammortizzatori sociali, di misure sperimentali a sostegno dell'occupazione regolare e delle assunzioni a tempo indeterminato



nonché arbitrato nelle controversie individuali di lavoro.

*Scheda tecnica*

E' di quattro articoli che nell'ordine corrispondono agli articoli 2, 3, 10 e 12 dell'A.S. 848 (incentivi all'occupazione, ammortizzatori sociali, incentivi per le assunzioni a tempo indeterminato, arbitrato) e sono tutte deleghe al Governo.

La proposta di "stralcio" è stata deliberata dalla 11<sup>a</sup> Commissione del Senato – Lavoro e Previdenza Sociale – il 4.6.2002 e assegnato in sede referente alla stessa Commissione il 19 giugno 2002.

.....  
**2. MISURE PER FAVORIRE L'INIZIATIVA PRIVATA E LO SVILUPPO DELLA CONCORRENZA –**

**A.S. 1149**

Approvato con modificazioni: alcune riguardano la RC auto e in particolare la previsione della querela di parte per il reato di truffa, la verifica delle riparazioni dei danni subiti per ottenere il risarcimento,

la libera scelta delle imprese che riparano le auto, il limite massimo per il danno biologico alla persona sino al 20%.

Trasmesso all'altro ramo del parlamento (ora A.C. 2031 bis B)

*Scheda tecnica*

Risultante dallo stralcio degli articoli da 1 a 5; da 7 a 25 dell'A.C. 2031 deliberato nella seduta n. 96 del 12 febbraio 2002.

.....  
**3. DELEGA AL GOVERNO PER LA PROTEZIONE GIURIDICA DELLE INVENZIONI BIOTECNOLOGICHE**

**(stralcio art. 6 – A.C. 2031)**

*Scheda tecnica*

A.C. 2031-ter  
 Presentato alla Camera dei Deputati il 12 febbraio 2002

**In corso di esame presso le Commissioni riunite Attività produttive e Affari Sociali della Camera dei Deputati**

Provvedimento ordinario, legge di delega

**4. DISPOSIZIONI ORDINAMENTALI IN MATERIA DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

*Scheda tecnica*

Approvato alla Camera dei Deputati il 19 marzo 2002

A.C. 2122-bis

Trasmesso all'altro ramo del Parlamento

Attualmente in corso di esame in Commissione

A.S. 1271

**La Commissione Affari Costituzionali del Senato ne ha completato l'esame. Il provvedimento andrà in aula dall'8 al 24 ottobre per il voto finale con la presenza del numero legale.**

**5. DELEGA AL GOVERNO PER LA RIFORMA DEL SISTEMA FISCALE STATALE**

*Scheda tecnica*

A..C.2144

Approvato dalla Camera dei Deputati l'8 maggio 2002

Trasmesso all'altro ramo del Parlamento

A.S. 1396

In corso di esame in Commissione

**Finanze**

Su tale materia:

parte del contenuto è stato trasferito nel decreto legge n. 209 del 24.9.2002 (G.U. n. 255 del 25 settembre 2002) approvato dal Consiglio dei Ministri in data 20 settembre 2002;

altre norme sono state inserite nel disegno di legge per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2003) – A.C. 3200

**6. DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA PREVIDENZIALE**

*Scheda tecnica*

A.C. 2145

In corso di esame in Commissione Lavoro. **Relatore Martinetti (CCD – CDU)**

*Contenuto*

Il provvedimento contiene misure per l'effettivo sostegno della previdenza complementare, la graduale elevazione dell'età pensionabile, la certificazione a data certa dei diritti acquisiti.

E' previsto il riordino degli enti di previdenza ed assistenza, con eventuali accorpamenti degli stessi. Ulteriori punti qualificanti del provvedimento rappresentano le norme per ampliare progressivamente la possibilità di totale cumulabilità tra pensione di anzianità e redditi di lavoro dipendente, nonché le misure finanziarie finalizzate ad incrementare le entità finanziarie dei fondi pensionistici complementari.

**ALTRI PROVVEDIMENTI DI INTERESSE PER LA P.A.**

**LEGGE DI SEMPLIFICAZIONE 2001**

Approvato dal Senato della Repubblica (A.S. 776) il 27.3.2002

Ora in **esame** alla Camera dei Deputati (A.C. 2579)

**Commissione Affari Costituzionali – sede referente con parere delle Commissioni 2<sup>a</sup> (Giustizia) e 4<sup>a</sup> (Difesa).**

**La seduta del 1° e 9 ottobre si è svolta presso la Commissione Affari regionali: esame e rinvio.**

**Arcangelo D'Ambrosio**

Direttore Generale ARAN

# PROVEDIMENTI APPROVATI

PERIODO ESAMINATO: 18 SETTEMBRE – 3 NOVEMBRE

## **Decreto 23 luglio 2002, n. 206 (Ministero della salute)**

“Regolamento recante l'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti tra il Ministero della salute ed i medici ambulatoriali, specialisti e generici, operanti negli ambulatori direttamente gestiti dal Ministero della salute per l'assistenza sanitaria e medico legale al personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile”.

(G.U. 19 settembre 2002 n. 220)

## **Circolare 10 settembre 2002, n. 4/02 (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica)**

“Settimana europea per la sicurezza e salute sul lavoro – anno 2002”.

(G.U. 21 settembre 2002 n. 222)

## **Decreto-legge 25 settembre 2002, n. 212**

“Misure urgenti per la scuola, l'università, la ricerca scientifica e tecnologica e l'alta formazione artistica e musicale”.

(G.U. 26 settembre 2002 n. 226)

## **Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**

“Contratto integrativo nazionale per il personale dell'area V della Dirigenza scolastica relativo al periodo 1° settembre 2000 – 31 dicembre 2001”.

(G.U. 5 ottobre 2002 n. 234)

## **Commissione di Garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali**

Comunicato di rettifica relativo al “Codice di autoregolamentazione per l'esercizio del diritto di sciopero dei medici aderenti alla Federazione italiana medici di medicina generale nei comparti dell'assistenza primaria, della medicina dei servizi, della continuità assistenziale e dell'emergenza medica con rapporto di lavoro convenzionato con il S.S.N.. Procedure di raffreddamento e conciliazione”.

(G.U. 9 ottobre 2002 n. 237)

## **ARAN**

### **Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni**

“Accordo di interpretazione autentica degli articoli 2 e 7 dell'Accordo Quadro Nazionale in materia di trattamento di fine rapporto e di previdenza complementare per i dipendenti pubblici”.

(G.U. 14 ottobre 2002 n. 241)

LEGISLAZIONE

**Decreto 11 ottobre 2002 (Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca)**

“Approvazione delle graduatorie relative all'Avviso pubblico n. 68 del 23 gennaio 2002 recante – Modalità e termini per la presentazione di progetti nell'ambito del Programma operativo nazionale Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico, alta formazione 2000-2006”.

*(G.U. 23 ottobre 2002 n. 249)*

**Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali**

“Accordo sulla regolamentazione delle prestazioni indispensabili e le altre misure di cui all'articolo 2, comma 2, legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000 nel comparto Regioni - autonomie locali (pos. 13567)”.

*(G.U. 31 ottobre 2002 n. 256)*

**Decreto 4 ottobre 2002, n. 243 (Ministero dell'interno)**

“Regolamento concernente la modifica delle dotazioni organiche della carriera prefettizia, ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 6 maggio 2002, n. 83, convertito nella legge 2 luglio 2002, n. 133”.

*(G.U. 2 novembre 2002 n. 257)*

# ATTIVITÀ PARLAMENTARE

SITUAZIONE AL 4 NOVEMBRE

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 212, recante misure urgenti per la scuola, l'università, la ricerca scientifica e tecnologica e l'alta formazione artistica e musicale**

(A.C. 3312)

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

**Ratifica ed esecuzione della Convenzione penale sulla corruzione fra gli Stati membri del Consiglio d'Europa e gli altri Stati firmatari, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, e nuova disciplina dei delitti contro la pubblica amministrazione e contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio in attuazione della suddetta Convenzione**

(A.C. 3215)

*Da assegnare*

**Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge Finanziaria 2003)**

(A.C. 3200-bis)

*All'esame dell'Assemblea*

**Modifiche all'articolo 5 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, concernenti il ripristino degli incentivi per l'incremento dell'occupazione**

(A.C. 3149)

*Assegnato alla Commissione Finanze (VI) non ancora in esame*

**Abrogazione dei commi 5 e 6 dell'articolo 3 del decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 564, in materia di contribuzione previdenziale per i lavoratori che svolgono attività sindacale**

(A.C. 3125)

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

**Disciplina delle professioni connesse alle attività motorie e sportive e istituzione degli albi professionali regionali**

(A.C. 3064)

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

LEGISLAZIONE

**Modifica all'articolo 1 della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di cumulabilità delle pensioni di invalidità erogate dall'INPS e delle rendite corrisposte dall'INAIL**

(A.C. 2960)

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

**Modifiche all'articolo 59 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, in materia di trattamenti pensionistici integrativi**

(A.C. 2938)

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

**Modifica all'articolo 1 della legge 24 maggio 1970, n. 336, in materia di benefici di carriera per i dipendenti pubblici ex combattenti**

(A.C. 2925)

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

**Istituzione dei corsi di primo soccorso per il personale scolastico**

(A.C. 2920)

*Assegnato alla Commissione Affari sociali (XII)  
in sede referente non ancora in esame*

**Norme per la tutela delle lavoratrici e dei lavoratori da molestie morali e psicologiche nel mondo del lavoro**

(A.C. 2894)

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

**Disposizioni per garantire la tutela dei diritti dei lavoratori**

(A.C. 2817)

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

**Disposizioni concernenti i dirigenti scolastici**

(A.C. 2791)

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

**Istituzione degli Ordini e degli Albi delle professioni sanitarie della riabilitazione, delle professioni tecnico-sanitarie e delle professioni tecniche sanitarie della prevenzione**

(A.C. 2617)

*Assegnato alla Commissione Affari sociali (XII)  
in sede referente non ancora in esame*

**Ordinamento della professione di educatore fisico e sportivo**

(A.C. 2588)

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

**Disposizioni concernenti la scuola, l'università e la ricerca scientifica**

(A.C. 2238-A)

*In stato di relazione*

**Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2002**

(A.S. 1723)

*In stato di relazione***Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2001**

(A.S. 1722-A)

*In stato di relazione***Diritti di sicurezza sociale in materia di tutela attiva del lavoro e del reddito**

(A.S. 1674)

*Assegnato alla Commissione Lavoro, previdenza sociale (XI)  
in sede referente non ancora in esame***Norme per l'attribuzione delle prime quattro mensilità di pensione non corrisposte agli insegnanti delle scuole statali collocati a riposo**

(A.S. 1613)

*Assegnato alla Commissione Istruzione pubblica, Beni culturali (VII)  
in sede referente non ancora in esame***Disposizioni sullo stato giuridico dei ricercatori e tecnologi degli enti di ricerca**

(A.S. 1485)

*Assegnato alla Commissione Istruzione pubblica, Beni culturali (VII)  
in sede referente non ancora in esame***Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale**

(A.S. 1306-A)

*All'esame dell'Assemblea***Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione**

(A.S. 1271-A)

*All'esame dell'Assemblea***Inquadramento in ruolo del personale precario in servizio presso il Ministero per i beni e le attività culturali**

(A.S. 1122)

*In stato di relazione***Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro**

(A.S. 848-B)

*Da assegnare***Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato**

(A.S. 748)

*Assegnato alla Commissione Agricoltura e produzione agroalimentare (IX)  
in sede referente non ancora in esame*

## NEGOZIAZIONE

## LE RISORSE FINANZIARIE PER I RINNOVI CONTRATTUALI 2002/2003

La Legge di riforma della Contabilità di Stato in materia di Bilancio<sup>1</sup> ha sancito il principio della programmazione finanziaria, prevedendo all'art.1bis alcuni strumenti idonei alle previsioni di entrata e di spesa del bilancio pubblico<sup>2</sup>. I più noti ed importanti per l'attività negoziale sono, senza dubbio, il DPEF e la Legge Finanziaria, che contengono i riferimenti economici per i rinnovi. La Legge Finanziaria, pur non potendo contenere norme di delega e di carattere ordinamentale – si tratta di una legge *formale* e non *sostanziale*, con capacità di regolazione quantitativa e non innovativa del quadro finanziario – va considerata lo strumento principe di attuazione della politica economica nazionale.

Essa provvede alla verifica annuale delle grandezze economiche previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi programmatici del Governo. L'art.11 c.3 della L. n. 468/78 sancisce i contenuti obbligatori della Finanziaria, tra cui sono da ricordare per rilevanza: i saldi differenziali, le variazioni di aliquote, scaglioni e detrazioni d'imposta, la determinazione delle spese pluriennali, i fondi speciali

e l'importo complessivo massimo da destinare ai rinnovi contrattuali del Pubblico Impiego.

La Finanziaria è dunque il documento fondamentale per la gestione della contabilità nazionale ed il cardine per la negoziazione di ciascun biennio economico contrattuale.

Il principio della determinazione delle disponibilità è confermato dalle norme sull'ordinamento del lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni – art. 48 del D.Lgs. n. 165/2001 – le quali estendono tale regola alle risorse finalizzate alla contrattazione integrativa e pongono a carico dell'ARAN l'attività di verifica, consistente nella quantificazione dell'onere contrattuale e nell'indicazione della copertura complessiva.

La Legge 28 dicembre 2001 n. 448<sup>3</sup> ha impegnato, anche per la tornata contrattuale in corso, anni 2002-03, i fondi necessari per la sottoscrizione dei CCNL.

Le risorse stanziare per il settore Stato nel biennio, complessivamente 2.299,85 milioni di € al lordo degli oneri riflessi a carico del datore di lavoro, permettono di ottenere, nell'anno 2003, un incremento complessivo in termini percentuali di 4,52 punti. Le previsioni di crescita delle retribuzioni indicate nella Finanziaria sono pari all'1,7% per l'anno 2002 ed all'1,3% per l'anno 2003, nel rispetto

## La dinamica retributiva nel biennio 2002-03

Contributi alle variazioni % medie annue

	2002	2003	Totale
<b>LEGGE FINANZIARIA 2002</b>			
TIP <sup>(1)</sup>	1,70	1,30	3,00
Integrativa <sup>(2)</sup>	0,50	0,50	1,00
Recupero TIR-TIP 2000-01 <sup>(3)</sup>	0,26	0,26	0,52
	<b>2,46</b>	<b>2,11</b>	<b>4,57</b>
<b>D.L. FINANZIARIA 2003</b>			
Risorse aggiuntive <sup>(4)</sup>	–	0,99	0,99
Revisione TIP 2003 <sup>(5)</sup>	–	0,10	0,10
	<b>2,46</b>	<b>3,20</b>	<b>5,66</b>

<sup>(1)</sup> Tassi di inflazione programmata indicati dal DPEF 2003-2006. Per lo Stato pari alle risorse stanziata dalla L. 448/01, art.16, c.1 (L. Fin. 2002). Per il Pubblico stessi criteri (art 16, c.7).

<sup>(2)</sup> Come espressamente indicato nella L. 448/01, art.16, cc.1 e 7.

<sup>(3)</sup> Ulteriori risorse indicate nella L. Finanziaria a titolo di recupero del differenziale inflattivo.

<sup>(4)</sup> Protocollo d'intesa Governo-Sindacati del 4/2/02 (punto 11).

<sup>(5)</sup> DPEF 2003-2006 approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 luglio 2002.

dei tassi di inflazione programmata (TIP) previsti nel DPEF 2002-2006 <sup>4</sup>. L'aumento dei salari, complessivamente del 3%, rappresenta la stima dell'incremento del *costo della vita*, per i due anni di competenza, elaborato dal Ministero dell'Economia e Finanze alla luce delle prospettive macroeconomiche e congiunturali e nel rispetto dei principi dell'*Accordo di luglio'93*.

Per di più, la Finanziaria ha integrato con nuove risorse le disponibilità per i rinnovi, stabilendo che alla contrattazione integrativa fosse destinato a regime un ulteriore 1%, ripartito nel limite massimo dello 0,50% per ciascun anno del biennio. Ciò non è tutto. In effetti, le risorse stanziare permettono il riconoscimento di un aggiuntivo 0,52%, rispettivamente uno 0,26% per ciascun anno di competenza, impegnato a titolo di recupero del divario tra inflazione effettiva e programmata per il biennio

2000-01. In merito a tale delicato problema, è opportuno ricordare che nel precedente biennio è già stato corrisposto a tal fine un incremento delle retribuzioni medie, pari allo 0,32%. Sommando le previsioni (1,7%+1,3%+1%+0,52%), si ottiene un risultato pari a quello prima enunciato (4,52%).

Con un esercizio matematico, si può comporre il valore percentuale degli incrementi di ciascun anno, ottenendo un risultato complessivo pari al 4,57% <sup>5</sup>. Delineato il quadro generale derivante dagli stanziamenti approvati nella Finanziaria 2002, è interessante effettuare un confronto con i limiti di sviluppo retributivo presentati dal Protocollo d'intesa, siglato

<sup>1</sup> Legge 5 agosto 1978 n. 468 come modificata ed integrata dalla L. 362/88, L. 94/97, L.208/99.

<sup>2</sup> DPEF, bilancio annuale, bilancio pluriennale a legislazione vigente e programmatico, legge finanziaria, relazione previsionale e programmatica, d.l. collegati alla manovra di finanza pubblica.

<sup>3</sup> Legge Finanziaria per l'anno 2002.

<sup>4</sup> Il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria introduce una lieve modifica alla previsione del DPEF 2001-04 sul TIP per il 2003, prima indicato nell'1,2%. Particolare è la durata quinquennale del documento.

<sup>5</sup> Per calcolare gli incrementi dell'anno 2003 si dovranno aggiungere alla base retributiva gli aumenti previsti per l'anno 2002.

<sup>6</sup> DPEF 2003-06 – Capitolo IV.2.7: La Riforma nella Pubblica Amministrazione, pag. 94.

<sup>7</sup> Per l'anno 2002 TIP pari all'1,7%, mentre la previsione ISTAT per il mese di settembre è pari a +2,6% rispetto allo stesso mese del 2001.

<sup>8</sup> Presentato dal Governo al Parlamento il 30 settembre 2002 - Art. 20 (AC 3200)

il 4 febbraio tra il Governo e le OO.SS.. Il Governo si è impegnato a rideterminare le risorse finanziarie per i rinnovi contrattuali, al fine di attribuire un incremento medio della retribuzione complessiva dei dipendenti pubblici del 5,56%, che corrisponderebbe a circa 100 mensili per il personale del comparto Ministeri.

L'aliquota stabilita è più alta di circa un punto percentuale rispetto all'incremento massimo ottenibile dalle risorse stanziare (4,57%).

Ciò significa che la differenza, pari allo 0,99%, dovrà essere impegnata dal Governo con i mezzi legislativi a sua disposizione, prima di essere utilizzata in sede negoziale.

Tali maggiori disponibilità potrebbero essere considerate l'ultima tranche del recupero del gap inflattivo tra i tassi d'inflazione reale e quelli programmati per gli anni 2000 e 2001. In merito, l'intesa non propone indicazioni, anche se il lungo ed acceso dibattito tra Governo ed OO.SS. si era incentrato soprattutto su questo argomento.

L'accordo di luglio prevedeva, infatti, che gli adeguamenti retributivi dovessero ancorarsi all'inflazione reale, depurata non solo del contributo dell'inflazione importata, ma anche dell'andamento delle retribuzioni di fatto. Sull'argomento è necessario aggiungere che le risorse previste dall'Accordo (5,56%) sono state confermate dal Governo nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2003-2006 approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 luglio 2002 <sup>6</sup>.

Il DPEF disegna il quadro macroeconomico nazionale, alla luce degli scenari

internazionali e delle raccomandazioni ricevute dall'Unione Europea, ed indica le linee di politica economica che costituiranno gli obiettivi del Governo in questa legislatura.

Le previsioni dello scorso anno sono state corrette in senso positivo o negativo nel rispetto dei parametri da conseguire.

Di rilievo per il settore della Pubblica Amministrazione, e nello specifico per l'attività negoziale, sono da ricordare le indicazioni in merito allo sviluppo dell'attività di formazione (aumento degli investimenti pari al 2% del monte salari), alla recente riforma della dirigenza, all'incentivazione delle forme flessibili d'accesso, alla mobilità, nonché alla rideterminazione degli adeguamenti retributivi per il biennio 2002-2003.

Su questo argomento il DPEF prevede una crescita nel rispetto delle politiche dei redditi, che nella previsione di una discesa progressiva dell'inflazione dovuta alla moderazione dei prezzi internazionali, pone l'inflazione programmata per il 2003 all'1,4%. La precedente previsione era più bassa solo dello 0,1%.

Sul tema si è aperto un ampio dibattito tra Governo e Parti sociali, in cui queste ultime rivendicano un maggior riconoscimento del potere d'acquisto dei salari, alla luce di un'inflazione in crescita, già dal 2002 <sup>7</sup>.

In sintesi, la dinamica delineatasi nel corso dei primi nove mesi dell'anno conferma una crescita complessiva delle retribuzioni nel limite massimo del 5,66%.

Di recente il Disegno di legge finanziaria per l'anno 2003 <sup>8</sup> ha impegnato le disponibilità finanziarie necessarie per riconoscere i maggiori benefici sin qui delineati, integrando le risorse stanziare per il 2003 di 570 milioni di €.

**Vincenzo Emiliano Martire**  
Dipendente ARAN

# aran inserto newsletter

SETTEMBRE OTTOBRE 2002

---

## & REGIONI & AUTONOMIE LOCALI

CONTRATTO COLLETTIVO  
NAZIONALE  
DEL COMPARTO REGIONI  
E AUTONOMIE LOCALI

I RISULTATI, I PROBLEMI  
LE PROSPETTIVE

CONVEGNO ARAN  
ROMA, 26 SETTEMBRE 2002



# IL CCNL DEL COMPARTO REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI: I RISULTATI, I PROBLEMI E LE PROSPETTIVE

**RENATO RUFFINI**

Esperto ARAN

## PREMESSA

*Lo stato dell'arte, relativo all'applicazione della contrattazione collettiva nel Comparto Regioni-Autonomie locali e le sue prospettive, sono state l'oggetto di analisi del convegno, tenutosi a Roma il 26 settembre scorso, organizzato dall'ARAN. La necessità di fare un quadro, dal punto di vista strettamente tecnico, della situazione attuale della contrattazione collettiva, nazionale e decentrata, nel comparto stesso, al fine di riflettere, anche in previsione dei prossimi rinnovi, su ciò che è stato compiuto nelle ultime due tornate contrattuali, era infatti una necessità diffusamente condivisa, considerata la mole di "innovazioni legislative e contrattuali" che ha investito gli enti negli ultimi anni. Considerata la natura tecnica del convegno e il suo obiettivo di "fare sintesi" rispetto ad una serie di temi variegati e complessi, è stata consequenziale la scelta di articolare i lavori raccogliendo i diversi punti di vista sulle problematiche manifestatesi nell'applicazione dei contratti nazionali da parte degli enti. I punti di vista proposti sono stati i seguenti:*

A) *Visione d'insieme.*

*Questa parte è stata svolta dall'ARAN che, coerentemente con il suo*

*ruolo di agente negoziale, è naturalmente in grado di raffigurare la situazione d'insieme del comportamento degli enti del comparto. Infatti, la stessa Agenzia, nell'ambito della sua attività istituzionale, ha avuto modo di procedere ad una sorta di monitoraggio dei contratti decentrati ricevuti, finalizzato alla mera conoscenza dei prodotti contrattuali elaborati negli enti; sviluppando altresì una indagine sul campo sull'esercizio del "potere datoriale" da parte degli enti.*

*A tal fine è stata effettuata una ricerca campionaria, basata su un questionario di analisi volto a verificare la natura del processo decisionale (soggetto decisionale e tipologia di atti) effettivamente adottato negli atti di gestione del personale.*

*Ciò ha permesso di evidenziare "oggettivamente" le modalità di applicazione del contratto nazionale da parte degli enti. Il quadro che emerge dall'analisi consente di individuare alcune domande chiave dalle cui risposte, che dovranno dare i soggetti datoriali, dipende il tipo di sviluppo delle politiche contrattuali future.*

B) *Visione dei singoli enti.*

*Questa parte è stata svolta da "testimoni" delle diverse tipologie di amministrazioni (regioni, comuni, province, camere di commercio, ipab, comunità montane), i quali*

*hanno rappresentato, in base alla loro specifica esperienza, i punti critici dei contratti nazionali, ovvero quegli aspetti della disciplina contrattuale che hanno creato loro difficoltà nel perseguimento di determinate politiche di organizzazione e gestione del personale.*

C) *Visione degli studiosi di diritto del lavoro.*

*Sulla base della situazione d'insieme e delle esperienze dei singoli enti, nella seconda parte del convegno, illustri studiosi di diritto del lavoro, impegnati quotidianamente con il comparto pubblico, hanno sviluppato analisi tese ad individuare i nodi tecnico-contrattuali sviluppatisi nel quadriennio appena passato e con i quali occorre confrontarsi per lo sviluppo delle future politiche negoziali.*

D) *Visione degli organi di indirizzo.*

*Se gli studiosi hanno sviluppato "sintesi" di tipo tecnico-giuridico, i rappresentanti degli organi di indirizzo hanno avuto il compito di definire la sintesi dal punto di vista delle future politiche contrattuali. Tale sintesi ovviamente dovrà essere formalizzata nei tempi e nei modi istituzionalmente previsti ed essere attuata dal Comitato di settore attraverso la propria direttiva all'agente negoziale.*

*Per questa ragione, il convegno si è concluso con un dibattito nel corso del quale i rappresentanti istituzionali delle associazioni degli enti si sono confrontati sulle esigenze da soddisfare in termini di politiche contrattuali e di gestione del personale. Il quadro d'insieme sviluppato nel convegno ha quindi permesso di approfondire tutte le diverse e complesse problematiche connesse ai contratti collettivi di lavoro del comparto, consentendo così di fare un quadro articolato e completo delle tematiche affrontate.*

## LA VISIONE D'INSIEME

*Il compito di definire il quadro di insieme sulla contrattazione del Comparto Regioni-Autonomie locali è spettato, come sopra ricordato, all'ARAN, attraverso una rappresentanza di alto livello composta dal Presidente, da altri due componenti del Comitato direttivo e dal Direttore generale del Comparto.*

*Il primo intervento è stato quello del Presidente dell'ARAN, avv. Guido Fantoni, il quale nel porgere i saluti, sicuramente non rituali, ha ricordato che il processo negoziale che permetterà di definire il CCNL dovrà essere svolto all'interno di regole ben precise. Prima fra tutte, quella relativa alla controllabilità dei costi contrattuali, al fine della verifica della compatibilità economica dei contratti collettivi di lavoro effettuata dalla Corte dei conti. Non è quindi auspicabile, per il Presidente dell'ARAN, che si ripeta quanto avvenuto nella precedente tornata contrattuale con il contratto relativo al secondo biennio economico, il quale è stato sottoscritto, nonostante la certificazione "non positiva" della compatibilità economico finanziaria da parte della Corte dei conti, per la nuova volontà delle parti. Tale esito, ha continuato il Presidente, difficilmente potrebbe essere nuovamente sostenuto dall'agente negoziale in questa nuova tornata contrattuale.*

*Dopo questo primo chiarimento, si è sviluppata la relazione introduttiva del convegno da parte del Dott. Gianfranco Rucco (riportato integralmente in questo numero della rivista), componente del Comitato direttivo, responsabile della contrattazione del Comparto Enti locali. Nella sua relazione il Dott. Rucco, partendo dall'analisi delle esperienze della contrattazione degli anni appena*

trascorsi, ha indicato il punto di riferimento sulla base del quale valutare l'efficacia e l'utilità dei contratti collettivi: gli "enti marginali" ovvero il "convoglio più lento". In altri termini, ciò significa che il contratto di lavoro deve attestarsi ad un livello di regolazione tale che sia utile non già all'ente dotato di ampie risorse finanziarie e di elevate professionalità, quanto piuttosto agli enti che, per una serie di motivi, si caratterizzano per essere strutturalmente deboli (ovvero marginali), offrendogli quindi una regolazione contrattuale che sia per loro sostenibile e quindi utile in quanto fonte di regolamentazione certa dei rapporti di lavoro. Il contratto di lavoro deve quindi focalizzarsi sulle esigenze dei soggetti deboli, creando condizioni di governo utili sia al datore di lavoro che ai lavoratori, e strutturandosi, non solo in termini di contenuti, ma anche di linguaggio rispetto alle specifiche esigenze di questa tipologia di soggetti.

Sulla base di questo fondamentale presupposto si pone quindi il problema di individuare il profilo dell'ente marginale. Questo non è tuttavia immaginabile come semplice tipologia di ente; non si può per esempio ritenere che gli enti marginali siano gli enti di minore dimensione: può accadere infatti che un comune turistico di piccole dimensioni sia ricco e non certo marginale. In questo senso l'ente marginale non è tanto un ente reale quanto piuttosto un idealtipo sulla base del quale costruire la regolamentazione. Per comprendere ed individuare il profilo dell'ente marginale, occorre conseguentemente indagare i tipici punti deboli che si sono manifestati nell'azione degli enti del comparto.

Quindi, l'analisi di Rucco si è sviluppata attraverso una prima descrizione delle principali criticità manifestatesi

nell'applicazione dei contratti nazionali a livello aziendale da parte degli enti, individuate soprattutto nello sviluppo delle materie negoziate a livello decentrato ed alla relativa riduzione dell'esercizio dell'autonomia datoriale, rinviando poi ai lavori successivi della giornata l'approfondimento di questa problematica, fondamentale per definire la politica contrattuale da perseguire.

Il terzo intervento dell'ARAN è stato sviluppato dal Prof. Mario Ricciardi (vedi in questo numero della rivista), componente del Comitato direttivo, il quale ha sviluppato un intervento sul tema degli accordi quadro, che fanno da cornice e sfondo all'attività negoziale dei singoli comparti e conseguentemente costituiscono un importante punto di riferimento rispetto all'attività negoziale, sia passata che futura.

Nel suo intervento il prof. Ricciardi, dopo avere ricordato la numerosità di accordi quadro stipulati nel periodo negoziale trascorso (33 accordi quadro di cui almeno 12 di rilevante portata), ha individuato due diverse tipologie di accordi quadro: gli accordi relativi alla definizione della struttura contrattuale e quelli riguardanti la definizione di temi di natura trasversale. Tra i primi vi sono accordi quali quello relativo alla composizione dei comparti di contrattazione, all'elezione e al funzionamento delle RSU, all'attribuzione e la ripartizione di permessi e distacchi, al funzionamento del Comitato paritetico per la certificazione dei voti e delle deleghe, ai modi e tempi dell'elezione delle RSU nei vari comparti, ecc. Tra i secondi vi sono per esempio gli accordi quadro sul tema del lavoro flessibile e quello sull'arbitrato.

Lo sviluppo di questa contrattazione si è reso necessario in relazione ad una serie di motivazioni assai specifiche connesse all'andamento dei processi negoziali e legislativi, quali necessità contingenti, problemi di omogeneità, rilevanza "politica" delle materie trattate, ecc. Il prof. Ricciardi ha poi concluso il suo

*intervento facendo alcune valutazioni di prospettiva circa l'uso di questo strumento contrattuale.*

*In proposito, tenuto conto dell'esperienza effettuata nel quadriennio passato, la valutazione del relatore è stata orientata alla prudenza, nel senso di orientarsi verso un uso moderato della contrattazione –quadro, in via principale a motivo della necessità di non contrastare un processo di differenziazione interna della contrattazione nel lavoro pubblico, oltre che in relazione al fatto che alcune esigenze di impostazione di linee “quadro” sono ormai state superate e al fatto che tali contratti spesso sono poco noti alle amministrazioni.*

*Una volta definiti i contorni e le linee guida di lettura delle esperienze di contrattazione dell'ultimo quadriennio, la visione d'insieme dell'esperienza contrattuale è stata descritta in modo tecnico ed approfondito dal Dott. Domenico Di Cocco (per gli approfondimenti si rinvia alla relazione pubblicata su questo numero), direttore generale dell'ARAN per il Comparto Regioni-Autonomie locali, il quale ha presentato i risultati delle indagini e delle analisi effettuate dall'ARAN sui contratti decentrati e sui poteri del dirigente pubblico - privato datore di lavoro.*

*L'analisi si è dimostrata di estremo interesse, in quanto basata su dati fattuali (9000 contratti ricevuti, 4000 quesiti a cui si è data risposta e un questionario a 708 enti di diversa natura sulle modalità di esercizio dei poteri del privato datore di lavoro) che hanno fotografato una situazione in cui i complessi rapporti tra contrattazione nazionale e contrattazione aziendale si sono manifestati nella loro interezza ed in cui si evince, in modo chiaro, come vi siano naturali difficoltà nel transitare da una situazione, in cui il rapporto di lavoro era regolato in modo rigido e con regole pubblicistiche, ad una situazione in cui le fonti di regolazione del rapporto di lavoro sono pattizie e dove si può*

*esercitare un certo livello di potere organizzativo e gestionale tipico del datore di lavoro privato.*

*Più in particolare, per quanto attiene ai contenuti dei contratti decentrati, l'analisi dell'ARAN ha evidenziato una chiara tendenza ad estendere i contenuti negoziali oltre le prescrizioni del contratto nazionale, inserendo nell'attività contrattuale anche materie previste come unilaterali, quali i sistemi di valutazione, le progressioni verticali, le posizioni organizzative, gli orari di servizio, la mobilità interna, i profili professionali, i posti per concorsi pubblici, gli organici, la modifica di aspetti giuridici del rapporto di lavoro (ferie, permessi, disciplina, relazioni sindacali, ecc) e, soprattutto, l'utilizzo di risorse finanziarie, destinate al fondo per il salario accessorio e incentivante, aggiuntive rispetto a quelle contrattualmente previste.*

*Le criticità emerse dall'analisi evidenziano quindi come l'ipotetico “ente marginale” tende a supportare le proprie debolezze decisionali ed organizzative con la ricerca del consenso sindacale, anche su aspetti di preminente interesse organizzativo, enfatizzando di conseguenza l'attività negoziale a discapito degli altri strumenti di partecipazione, quasi che l'attività negoziale possa essere sostitutiva delle responsabilità dirigenziali, mortificando così questo ruolo centrale per lo sviluppo gestionale ed organizzativo delle amministrazioni.*

*Di Cocco ha poi evidenziato come la lettura dell'attività negoziale decentrata, derivante dall'analisi dei contratti decentrati, sia poi di fatto confermata dalla ricerca campionaria sull'esercizio del potere datoriale.*

*In tali analisi si evidenziano in primo luogo due elementi fondamentali:*

- a) *la forma assunta dagli atti di gestione ricalca quella pubblica. In altri termini, le decisioni datoriali vengono comunicate attraverso determine dirigenziali (in qualche caso anche delibere di giunta), facendo sì che atti privatistici vengano manifestati con un "involucro" di natura pubblicistica;*
- b) *molte delle materie datoriali, in particolare posizioni organizzative, profili professionali e progressioni verticali, sono state "cedute" alla contrattazione decentrata.*

*Questi due aspetti denunciano in modo evidente come permanga negli enti una cultura pubblicistica ed un certo pessimismo /sottovalutazione circa l'esercizio dei poteri datoriali, con la conseguente, già citata, sottovalutazione del ruolo della dirigenza e sopravvalutazione (dal punto di vista datoriale) del ruolo della contrattazione decentrata.*

*Una ulteriore indagine effettuata è stata quella relativa all'applicazione dell'art. 5 del CCNL 5.10.2001, relativo alla possibilità di incrementare il fondo per il salario accessorio da parte degli enti "virtuosi". L'analisi denuncia un sostanziale fallimento, almeno fino ad oggi, nell'applicazione di questa clausola contrattuale, sia in termini di adesione degli enti, sia in termini di corretta applicazione (nello spirito e nella lettera) della norma.*

*A questi elementi vanno poi aggiunti alcuni aspetti non regolati dai contratti collettivi nazionali che tuttavia gli enti avvertono come necessari; è questo il caso relativo all'assenza di regole specifiche per il personale degli enti convenzionati per la gestione associata dei servizi, per la gestione del personale assegnato alle Unioni, ecc.*

*Nell'insieme, l'approfondita analisi dell'ARAN evidenzia una situazione in cui si avverte fortemente l'esigenza di conformare i contratti all'"ente marginale" e non all'ente "di successo", al fine di rendere maggiormente congruente la contrattazione nazionale a quella decentrata, anche tenendo conto dei processi di apprendimento che comunque sono stati sviluppati all'interno delle diverse amministrazioni.*

.....

### **3. LA VISIONE DEI SINGOLI ENTI**

*Successivamente alle analisi complessive svolte dall'ARAN, il seminario si è sviluppato attraverso la "testimonianza" di funzionari e dirigenti delle singole amministrazioni, i quali hanno portato la loro esperienza e le loro conseguenti elaborazioni nella lettura dei risultati, dei problemi e delle prospettive dell'attività contrattuale del comparto. In particolare, l'intervento del dott. Bruni, dirigente della Regione Umbria, ha descritto come il processo di sviluppo organizzativo portato avanti, tutto sommato in modo soddisfacente all'interno dell'amministrazione da parte dei dirigenti, trovi, in linea di massima, un sostanziale aiuto nelle riforme sul lavoro pubblico e nei relativi contratti di lavoro; tuttavia questi ultimi, nei fatti, sono "rallentati" dalle inevitabili esigenze di metabolizzazione culturale, a volte erroneamente interpretate come segno di debolezza negoziale da parte del datore di lavoro e da rivendicazioni della parte sindacale aziendale, non coerenti con lo spirito dei contratti nazionali. La metafora espressa, soprattutto in relazione all'azione delle rappresentanze sindacali, è quella della "tela di Penelope", nel senso che in sede aziendale si "disfa" ciò che è stato fatto in sede nazionale. In questa esperienza, quindi, le incongruità tra contratto nazionale e comportamento aziendale sono lette in termini di evoluzione dei sistemi organizzativi, che passa attraverso*

*l'apprendimento interno e politiche negoziali più o meno complesse. Seppure con percorsi diversi, il Dott. Antonio Sette, direttore generale della provincia di Firenze, conferma l'analisi dell'ARAN e del collega della regione, laddove, individuando pregi e difetti dell'applicazione dei contratti nazionali da parte degli enti, esorta comunque a continuare sulla strada intrapresa, sviluppando contratti nazionali che rinforzino ulteriormente il potere datoriale. L'analisi di Sette parte dal presupposto che occorra spostare il focus dell'attenzione degli enti dagli aspetti contrattuali ed amministrativi agli aspetti più schiettamente gestionali, e di conseguenza i contratti devono essere orientati a consentire una più ampia possibilità di azione nella gestione del personale. Partendo da questo assunto, la lettura dei contratti decentrati e le proposte per i futuri contratti di lavoro nazionali vengono effettuate in relazione alla loro congruità allo scopo gestionale del dirigente. In questo senso è positiva la norma che consente la gestione, per esempio, di una reale selezione delle valutazioni; non è positiva la norma che non consente al dirigente di gestire, in un altro caso, una previsione di progressione orizzontale per anzianità. Per le camere di commercio è intervenuta Maurizia Dosso, dirigente del personale della camera di commercio di Padova. Nel suo intervento la relatrice ha rappresentato in primo luogo la sua esperienza diretta, descrivendo in particolare la complessità del negoziato a livello decentrato, sia per la necessità da parte datoriale di valutare l'insieme delle opzioni operative/obiettivi contrattuali posti: assetto organizzativo desiderato, prestazioni da erogare all'utenza con relativa modifica dell'orario di lavoro, attivazione della leva retributiva a fini motivanti; sia per la necessità di contrastare iniziative sindacali dure e determinate su posizioni distanti*

*rispetto la parte datoriale. Questo elemento evidenzia come vi sia la necessità, con il nuovo sistema contrattuale, di affrontare l'attività negoziale in modo articolato, sviluppando processi negoziali di significativa difficoltà. Nonostante tali difficoltà, con un apparente paradosso, la relatrice individua proprio nella valorizzazione dell'autonomia dell'ente e nella visione unitaria degli strumenti di incentivazione del personale, gli elementi maggiormente apprezzati del CCNL, proprio quegli aspetti che complicano in modo significativo l'attività negoziale decentrata. I punti critici del contratto sono stati invece individuati dalla Dosso nel sistema delle relazioni sindacali, dall'inapplicabilità dell'art. 5 del CCNL 15.10.2001 e dal fatto che esistono forti difficoltà nello sviluppo di un reale orientamento al risultato ed alla valutazione dei meriti nelle pubbliche amministrazioni. Anche in questo caso, quindi, tra luci ed ombre, l'esperienza dell'ente è un'esperienza di un complesso processo di evoluzione organizzativa, sicuramente difficile ma affrontato con buoni livelli di efficacia. Le testimonianze relative alle comunità montane ed alle ipab, se su molti aspetti erano in linea con quelle già citati, in generale si sono necessariamente rivolte a sottolineare le specificità di tali tipi di enti rispetto ai quali la contrattazione nazionale, fino ad oggi sviluppata, non ha fatto sufficientemente giustizia, nel senso che non ha sviluppato regolamentazioni sufficientemente specifiche. Ecco quindi che nel caso delle ipab è stato inevitabile, per il dott. Fanti, richiamarne i complessi elementi di specificità (tipo di servizi erogati, presenza di professionalità specifiche,*

contestuale operatività di due contratti diversi, ecc.) che non possono non influire in modo specifico nella regolamentazione contrattuale. Allo steso modo, il dott. Marotta ha proposto considerazioni sulle specificità delle comunità montane, sia in relazione alle dimensioni degli enti, sia in relazione alla necessità di sviluppare in modo più efficace forme di contrattazione "territoriale".

Anche per i piccoli comuni si sono sollevati problemi di "congruità" tra contratto nazionale e specificità delle amministrazioni; infatti, Antonio Rinaldi, sindaco di Poggio Mirteto, nel suo intervento, ha posto l'attenzione sulla necessità di focalizzare le norme contrattuali su schemi operativi che siano alla portata dei comuni di minori dimensioni, non tanto per fare battaglie di retroguardia nella gestione contrattuale, quanto piuttosto per creare condizioni di reale sviluppo di questi, valutando anche forme che agevolino i percorsi di sviluppo dei piccoli comuni in termini di associazioni, unioni, ecc. Quello dei piccoli comuni è in effetti una questione centrale dell'attività negoziale che deve trovare maggiori soddisfazioni e congruenze rispetto agli assetti istituzionali esistenti più di quanto non sia avvenuto in passato.

I diversi interventi hanno avuto, come inevitabile, sfumature ed accenti diversi nel leggere i fenomeni contrattuali del comparto, ma nel loro insieme hanno avuto elementi di unitarietà in quanto:

- da un lato hanno confermato le linee emerse dall'analisi complessiva;
- dall'altro, dimostrando di non essere prototipi di enti marginali, hanno descritto situazioni aziendali

chiaramente in grado di governare il processo di cambiamento in atto, ancorché con le difficoltà tipiche della gestione di rilevanti processi di cambiamento.

Infine tutti gli interventi hanno fatto emergere le specificità delle amministrazioni, confermando la complessità del comparto, che dovrà trovare una necessaria risposta già in sede di contrattazione nazionale.

.....

#### 4. IL PUNTO DI VISTA DEGLI STUDIOSI

I professori Carinci, Zoppoli, Viscomi, hanno contribuito al convegno sviluppando delle prime sintesi tecnico-scientifiche sul dibattito circa la contrattazione del comparto.

Le tre relazioni sviluppate (che saranno riportate integralmente nel prossimo numero della rivista) sono state, tra loro, complementari in quanto si sono sviluppate dal generale al particolare. In primo luogo il Prof. Carinci ha analizzato lo scenario normativo che si è modificato con la riforma costituzionale e con la Legge n. 145/2002, che fanno da sfondo ai rinnovi contrattuali.

Per quanto concerne la riforma costituzionale, il relatore, ricordando che essa non è esente da limiti di tipo tecnico e politico, ha evidenziato il fatto che crea una serie di problemi anche dal punto di vista della regolazione del rapporto di lavoro. In particolare, come è noto, la norma costituzionale cita, tra le materie assegnate alla legislazione concorrente delle regioni, anche la "tutela e sicurezza del lavoro", formula piuttosto ambigua e tale da potere includere, ovvero escludere, le norme di diritto del lavoro tra le materie concorrenti. L'interpretazione della norma incide anche sulle politiche contrattuali valutando se e quanto sia ragionevole pensare ad uno spostamento del "baricentro" normativo dai livelli nazionali ai livelli regionali.

*Al di là delle interpretazioni della norma costituzionale, rispetto alla quale emerge chiaramente una lettura residuale e non estensiva della dizione “tutela e sicurezza del lavoro” (mantenendo quindi il diritto del lavoro tra le competenze normative nazionali), è evidente che, in generale, sul tema della riforma costituzionale, si gioca in modo significativo lo sviluppo dello scenario delle future politiche contrattuali, anche perché le Regioni influiranno comunque sul mercato del lavoro locale.*

*Sviluppando il tema costituzionale, il prof. Carinci ha poi introdotto il tema della recente riforma della dirigenza, la cui disciplina è particolarmente delicata in quanto si pone a cavallo tra aspetti di natura organizzativa e aspetti di rapporto di lavoro. In riferimento alla Legge 145/2002, sono stati analizzati i problemi e le incongruenze rispetto al resto della disciplina, poste dai nuovi modelli di conferimento dell’incarico e dall’attuazione della vicedirigenza. Il professor Zoppoli ha poi sviluppato il tema degli equilibri tra contrattazione nazionale e contrattazione decentrata nel comparto regioni enti locali, tema classico e centrale nel dibattito del convegno. L’analisi effettuata, in modo estremamente dettagliato dal Prof. Zoppoli, è partita dalla riforma costituzionale per arrivare alla evoluzione organizzativa interna agli enti. La dinamica descritta ha dimostrato come vi sia una sempre maggiore tendenza a privilegiare il momento aziendale rispetto a quello nazionale, valorizzando specificità ed autonomia delle singole amministrazioni. Tale processo di “spostamento di peso” dal livello nazionale a quello decentrato, su cui pare esservi peraltro un certo consenso, implica naturalmente una crescita organizzativa e manageriale degli enti e logiche regolamentative, da parte del contratto nazionale, più lineari ed “essenziali”.*

*Il professore Viscomi ha infine analizzato i diversi istituti contrattuali valutando*

*come questi possono essere utili al fine della innovazione organizzativa, sviluppando quindi analisi che dal testo tengono conto del contesto, con riferimento alle tecniche di gestione del personale. In altri termini il relatore ha sviluppato una lettura del testo contrattuale rispetto al contesto in cui esso deve essere applicato, individuando conseguentemente, per le diverse questioni sul tavolo (contrattazione decentrata, organici, mansioni, qualifiche, progressioni verticali, progressioni orizzontali, posizioni organizzative e reti organizzative), i criteri con cui dovrebbe essere affrontato, secondo una logica manageriale al fine di regolare i rapporti di lavoro in modo non riduttivo. Si sono così analizzate anche le relazioni che esistono tra i diversi istituti contrattuali e le tecniche manageriali ed organizzative di governo delle risorse umane, che ne costituiscono le logiche conseguenze.*

*Fra le altre questioni la relazione ha messo in evidenza che negli enti la dirigenza è strutturalmente debole e quindi sviluppa, piuttosto che un management strategico, un management di carattere reattivo rispetto alle situazioni in cui si trova ad operare, tutto ciò rende necessario accompagnare lo sviluppo dell’attività contrattuale con uno sviluppo delle capacità manageriali interne alle amministrazioni.*

.....

## **5. LA VISIONE DEGLI ORGANI DI INDIRIZZO**

*Al termine del convegno si sono tirate le somme sviluppando alcune riflessioni, da parte degli interlocutori istituzionali, a proposito dei rinnovi contrattuali. Rispetto a questo argomento sono intervenuti Giancarlo Gabbiannelli, sindaco di Viterbo e recente presidente*



*del Comitato di settore, Antonio Rinaldi, sindaco di Poggio Mirteto, Emilio Bertolini della fenasap, Flavio Debono, assessore nella regione Emilia Romagna. La tavola rotonda è stata condotta da G. Rucco, attraverso una serie*

*di domande sui temi prossimi del contratto. La prima domanda ha riguardato problemi di metodo, piuttosto che di contenuto dei contratti, è stato chiesto ai diversi partecipanti come ritengono che il Comitato di settore dovrà interpretare il suo ruolo. Si rende necessario considerare questo problema delle modalità di azione del Comitato di settore anche per il fatto che nella tornata contrattuale precedente sono state prodotte delle direttive molto*

puntuali (e numerose) che naturalmente non hanno agevolato il rapporto tra organo di indirizzo e soggetto negoziale, stante il fatto che direttive troppo di dettaglio rendono eccessivamente limitato lo spazio negoziale sul tavolo contrattuale con ovvie difficoltà, soprattutto da parte datoriale, di sviluppo della trattativa.

Gli interventi hanno evidenziato, nell'insieme, la necessità di definire nuove regole di funzionamento e di organizzazione interna del Comitato di settore, anche attraverso un nuovo regolamento interno al comitato, al fine di rendere sempre più efficace il suo lavoro, tenendo conto in modo efficace delle diverse anime del comparto che hanno interessi molto diversi (piccoli comuni, ipab, comunità montane, regioni, grandi comuni, camere di commercio, province) che devono essere necessariamente temperate. La seconda domanda posta da Rucco ai rappresentati degli enti ha riguardato uno dei grossi temi affiorati nel dibattito del convegno, quello relativo ai rapporti tra contratto nazionale e contratto decentrato. In altri termini Rucco ha chiesto se il contratto nazionale debba andare alla velocità dell'ultimo convoglio (l'ente marginale) e come modulare poi la regolamentazione di secondo livello. Da parte dei rappresentati dei piccoli comuni si è posto l'accento sulla necessità di "modularità" a livello di contratto nazionale, prendendo atto delle differenze strutturali dei diversi enti già al primo livello di contrattazione. Allo stesso modo anche il rappresentante delle Ipab si è focalizzato sulla necessità di differenziare le norme contrattuali già a livello di contratto nazionale. Per altre tipologie presenti al dibattito la risposta formulata si è focalizzata principalmente verso un'idea di maggiore potenziamento e strutturazione dei contenuti e delle procedure della contrattazione di secondo livello, mantenendo quindi un contratto nazionale "leggero" ed articolato in diverse sezioni.

La terza domanda posta da Rucco ha riguardato questioni relative ai contenuti contrattuali. In particolare, con riferimento al sistema di classificazione e progressione retributiva basata sui sistemi di valutazione, Rucco si è chiesto ed ha chiesto ai partecipanti al dibattito, se e come regolare tali sistemi, considerato che a fronte di norme contrattuali specificamente selettive sembra che l'applicazione effettiva dei sistemi di progressione sia stata più simile ai vecchi scatti di anzianità che non a sistemi di selezione di merito. Allora, ci si chiede, quanto e come regolare? Tutti i partecipanti al dibattito hanno riscontrato come il tema posto sia centrale e di estrema difficoltà. Anche nel dibattito si è riconosciuto che alla base di queste scelte vi è la capacità, da parte di coloro che operano negli enti, di agire con chiarezza nel perseguire i propri obiettivi istituzionali. Ciò posto, si sono sviluppate diverse valutazioni in tema di modifica del sistema di classificazione volte a renderlo più efficace soprattutto agendo sui gradi retributivi e sui profili professionali. Ha chiuso il convegno il dott. Rucco assieme al Presidente dell'ARAN, Guido Fantoni, i quali, piuttosto che tirare difficili conclusioni rispetto ai complessi temi trattati, che di fatto saranno attuate solo dal tavolo negoziale, hanno ricordato che al di là degli slogan (semplificazione, contratto leggero, chiarezza delle procedure, ecc.) nell'attività negoziale tutto si può fare, senza avere paura delle parole, ciò che conta è avere le idee chiare circa gli obiettivi che si perseguono, agendo in modo coerente con i ruoli che ogni istituzione detiene e con forti collaborazioni in relazione alle finalità comuni.

# IL CONTRATTO DELLE AUTONOMIE: LE SCELTE E I CONTENUTI INNOVATIVI

**GIANFRANCO RUCCO**

Componente Comitato Direttivo ARAN

Vi ringrazio della partecipazione piuttosto significativa.

Quando a maggio abbiamo cominciato ad interrogarci sull'opportunità di fare un convegno di questo tipo abbiamo pensato ad una giornata di riflessione su quello che è accaduto nella contrattazione degli enti locali, quanto meno nell'ultimo quadriennio.

La giornata di oggi avrà una valenza di ripensamento su quello che è avvenuto, sulle soluzioni contrattuali, le criticità che si vengono evincendo dall'applicazione concreta e poi solamente nell'ultima parte, alla tavola rotonda, con la presenza degli interlocutori istituzionali designati dalle associazioni rappresentative degli enti, sarà forse possibile avere qualche indicazione per le prospettive della nuova contrattazione.

Noi abbiamo raccolto in questi anni, come la legge ci dice di fare, le esperienze di contrattazione integrativa decentrata degli enti e da queste esperienze affiorano delle considerazioni estremamente interessanti che in particolare il dott. Di Cocco avrà modo di illustrare nella sua relazione.

Vorrei focalizzare l'attenzione, su alcuni snodi fondamentali del contratto degli enti locali per capire, anche

alla luce delle esperienze degli enti, cosa è stato fatto e come si può migliorare quello che è stato fatto. C'è un punto iniziale sul quale io credo dobbiamo interrogarci seriamente che riguarda la valenza dello strumento del contratto nazionale di lavoro.

Quando facevo il corso di diritto sindacale mi insegnarono che il contratto nazionale di lavoro serve a tutelare la condizione economica dell'azienda marginale; nella logica del convoglio, si potrebbe dire banalmente, il convoglio viaggia alla velocità della nave più lenta, altrimenti non è un convoglio.

Questo, tradotto nell'ambiente pubblico e nell'ambiente delle autonomie locali, pone una questione, cioè: il CCNL deve continuare ad avere questa funzione di tutela della condizione di bilancio ed organizzativa della categoria di enti più deboli?

Fermo restando che poi bisogna capire cosa significa ente debole, ma questo è un dibattito che non appartiene alle scelte dell'agenzia, noi non siamo un'autorità, siamo un'agenzia di servizio, "vendiamo" una funzione professionale, però è chiaro che noi dobbiamo porlo questo problema, almeno io sento questa responsabilità, perché quando mi domando qual è nel comparto degli enti locali la categoria di enti più deboli, le risposte non sono immediatamente chiare.

Qualcuno potrebbe pensare ad un indicatore meramente demografico, ma utilizzando l'indicatore meramente

demografico, senza offesa per nessun comune, c'è Cortina che ha pochi abitanti, ma chi si sentirebbe di dire che Cortina è un comune "debole"; allora questo ragionamento, obiettivamente, bisogna cominciare a porlo, perché la prima domanda che ci si deve fare, quando si pensa ad un CCNL, è effettivamente a che serve. Io credo sia giusto che il contratto degli enti locali mantenga questa caratterizzazione di contratto di tutela della condizione dell'ente più debole del comparto, però, naturalmente, il fatto che lo pensi io non ha nessuna rilevanza effettiva, conta per noi l'opinione che a questo riguardo avranno i nostri committenti, cioè il Comitato di settore, espressione della volontà degli enti.

Ma penso che siamo arrivati ad un punto, e questo lo dico sulla scorta della lettura dell'esperienza contrattuale, soprattutto integrativa decentrata di questi anni, un punto nel quale questa domanda non è più eludibile perché se la risposta è sì, allora ne consegue tutta una serie di linee di politica negoziale, di scelte contrattuali in una determinata direzione; se la risposta è no si può andare da altre parti, ma quello che mi preoccuperebbe molto, lo dico rassegnando in questo una funzione tecnica di contributo alle scelte della politica, quello che mi preoccuperebbe di più è una indicazione di politica sindacale dove le scelte di dettaglio non siano raccordate a questa opzione fondamentale. Ci vuole un minimo di coerenza a questo punto, perché noi stiamo riscontrando che effettivamente i costi della gestione dei contratti sono significativi, i contratti effettivamente stanno determinando spesa consistente, ma anche scelte organizzative conseguenti di una certa consistenza. Allora dobbiamo porci alcune domande ed una parte della funzione di questo convegno è proprio rispondere a queste domande.

Questo premesso dobbiamo anche dar conto di un altro problema.

Uno degli assi portanti degli indirizzi a suo tempo impartiti dal Comitato di settore all'Agenzia, per quanto riguarda il CCNL degli enti locali, era che il contratto avesse una caratteristica di indifferenza organizzativa.

In sostanza i nostri committenti ci hanno detto: nessuna soluzione ipotizzata nel contratto deve indurre un certo tipo di scelta organizzativa per gli enti locali, perché gli enti locali, in quanto autonomi, si organizzano come ritengono ed il contratto nazionale non deve interferire rispetto a queste scelte. Benissimo!

Da un punto di vista tecnico noi riteniamo di aver fatto qualcosa del genere, a parte qualche problema legato alle code dove poi effettivamente su alcune particolari categorie si è andati a fare delle cose che in qualche misura un minimo di organizzazione la inducono, ma potremmo discutere una settimana se stiamo parlando di organizzazione del lavoro o se stiamo parlando di organizzazione amministrativa dell'ente; comunque, nella buona sostanza, le soluzioni del contratto effettivamente hanno questo carattere di indifferenza organizzativa. Ma allora il problema si sposta sulla cornice, cioè gli enti, a loro volta, hanno messo a norma una cornice organizzativa ed un contesto organizzativo nel quale le soluzioni contrattuali potessero girare in modo appropriato?

Le due cose debbono necessariamente camminare di pari passo; l'esperienza di questi contratti insegna che non si può far funzionare il CCNL, ancor meno il contratto decentrato integrativo, se prima non si è fatta tutta una serie di operazioni sull'organizzazione,

che purtroppo ancora non costituisce cultura corrente. Questo è un altro problema che come riflessione non è direttamente legato al contratto ma interviene dopo, quando si tira la somma di quanto si è speso in cambio di quale miglioramento di produttività e di efficienza e di efficacia dell'attività dell'ente, perché una buona parte di questo scambio dipende proprio dalla autonoma sensibilità dell'ente a darsi una organizzazione che faccia girare dentro il contratto. Un'altra funzione del CCNL, di scuola, è quella di costituire uno strumento di regolazione del potere datoriale, a questo riguardo mi pare di poter dire che l'equilibrio generale del D.Lgs. n. 165/2001, e di tutta la riforma dell'amministrazione per quanto riguarda la riforma della dirigenza, passa sul principio dell'autonomia del potere gestionale del dirigente per quanto attiene, certamente, l'organizzazione del lavoro e la gestione del trattamento economico accessorio. Ma questa autonomia non è un'autonomia astrattamente idealizzata dalla legge, perché se è vera la teoria per la quale non è espressione di potestà autoritativa ma di capacità negoziale, allora in concreto il potere datoriale di quel singolo dirigente, di quel singolo ente dipende dal contesto organizzativo. E il contesto organizzativo è regolato dagli strumenti regolamentari dell'ente, ma anche dal contratto di lavoro, soprattutto dal contratto decentrato, perché è a livello periferico che vengono fatte determinate scelte. Allora, se astrattamente ragionando noi possiamo dire di aver dei CCNLL dove si è tentato di raggiungere degli equilibri che consentissero un'effettiva esplicabilità di significativi poteri datoriali in capo alla funzione dirigenziale,

bisogna altrettanto registrare obiettivamente una tendenza a livello periferico, anzi una controtendenza a livello periferico, per la quale, per ragioni che tutti conosciamo e sulle quali ritengo superfluo soffermarci, poi avviene che non è così.

Cioè si definisce un contesto organizzativo locale, dove effettivamente questa autonomia dirigenziale nella organizzazione del lavoro e nella gestione del personale e dei trattamenti economici è largamente condizionata da strumenti regolativi .....per carità se questa è la volontà congiunta delle parti sociali locali va bene così, non è che qualcuno stia dando un giudizio rispetto a questo, io constato una tendenza.

E pongo il problema perché questa è una delle tendenze applicative generali del contratto nazionale di lavoro a livello locale e allora bisogna sapere se da parte degli interlocutori istituzionali si ritiene che questa tendenza vada assecondata in qualche misura oppure se questa tendenza deve avere dei segnali di inversione per cui il contratto nazionale deve contenere, rispetto a questo, indicazioni più o meno precettive.

Le tematiche, andando per i rami, sono abbastanza significative ed anche abbastanza pesanti.

Alcune possibilità che noi abbiamo tentato di inserire nel CCNL, obiettivamente, non sono state colte in modo molto significativo, ci dobbiamo domandare perché.

Per la prima volta si è tentato di agevolare la posizione dei comuni di minori dimensioni demografiche, che salvo smentita e salvo riarticolazioni all'interno di questa valutazione mi pare di aver capito che sono considerati dalla generalità dei nostri interlocutori istituzionali come la nave più lenta del convoglio, consentendo la possibilità di andare a delle contrattazioni integrative decentrate in qualche misura territoriali. Non è che questa

cosa abbia avuto un successo strepitoso da quello che ne sappiamo.

Ci sono dei problemi, come dire, anche di organizzazione sindacale, perché con le RSU, è chiaro, diventa sempre una questione complicata andare a mettere insieme enti, non è facile, ancora meno facile è mettere insieme le Rappresentanze Sindacali Unitarie, però comunque alla fine devo dire che, almeno nella loro espressione nazionale, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, quelle che poi obiettivamente esprimono anche molto a livello di RSU periferiche, la sensibilità rispetto a questo tema l'hanno sempre dimostrata e anche una certa disponibilità a superare queste rigidità un po' feudali delle RSU del singolo comune, in una logica di tipo armonizzante, però il dato esperienziale è quello.

Pochissimi enti si mettono insieme per fare la contrattazione decentrata integrativa associandosi per questo fine. E questo è un problema che sta dentro un'etichetta più grande, io sono entrato all'Anci nel 1988 e i comuni italiani erano 8094, siamo nel 2002 e i comuni mi sembra siano diventati 8107; dopo 14 anni di indicazioni legislative di unione, fusione, avvicinamento, convenzioni, i comuni aumentano invece di diminuire.

Qualcosa non funziona, anche qui non è un problema dell'agente negoziale, l'agente negoziale deve però tentare di sottoporre alla politica il ragionamento, cioè, perché non ce la fate a mettervi insieme, dov'è che non funziona il meccanismo, e soprattutto, come il contratto può andare incontro a questo fenomeno.

Soluzioni tecnicamente ipotizzabili ce ne sono molte, non è questo il momento di parlarne, tra l'altro in questa soluzione noi abbiamo anche agito facendo leva sul momento associativo naturale degli enti locali che è l'Anci, immaginando che questo rendesse "meno sospetto" tutto il meccanismo,

ma non ha funzionato in maniera significativa sul territorio lo stesso, quindi obiettivamente c'è ancora questa cultura diffusa, abbastanza dilagante, per la quale tutto si può toccare in Italia, tranne la squadra di calcio e il campanile del municipio, la torre civica.

Ma io continuo ostinatamente a pensare che un conto è l'identità civica della comunità, per quanto piccola, perché è giusto che lì ci rimanga un presidio di civiltà di quella comunità, i nati e i morti di quella comunità non sono numeri statistici nazionali, sono i nati e i morti di quella comunità. Ma che questo significhi che quella stessa comunità deve avere per forza un'autocompattatore di spazzatura con tre addetti, quando potrebbe dividere questo costo a terzi con un comune che sta a 5 km di distanza, io questo continuo a non capirlo.

Questo problema però comincia ad avere dei riflessi contrattuali talmente significativi che non è più ignorabile, in modo serio, dobbiamo capire che cosa dobbiamo fare.

Immagino che una qualche indicazione, nella direttiva per il prossimo contratto, rispetto a questo debba essere data con una pregnanza maggiore, anche perché nel clima che c'è mi pare di aver capito che su una cosa i nostri interlocutori istituzionali sono tutti d'accordo, e per noi è una benedizione, che cioè ogni realtà istituzionale, ogni categoria di enti deve avere nel contratto il riconoscimento del suo spazio, della sua specificità e delle sue soluzioni; il problema è tenere insieme un piccolo comune con la Regione, quindi più sezioni è consentito fare dentro al contratto meno si complica la cosa. Questa può essere una metodologia di lavoro, ma poi bisogna

entrare nel merito delle soluzioni. Un'altra nostra brillante invenzione, non so poi quanto, visto che ci è costato delle critiche della Corte dei conti, è stato l'art. 5 sui parametri virtuosi, talmente sono virtuosi che nessuno li persegue perché la virtù è per pochi.

Noi abbiamo dati statistici per i quali 63 enti su 825, di quelli rilevati, hanno applicato i parametri virtuosi. Secondo l'analisi della contrattazione integrativa che fanno i miei uffici, che sono particolarmente puntuti, solo 2 li avrebbero applicati bene, ma anche lasciando perdere la buona applicazione, resta il fatto che 63 enti su 825, esponendo a sistema questa media, siamo sempre all'8% del comparto. Vuol dire che pure questa storia dei parametri virtuosi non è piaciuta, non ha dimostrato "appeal" rispetto agli enti, sul perché potremmo discutere all'infinito, ma questo è un dato inconfutabile. Allora che cosa si deve fare è un problema serio. Siamo nella logica del convoglio? Tra l'altro non possiamo dimenticarci che noi siamo dentro un sistema legislativo che stabilisce che il rapporto tra contratto di primo livello e il contratto di secondo livello è necessariamente improntato al sistema delle clausole di rinvio e non a quello dello spazio negoziale residuale, nel senso che deve esserci un elenco di materie di contrattazione decentrata integrativa che può essere più o meno ampio, più o meno pesante, ma ci deve essere questo elenco, perché noi dobbiamo indicare le materie di rinvio, salvo decidere quali debbano essere. A questo punto è evidente che, in questa situazione, noi dobbiamo andarci a domandare se l'elenco delle materie di contrattazione decentrata

che abbiamo in piedi risulta ancora attuale rispetto alla situazione degli enti, perché a nostro avviso, sulla base delle rilevazioni fatte, il monitoraggio, noi riscontriamo una espansività del principio di contrattazione decentrata che va oltre i limiti, non solo del contratto, ma anche talvolta del ragionevole.

Allora la domanda è sempre quella: ma sbagliamo a fare l'elenco oppure è proprio il sistema che va riconsiderato? Cioè, il contratto, sempre sul presupposto che debba mantenere questa caratterizzazione di solidarietà e quindi di tutela della nave più lenta, deve perdere definitivamente quel residuo carattere autorizzatorio che ha, oppure il contratto deve recuperare una effettività nella fissazione di determinati confini.

Perché alla fine succede che arriva la Corte dei conti, in sede giurisdizionale locale, e cominciamo a riscontrare una serie di azioni sia degli organismi di controllo amministrativo (Ragioneria generale, Igop, Ispettorato), sia della Corte dei conti a livello di procure regionali, che iniziano ad andare a vedere cosa succede.

Il nostro monitoraggio ha riguardato l'esercizio dei poteri datoriali e l'applicazione dei parametri virtuosi. In pratica, l'84% risponde che le decisioni sulla gestione del personale sono assunte con determinazioni dirigenziali, ma dipende dal contesto organizzativo, come dicevo prima, sono determinazioni dirigenziali attuative di un contratto integrativo che ha normato in maniera contrattuale pure quello che doveva essere mera informazione o no?

Questo il questionario non ce lo dice, non lo sappiamo.

Il 2% con delibere dell'organo politico e il 13% con comunicazioni.

Più in dettaglio: per quello che riguarda la costruzione dei profili professionali il 77% decide con delibera di Giunta, sugli enti campione,



il 13% con contratto integrativo decentrato, solo il 9% con decisione privatistica.

Scusate, posso fare una domanda a me stesso? Ma perché a me si chiede di fare un contratto che non ha incidenza sull'organizzazione e solo il 9% degli enti monitorati ha "disamministrativizzato" il procedimento che porta alla configurazione dei profili professionali che, in quanto etichetta dell'insieme di mansioni assolate dal lavoratore, dovrebbe avere una caratterizzazione assolutamente privatistica.

C'è obiettivamente una contraddizione nel sistema contrattuale cioè, tutta quella libertà e indifferenza organizzativa che viene rivendicata a livello nazionale viene poi quasi sistematicamente riceduta a livello locale, e se questa è la volontà degli enti, figuratevi se a me crea un problema. Ma questo emerge dai dati che abbiamo, più o meno.

Ci si deve chiedere se si vuole andare avanti così o dove si vuole andare, questa è l'esperienza che noi registriamo.

Progressioni verticali: il 56% decide con delibera di Giunta, il 41% con contratto integrativo decentrato, il 2% con decisione privatistica.

L'Italia è terrorizzata dalla sentenza della Corte Costituzionale sui concorsi interni dell'Amministrazione delle finanze che ha posto una serie di condizioni sulla legittimità del ricorso a procedure che, in quanto di carattere eccezionale rispetto alla regola ordinaria della selezione o del concorso pubblico, devono essere motivate più che idoneamente; cioè torniamo al discorso del contesto organizzativo, allora molto probabilmente i nostri contratti, che non vanno direttamente in discussione alla Corte Costituzionale, ovviamente, ci andrebbero a caduta e per riflesso se qualcuno ponesse il problema

della norma del 165, sul quale sono agganciate le selezioni interne, per es. quella dello sviluppo professionale, e probabilmente la Corte Costituzionale, interpellata in quel senso, risponderbbe che quelle norme sono costituzionalmente legittime o interpretate nel senso conforme a quello che ha detto come principi costanti e ribaditi da ultimo nella sentenza dell'Amministrazione finanziaria. Che vuol dire?

Che l'ente deve fare lui le sue scelte organizzative a monte per poi poter far girare in maniera costituzionalmente corretta, e quindi anche legalmente tollerabile, le regole contrattuali sulle progressioni verticali.

Che questa cosa venga fatta dal 41% con il contratto decentrato, qualche dubbio me lo comincia a far venire, perché questi sono i capisaldi dell'autonomia organizzativa degli enti. Ciascun ente è padronissimo, a livello locale, di contrattare queste scelte, ma al di là del dato formale (che il contratto dice che non si deve fare), io mi pongo il problema in altri termini: tornando al nodo iniziale, i due capisaldi fondamentali, l'autonomia organizzativa e quindi l'indifferenza contrattuale rispetto all'autonomia organizzativa e la funzione solidaristica del CCNL, io vedo ben poche tracce di questo nell'applicazione a valle a livello periferico, non è un giudizio è una constatazione fredda su numeri altrettanto freddi.

Abbiamo tentato una sintesi dell'esperienza applicativa dei contratti ed emergono alcune tendenze: c'è una permanente e diffusa cultura ancora pubblicistica, cioè si manda ancora tanta roba in Giunta che probabilmente non dovrebbe andarci, la percezione dell'effettiva portata dei

poteri datoriali è abbastanza marginale, anche in quelle realtà dove in buona fede e con onestà intellettuale si tenta di applicare il contratto nazionale per come è scritto, perché ancora non si è capito bene fino in fondo il senso corretto dell'autonomia gestionale del dirigente pubblico con riferimento all'organizzazione del lavoro e alla gestione del personale e del trattamento economico accessorio. C'è molto da fare, c'è un grosso processo culturale da portare avanti, non è certo il contratto che può farlo, ma qualche segnale, volendo, laddove venga richiesto, si potrebbe tentare di far passare.

Certamente è limitato il ruolo della dirigenza nella fase di costruzione delle regole e dei percorsi per l'applicazione dei contratti collettivi decentrati e per l'organizzazione della gestione al secondo livello. Anche questo è un dato abbastanza incontrovertibile.

Complessivamente si può dire che in questi anni è stato fatto molto, voglio ricordare che sono stati fatti 2 contratti, quello quadriennale per il personale delle categorie e quello per la dirigenza e relativi bienni economici, è stato modificato l'ordinamento professionale e su questo vorrei fare una riflessione.

Da più parti giustamente si osserva che questo ordinamento professionale ormai già non va più del tutto bene perché presenta al suo interno alcune incongruenze: la nostra proposta originaria era di fare 4 categorie, tutte all'iniziale di livello, ognuno con il differenziale consolidato, questa era la proposta ai blocchi di partenza. Ora se si vuole riconsiderare questa soluzione dobbiamo tenere conto anche delle innovazioni legislative più recenti. Negli enti piccoli le posizioni apicali sono anche quelle di responsabilità di servizio e quindi finché esistono comuni di 3000-5000 abitanti la soluzione è nelle cose, ma

negli enti più grandi bisognerà capire questi D3 o ex ottavi o settimi livelli, con responsabilità di organizzazione visibili e significative, che fine fanno, che soluzione si debba dare a questo problema. E' un problema che esiste, che ha affaticato gli enti, che rischia di avere un costo crescente esponenziale, costo non solo di cassa ma anche di organizzazione, cioè rischio di aver fatto un'operazione, alla fine della quale, invece di flessibilizzare l'organizzazione all'interno delle strutture, noi l'andiamo ad irrigidire di più, creando presupposti anche di difficile mobilità interna nell'ambito della categoria. Una cosa sono i titoli abilitativi per l'esercizio di determinate attività, altra cosa è la rilevanza organizzativa di una determinata funzione.

C'è un po' di confusione fatta anche a livello periferico, non so se una parte di questo dipende proprio da come è scritto il contratto, comunque anche questo problema affiora e comincia a diventare pesante per gli enti. Non c'è dubbio che il contratto ancora abbia qualche cedimento ma sostanzialmente è un buon contratto, in realtà, almeno in teoria, esistono meccanismi selettivi, premianti, meritocratici, siamo stati i primi a parlare di produttività collettiva legata al risultato e all'impegno individuale o di gruppo, creando presupposti, per chi avesse voluto svilupparli, molto interessanti dal punto di vista della gestione del trattamento economico accessorio, poi se non si fa questo non dipende dal contratto.

In conclusione si può dire che certamente c'è da fare ancora un bel po', abbiamo tentato di accompagnare con la contrattazione tutto quello che stava succedendo a livello di movimento nel quadro istituzionale, non ci dobbiamo dimenticare le Bassanini, il 112, le leggi regionali applicative del trasferimento di funzioni, differenziali

retributivi, significativi.

Tutto il procedimento di redistribuzione del personale è foriero di un grave rischio: se noi immaginiamo che il contratto debba portare a sistema la raffigurazione della media dei comportamenti di eccellenza del comparto, facciamo un contratto bellissimo che però sconta l'organizzazione di 12 enti e costa molto. Se invece torniamo all'opinione iniziale che il contratto deve considerarsi a salvaguardia della nave più lenta, allora bisogna che rispetto anche alle esigenze di mobilità e di salvaguardia dei trattamenti in essere, facciamo un ragionamento. Se noi vogliamo far questo allora nessuno dopo si lamenti che il contratto ha un onere insostenibile, perché succederà che l'effetto imitativo e l'effetto espansivo diventa dilagante e generalizzato, e questo non basta evitarlo, se lo si deve evitare, a livello nazionale con le regole contrattuali collettive di primo livello, bisogna evitarlo pure in periferia, perché l'effetto imitativo fra due comuni vicini è micidiale.

Questi sono problemi antichi e anche le soluzioni ogni tanto ritornano, però siamo arrivati ad una condizione molto diversa da anni fa, la crescita del costo della spesa corrente alla voce retribuzioni e affini comincia a diventare, dal mio punto di vista, abbastanza preoccupante e andando dentro a vedere perché, mi rendo conto che il perché sta nei meccanismi applicativi a livello decentrato. E allora io questo lo dico perché poi nessuno potrà venirmi a dire tra due anni che sono saltati i conti di una certa quantità di enti locali, questa responsabilità vorrei non portarmela sulla coscienza.

# LA POLITICA NEGOZIALE DELL'ARAN NEI CONTRATTI QUADRO DEL QUADRIENNIO 1998/2001

**MARIO RICCIARDI**

**Componente Comitato Direttivo ARAN**

L'argomento che mi è stato proposto di trattare è molto vasto, e io mi limiterò ad alcuni accenni, più che ad un'illustrazione completa dell'argomento, che richiederebbe ben altro spazio. Occorre dire innanzi tutto che gli accordi -quadro hanno occupato un posto di rilievo nell'attività contrattuale dell'ARAN del quadriennio scorso. Basti pensare che dal giugno 1998 ad oggi sono stati stipulati ben 33 accordi di questo tipo.

Anche volendo depurare questo numero dall'attività contrattuale che potremmo definire minore (come le interpretazioni autentiche, o gli accordi che modificano solo in parte intese preesistenti, o ancora gli accordi che riguardano specifici settori), si può dire comunque che gli accordi-quadro di una certa rilevanza "politica" siano stati almeno una dozzina. Va detto inoltre che, nel contesto dell'azione profondamente innovativa esercitata dalla contrattazione collettiva nel quadriennio scorso, alla contrattazione -quadro è stato affidato spesso un ruolo rilevante, sia nel campo dell'innovazione delle regole delle relazioni industriali, sia relativamente a singoli istituti. Nel genus degli accordi-quadro che sono stati stipulati nel quadriennio

contrattuale scorso, si possono individuare infatti almeno due tipologie. Da un lato, vi sono gli accordi che riguardano la definizione della struttura contrattuale, o comunque la regolazione di aspetti più o meno rilevanti del funzionamento della contrattazione collettiva. Si tratta delle tipologie di accordi previste ad esempio dall'art. 40 del D.Lgs. n. 165/2001, che attiene alla definizione dei comparti, e dall'art. 42, riguardante la costituzione delle RSU. Se pur tecnicamente non è un contratto quadro, può essere ascritto a questa categoria anche il protocollo d'intesa sull' adeguamento, a seguito della Legge n. 83/2000, degli accordi sulle prestazioni indispensabili in caso di sciopero nei servizi pubblici essenziali. Dall'altro lato vi sono, invece, gli accordi che regolano in maniera generale istituti contrattuali trasversali, ai singoli comparti, accordi che richiamano strutturalmente da vicino il "tipo" degli accordi interconfederali storicamente diffuso nell'industria. Nel quadriennio scorso sono stati firmati almeno tre accordi di questo secondo genere: mi riferisco, andando in ordine di data di stipulazione, all'accordo sul telelavoro, all'accordo sul lavoro interinale, e all'accordo su arbitrato e conciliazione. Se osserviamo questa seconda parte dei contratti quadro è evidente la funzione che questo tipo di contrattazione ha rivestito: una funzione di apripista, funzione importante su cui ritorneremo.

Gli accordi del primo tipo, quelli cioè più o meno direttamente “nominati” dal D.Lgs. n. 165/2001 riguardano, in generale, l'applicazione e il completamento della normativa che definisce la struttura della contrattazione, ma soprattutto le regole della rappresentatività sindacale.

Il riferimento è naturalmente agli accordi sulla composizione dei comparti di contrattazione, all'accordo sull'elezione e il funzionamento delle RSU, l'accordo sull'attribuzione e la ripartizione di permessi e distacchi, l'accordo sul funzionamento del comitato paritetico per la certificazione dei voti e delle deleghe, gli accordi e i protocolli che hanno definito di volta in volta modi e tempi dell'elezione delle RSU nei vari comparti.

Sono i contratti attraverso i quali si è venuto definendo il peculiare sistema di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale del lavoro pubblico. Soffermarvisi richiederebbe un'attenzione specifica.

Sull'argomento, dunque, mi sia consentito rinviare a quanto già illustrato di recente, in occasione del seminario che l'ARAN ha dedicato al tema delle relazioni sindacali e delle regole della rappresentatività e, in particolare, alle relazioni presentate in quella occasione e già pubblicate.

(Si veda: S.Dragonetti, *Come cambia il settore pubblico: dalla legge 93 del 1983 fino alla riforma del 1998*, in Quaderni di rassegna sindacale, n.1, 2002; M.Ricciardi, *Relazioni sindacali e rappresentatività del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione*, in Diritto delle relazioni industriali, n.4, 2002).

Volendo fare un rapido accenno ad un possibile bilancio, in estrema sintesi, si può dire che gli accordi appena citati hanno contribuito a far sì che il sistema contrattuale abbia funzionato, nel suo complesso, almeno a livello nazionale, con ordine e trasparenza, dando stabilità ai rapporti sindacali.

Fra l'altro si è data via libera ad un'innovazione rilevante come le RSU, garantendo che tali elezioni fossero gestite democraticamente, nel rispetto delle minoranze e, nello stesso tempo, dando vita a una normativa che ne regolasse le prerogative

Per le Organizzazioni Sindacali, attraverso la misurazione delle deleghe e dei voti, si è data visibilità ad un'effettiva rappresentatività, evitando, nel contempo, gli appesantimenti del tavolo contrattuale derivanti dalla frammentazione sindacale tipica del pubblico impiego.

Nello stesso tempo va ricordato che la legislazione del D.Lgs. n. 396/97 e i contratti quadro susseguenti hanno incentivato e favorito un processo di unificazione di vari soggetti sindacali, unificazione sicuramente utile e necessaria.

Più complessa appare la situazione in sede decentrata. Un problema, non secondario, è riferito al fatto che, in sede decentrata, non vi è una misurazione del peso né delle singole Organizzazioni, né del rapporto RSU-OO.SS. Questo può riverberarsi sul processo negoziale quando, per esempio, la RSU è espressione di sigle sindacali almeno in parte diverse dalle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto di comparto.

Come si “pesa” la RSU rispetto alle organizzazioni sindacali firmatarie? E' un problema che necessiterebbe di un monitoraggio adeguato.

Nel caso in cui si riscontrasse, al di là di fisiologiche difficoltà o ritardi nella contrattazione integrativa, un effetto distorsivo sul processo sarebbe forse utile qualche intervento di “manutenzione” legislativa e contrattuale.

Passando a parlare della seconda tipologia

di accordi, quelli cioè su materie "trasversali" ai comparti, come i rapporti di lavoro flessibili e l'arbitrato, una domanda preliminare cui rispondere è, innanzitutto, perché nello scorso quadriennio si sia fatto ricorso allo strumento dell'accordo quadro.

Cioè, perché si è scelto (e naturalmente la scelta, prima ancora che dall'ARAN, è stata compiuta dalle amministrazioni, attraverso gli atti d'indirizzo elaborati dall'organismo di coordinamento dei comitati di settore) uno strumento contrattuale d'impronta almeno apparentemente "centralista", scartando, almeno in prima battuta, la via della contrattazione di comparto.

La risposta a questa domanda non può che essere articolata. In parte, vi è stato certamente un effetto imitativo rispetto al settore privato, nel quale, su argomenti analoghi, si è fatto spesso ricorso, appunto, ad intese interconfederali. Tuttavia, vi sono anche ragioni più specifiche e di merito.

Nel caso dell'arbitrato, ad esempio, il ricorso ad un accordo quadro va ricondotto, da un lato, ad evidenti ragioni di rilevanza "politica" dell'istituto, rilevanza non a caso rivendicata, sul versante sindacale, dagli stessi vertici confederali, ma anche all'esigenza di creare una disciplina omogenea su un istituto estremamente delicato e del tutto innovativo per l'esperienza italiana. Era dunque difficile ipotizzare, considerate la delicatezza

e la complessità dell'istituto, anche dal punto di vista della sua impalcatura organizzativa, di poter costruire, nella fase d'avvio, modelli diversi di arbitrato nei singoli comparti.

In altri casi, l'adozione dello strumento dell'accordo-quadro è stata voluta, da un lato, per dare un segnale di valore

generale, e quindi in senso lato anche "politico", di estensione degli strumenti della flessibilità a tutto il lavoro pubblico, ma anche per un'esigenza più contingente sul terreno delle politiche contrattuali.

Come si ricorderà, la trattativa per il lavoro interinale ha avuto inizio verso la metà del quadriennio, quando la prima fase della contrattazione quadriennale di comparto si era ormai conclusa. L'ARAN si è dunque trovata di fronte all'esigenza di realizzare una normativa che fosse immediatamente e generalmente applicabile a tutto il lavoro pubblico, per rispondere con sollecitudine alle richieste di maggiore flessibilità che provenivano insistentemente dalle amministrazioni di diversi comparti.

La scelta compiuta è stata dunque quella di stipulare, soprattutto nel caso del lavoro interinale, un accordo quadro "leggero", ma costruito in modo da essere immediatamente applicabile nei diversi comparti, anche in assenza di una disciplina settoriale.

Accordo-quadro, peraltro, destinato poi ad auto-dissolversi in pratica man mano che i contratti collettivi dei diversi comparti avessero recepito e adattato i contenuti degli accordi stessi alle loro specifiche esigenze. Ciò si è puntualmente verificato nei mesi successivi, con la stipulazione delle principali sequenze o "code" contrattuali.

Esaminando rapidamente gli accordi principali, per quanto riguarda il telelavoro la contrattazione è stata abbastanza semplice: i problemi di concreto sviluppo nell'utilizzo di questo strumento non sono infatti legati tanto a resistenze sindacali ma principalmente a problemi di costi, di organizzazione del lavoro, di cambiamento di mentalità radicate e di abitudini diffuse.

Ben più complessa è stata la trattativa per quanto riguarda l'introduzione del lavoro interinale.

L'accordo sul lavoro interinale trova, come è noto, la sua origine nella disposizione contenuta nell'art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001.

Si tratta di una norma che, per quanto riguarda il tema specifico, si propone di introdurre nel lavoro pubblico una tipologia di rapporto di lavoro cui già aveva fatto riferimento l'Accordo del 23 luglio 1993, poi regolata con legge nel "pacchetto Treu", e infine oggetto di accordi interconfederali, il più importante dei quali è stato, per quanto riguarda il lavoro privato, l'accordo tra Confindustria e CGIL, CISL e UIL, stipulato il 16 aprile 1998.

L'accordo per il lavoro pubblico è giunto a conclusione di una trattativa assai difficile, soprattutto per le forti diffidenze di settori sindacali nei confronti del lavoro interinale in generale. Anche senza giungere alle esasperazioni di chi paragona il lavoro interinale a un "moderno caporalato", il timore che attraverso il lavoro interinale si possa giungere a qualche forma di disarticolazione del particolare "mercato del lavoro" pubblico, e alla fine, della sostanziale prevalenza delle forme tradizionali d'impiego, era, ed è, assai forte nel mondo sindacale.

Sul versante opposto, esistevano poi alcune preoccupazioni da parte di amministrazioni rappresentate, e segnatamente da alcuni grandi comuni, sul fatto che l'accordo potesse mettere troppe limitazioni a una materia già fortemente regolata sul piano legislativo. Proprio per questo, era molto importante far passare, oltretutto attraverso un accordo con valore generale, il principio innovativo dell'adozione di questa forma di rapporto, in una dimensione di flessibilità regolata e contrattata, per dare un segnale anche simbolico sul piano di un'effettiva privatizzazione del rapporto di lavoro senza, peraltro, alimentare il sospetto di voler disarticolare il mercato del lavoro

pubblico.

Alla fine il contratto quadro, stipulato in via definitiva ai primi di agosto del 2000, ha avuto, io credo, una notevole importanza perché non solo ha introdotto e regolamentato l'interinale nel pubblico, ma perché ha dato una spinta più in generale all'introduzione o all'ampliamento della casistica anche per altre tipologie flessibili (per esempio i contratti a tempo determinato o i cfl). Infatti, nella fase tra la firma dell'ipotesi di accordo sull'interinale e la sua stipula definitiva è stato firmato il contratto quadriennale dell'università e l'accordo cd. "integrativo al contratto nazionale degli enti locali", incentrato anche sull'introduzione o allargamento della casistica per molte "flessibilità". Si può dire che la clausola più significativa, e durante la trattativa più controversa, di questo accordo (valida per tutti i comparti), riguarda il limite numerico dell'utilizzo dei lavoratori interinali per una percentuale non superiore al 7% dei lavoratori dipendenti presso ciascuna amministrazione.

Se da un lato vi è stata una forte pressione, per dir così, "al ribasso", da parte dei sindacati, vi erano, come ho ricordato prima, alcuni timori, da parte di alcune amministrazioni, che questo limite fosse insufficiente. In realtà, dall'analisi dei dati sull'utilizzo dell'interinale, sino ad ora pervenuti all'ARAN, risulta che la stragrande maggioranza delle amministrazioni pubbliche si attestano su un utilizzo medio non superiore al 4% e molto poche sono quelle in "banda alta" (6-7%). Le ragioni di questo utilizzo moderato in parte sono probabilmente riconducibili ai costi, che sono abbastanza elevati, in parte al fatto che,

a differenza del settore privato, il lavoro interinale può più difficilmente assolvere, nel pubblico, al compito di “periodo di prova” rispetto all’assunzione a tempo indeterminato, in parte alla parziale sovrapposizione con il lavoro a tempo determinato. Bisogna peraltro ricordare che, un poco paradossalmente, spesso la contrattazione di comparto è stata più restrittiva rispetto all’accordo-quadro, introducendo un’esclusione per le basse qualifiche, che l’accordo quadro non aveva invece previsto. In ogni caso, e sia pure con alcuni limiti, non v’è dubbio che l’accordo quadro abbia svolto in questo caso una funzione innovativa e “promozionale”, per dir così, anche rispetto alla contrattazione di comparto. L’altro importante accordo quadro su cui vorrei brevemente soffermarmi è stato quello sulle procedure di conciliazione e arbitrato. Si potrebbe dire che questo non è stato un accordo tipico, ossia un accordo sindacale in cui vi è uno scambio tra datore di lavoro e sindacati. Si è trattato, piuttosto, di un accordo in cui le parti si assumono un compito di riforma istituzionale. L’accordo costruisce infatti, sulla base delle indicazioni e dei compiti indicati nel D.Lgs. n. 80/98, un percorso diverso rispetto al normale percorso giudiziario, quindi ad un’attività, quella giudiziaria, tipica e fondante di ogni stato moderno. L’esigenza di base, e condivisa dalle parti sociali, di questo accordo era infatti quella di snellire e velocizzare il contenzioso nel lavoro pubblico, e allo stesso tempo di renderne più economica la fruizione attraverso un abbattimento dei costi.

A ben riflettere è un compito, quello assunto dall’accordo quadro, assai ambizioso e forse perfino troppo ambizioso per un “semplice” accordo contrattuale.

In estrema sintesi, l’accordo si basa su alcuni punti di forza: l’arbitrato come scelta volontaria, sia da parte del ricorrente che dell’amministrazione, la durata del giudizio breve e predeterminata, l’arbitro unico, la possibilità di svolgere davanti all’arbitro anche la fase della conciliazione, la scelta degli arbitri potenziali in una lista composta di esperti, l’effettuazione del giudizio nel rispetto delle norme inderogabili di legge e dei contratti collettivi.

Anche a proposito dell’arbitrato stiamo effettuando all’ARAN un primo monitoraggio sugli effetti e sui problemi di questa esperienza.

Dai primi dati parziali lo strumento arbitrale pare ancora relativamente poco conosciuto e la pratica sembra ancora limitata a svolgere funzioni più di “esperimento pilota” che come una via dotata di uguale fama e praticabilità rispetto a quella giudiziaria.

Tutto ciò è probabilmente fisiologico, vista la novità dello strumento, ma alcune osservazioni si possono comunque fare. I dati, ancora provvisori, riguardano una cinquantina fra lodi e conciliazioni effettuati di fronte all’arbitro unico e qualche centinaio di lodi in materia disciplinare di fronte ai cosiddetti collegi arbitrali di disciplina.

Il dato più interessante è che se questi sono i lodi o le conciliazioni, almeno tre volte più numerose sono le richieste avanzate dai lavoratori di ricorrere alla procedura conciliativo-arbitrale a cui le amministrazioni hanno ritenuto di non aderire. Peraltro, dove vi è stato accordo, si deve tener presente che il contratto quadro, per le sanzioni disciplinari conservative, impugnate di fronte all’arbitro unico, prevede un obbligo di adesione, da parte

delle amministrazioni pubbliche, alla procedura arbitrale.

Quindi sono davvero pochi i casi in cui vi è stata una convinta adesione delle amministrazioni pubbliche alle procedure in esame.

Su questo occorrerà ovviamente riflettere, in quanto sembra sia stato colto poco il fattore innovativo insito in queste nuove procedure, al di là dell'ovvia considerazione che esse sono sempre facoltative e quindi libere. Una prima considerazione può essere fatta in generale, riguardo al grado di conoscenza dei contenuti dell'accordo, sia da parte dei lavoratori che da parte delle amministrazioni. In genere, gli accordi quadro sembrano essere meno conosciuti sia da gran parte dei lavoratori che dalle amministrazioni, la cui conoscenza sembra spesso essere limitata all'ambito della contrattazione di comparto.

Un effetto secondario e indiretto della diversificazione e del decentramento contrattuale è stato forse anche quello di indurre lavoratori e amministrazioni a tenere poco d'occhio, per dir così, le previsioni, le novità, le innovazioni veicolate, per tutti i comparti, attraverso la contrattazione-quadro. Tuttavia i problemi su cui riflettere a proposito dell'accordo sull'arbitrato sono certamente anche altri, di merito, e riguardano da un lato il fatto che l'affidarsi alle note e defatiganti procedure giudiziali deve avere ancora per molte amministrazioni l'appello che presentano le vecchie buone abitudini da cui è difficile staccarsi, e dall'altro al fatto che l'affidabilità del nuovo sistema, in termini di autorevolezza dei giudicanti e di prevedibilità del giudicato, non può che costruirsi in maniera graduale.

A ciò deve aggiungersi probabilmente l'incertezza e variabilità del quadro normativo generale, in attesa di una più generale rivisitazione della materia. Sul punto specifico delle procedure arbitrali si deve anche considerare

un probabile atteggiamento diversificato fra le confederazioni sindacali e le organizzazioni di categoria o i terminali territoriali sindacali.

Ci vorrà sicuramente del tempo prima che procedure di questo tipo siano considerate dal sindacato più proficue dello sperimentato, normale ricorso al giudice del lavoro.

E tuttavia si deve ribadire l'importanza di un sistema di risoluzione delle controversie di lavoro che presenta, anche per le amministrazioni, l'indubbio vantaggio della rapidità e dell'economicità

Avviandomi rapidamente alla conclusione, è d'obbligo dire qualcosa sulle prospettive.

Va da sé che è estremamente difficile fare previsioni sul futuro, tanto appare intricato e complesso lo scenario nel quale si inseriscono i prossimi rinnovi contrattuali.

Quello sindacale è, del resto, uno dei terreni più accidentati e sdruciolevoli sui quali sperimentare le proprie eventuali doti di preveggenza. Occorre tuttavia distinguere tra i due tipi di accordo-quadro di cui abbiamo parlato, quelli "sulle regole" e quelli su istituti "trasversali".

Per quanto riguarda i primi, si può dire che vi è certamente bisogno di qualche manutenzione in diversi punti, ad esempio nel sistema della rappresentatività esistente a livello della contrattazione integrativa. Si tratta di una manutenzione che, solo che lo si voglia, è perfettamente possibile con gli strumenti attualmente a disposizione.

Assai più complesso è il discorso per quanto riguarda le regole generali della contrattazione. Qui il discorso si fa complicato e richiederebbe ben altro

spazio e un'apposita attenzione. In sintesi, abbiamo ricordato all'inizio come il sistema contrattuale del settore pubblico abbia trovato, grazie alle speciali regole di funzionamento imposte dalla legge e completate per via contrattuale, un assetto tutto sommato più stabile e trasparente che in altri settori.

Ciò non toglie che anche nel settore pubblico si affaccino prepotentemente problemi e prospettive di cambiamento. Occorre riconoscere, infatti, che il sistema contrattuale in vigore, quello per intendersi fondato sulle regole del 23 luglio 1993, è entrato in una fase di acuta fibrillazione, o almeno che l'ampio consenso che gli ha consentito di funzionare per quasi un decennio è, forse definitivamente, venuto meno.

Si può essere convinti, come chi scrive, che tale sistema possa conservare ancora, con gli opportuni aggiustamenti anche profondi, una sua validità, oppure si può ritenere che esso vada completamente e definitivamente superato. E' evidente, comunque, che lo stato di sofferenza in cui esso è entrato sembra difficilmente superabile in tempi brevi. Manca infatti, o almeno sembra mancare per ora, quel pre-requisito indispensabile alle più o meno profonde riformulazioni regolative, che è l'esistenza di un clima di estesa condivisione sociale.

Tanto che nel breve periodo, la via della riforma sembra essere affidata piuttosto alla formula degli aggiustamenti parziali, delle microdiscontinuità, che hanno certamente il vantaggio di richiedere un minore sforzo e di essere più flessibili e reversibili, ma che implicano anche il rischio della frammentarietà, quando di non dare

spazio a colpi di mano.

Se e quando arriverà, presto o tardi, il momento del ripensamento organico del sistema regolativo, occorrerà impegnarsi perché esso non avvenga, come è accaduto in passato, per "traino" del settore pubblico rispetto a quello privato, ma che siano tenute nel debito conto, e temperate, le esigenze del pubblico e del privato. Si porrà allora inevitabilmente il problema di come procedere ad una riformulazione delle regole alla quale partecipino non solo i tradizionali soggetti imprenditoriali pubblici e privati, ma nel quale abbiano ruolo e voce adeguata anche le autonomie.

Per quanto riguarda gli accordi del secondo tipo, quelli cioè su materie trasversali ai comparti, il discorso non è facile.

Intanto, è difficile prevedere quali potranno essere gli ambiti tematici nei quali la contrattazione quadro potrà esercitarsi, oltre a quello di eventuali ritocchi, e di una sostanziale ordinaria manutenzione della normativa esistente.

Da un lato, sembra profilarsi una volontà dell'esecutivo di valorizzare e potenziare l'uso delle forme di flessibilità del lavoro (per ora) esistenti nel pubblico, come contratti a tempo determinato, part-time, lavoro interinale.

Ora, si tratta di capire in quale misura tali intenzioni troveranno attuazione, e in caso affermativo, se si sceglierà di concretizzarle attraverso un maggior uso delle forme flessibili così come esse sono attualmente regolate, ovvero se si debba prevedere una loro regolamentazione diversa, attraverso, ad esempio, revisioni della disciplina legislativa e/o contrattuale ora vigente. Un altro versante, su cui per ora è possibile formulare soltanto interrogativi, riguarda l'eventuale introduzione di altre ed ulteriori forme

di flessibilità. Si tratta di scelte “politiche” che spettano ovviamente al governo ed alle amministrazioni, e sulle quali occorrerà quindi attendere gli orientamenti degli atti d’indirizzo. Staremo a vedere.

In ogni caso, facendo una considerazione del tutto personale, basata tuttavia sull’esperienza del quadriennio trascorso, credo sia consigliabile per il futuro un uso moderato della contrattazione-quadro.

Ciò per diverse ragioni. Innanzitutto, occorre considerare che è in atto un processo ormai decennale di differenziazione interna della contrattazione nel lavoro pubblico, processo io credo inevitabile in un contesto di privatizzazione, tendenza che corrisponde del resto ad esigenze reali e credo vada assecondata.

Dal primo quadriennio post-riforma, al quadriennio appena trascorso, che ha visto l’esordio dei comitati di settore e alcune significative diversificazioni normative tra i comparti, si è affermata un’opzione, credo irreversibile, verso una crescente diversificazione delle normative contrattuali, in coerenza non solo con i cambiamenti, attuali e annunciati, del quadro istituzionale, ma anche della crescente auto-consapevolezza da parte delle amministrazioni stesse delle loro peculiari esigenze e caratteristiche, e delle conseguenze che questo determina nei rapporti di lavoro.

Ciò appare evidente anche soltanto guardando al diverso utilizzo che nei diversi comparti si è fatto delle innovazioni introdotte dagli accordi quadro nel recente passato: un utilizzo intensivo in alcuni, segnato da sostanziale disinteresse in altri.

E’ dunque opportuno, io credo, che sia sempre più lasciata, di norma, ai singoli comitati di settore e ai comparti, la scelta del se, del quanto e del come mantenere, modificare,

innovare le normative esistenti.

Ma, accanto a ciò, anche altre considerazioni di politica contrattuale consigliano, io credo, un uso moderato della contrattazione-quadro.

Nella contrattazione quadro, che è prevalentemente monotematica, vi sono infatti quasi sempre esigui margini di scambio con le controparti.

Può essere dunque preferibile introdurre eventuali innovazioni nella contrattazione di comparto e/o integrativa, in cui lo scambio più ampio può lasciare maggiori spazi all’innovazione, e forse, minore spazio alle contrapposizioni ideologiche.

Per quanto riguarda le tematiche sottese ai due principali accordi stipulati nel passato quadriennio, infine, si può ricordare che la materia del lavoro interinale, e quella del telelavoro, sono ormai passate stabilmente ed integralmente nel corpo dei contratti nazionali di comparto e dunque non sembra necessario un ulteriore ricorso ad accordi quadro.

Solo nel caso in cui vi fossero significative modificazioni nelle tipologie dei contratti atipici, a seguito della delega sul lavoro come, per esempio, per i contratti formativi e il contratto a chiamata, potrebbero esservi forse alcune ragioni a favore dell’accordo-quadro.

Attualmente la delega non riguarda il pubblico impiego ma, se non fosse così, il ricorso al contratto quadro potrebbe essere forse richiesto dalle confederazioni sindacali per gestire degli accordi-griglia, degli accordi di garanzia, di “quadro”, appunto, di riferimento.

E’ però una prospettiva ancora molto

vaga ed ipotetica.

Discorso in parte diverso va fatto per quanto concerne l'arbitrato: qui infatti l'accordo, che aveva carattere dichiaratamente sperimentale, scade nel febbraio del 2003 e sarà necessario rinnovarlo, apportando le modifiche che l'esperienza applicativa di questi mesi ha dimostrato essere necessarie. Per concludere, infine, desidero fare solo un accenno ad un problema che è in qualche misura connesso alla contrattazione quadro, ma che è tuttavia più vasto, quello cioè del collegamento contrattuale tra i diversi comparti.

E' sbagliato ritenere, infatti, che il problema del coordinamento contrattuale si concluda nelle tipologie degli accordi quadro, così come è sbagliato ritenere che l'indispensabile autonomia contrattuale dei comparti abbia definitivamente eliminato l'esigenza di forme di collegamento e coordinamento.

Rimane, infatti, almeno fintanto che l'assetto negoziale del lavoro pubblico resterà quello attuale, l'esigenza, da un lato, di definire le linee generali che informano la contrattazione in ogni quadriennio, dall'altro di concordare strategie e comportamenti negoziali comuni su alcune questioni di fondo.

Va in questo senso, ad esempio, quella parte dell'atto d'indirizzo sui comparti inviata all'ARAN dall'organismo di coordinamento dei comitati di settore poche settimane fa, in cui si indicano alcune linee di comportamento come l'alleggerimento dei contratti nazionali, l'esigenza di attenersi in maniera rigorosa all'Accordo del 23 luglio, per quanto riguarda

la distinzione tra parte normativa ed economica del contratto, l'esigenza di non ricorrere ad un'alluvione di "code" contrattuali.

Si tratta di questioni che non possono ovviamente trovare collocazione in accordi-quadro, ma che, per non andare disperse, evocano piuttosto l'esigenza di un più continuo coordinamento politico tra i comparti, e un più fecondo interscambio di opinioni e informazioni tra essi. Ciò evoca naturalmente il problema delle sedi in cui, oltre all'ARAN alla quale spetta ovviamente un essenziale ruolo di coordinamento tecnico, tale collegamento può avvenire. L'organismo deputato a questo ruolo è l'organismo di coordinamento dei comitati di settore.

C'è da dire che nei suoi cinque anni di vita è stato vissuto più come uno strumento per veicolare alcune indicazioni governative verso gli altri comparti che come un vero strumento di coordinamento e azione comune che coinvolga con pari dignità tutte le amministrazioni e i comitati di settore.

Una sua piena valorizzazione non può innanzitutto prescindere da una più continua e attiva partecipazione dei rappresentanti dei comitati di settore, per diventare sede di effettiva elaborazione di linee generali condivise sul personale e le relazioni sindacali.

Tale attività di coordinamento non dovrebbe dunque essere limitata solo alle linee di indirizzo "madrì", ma diventare più continua e più in grado di ricevere input, suggerimenti e proposte non solo in senso unidirezionale dal centro alla periferia ma da tutti i soggetti, in linea con le recenti modificazioni costituzionali e con il federalismo.

# LE ESPERIENZE APPLICATIVE DEI CONTRATTI DEL COMPARTO REGIONI E AUTONOMIE LOCALI

**DOMENICO DI COCCO**

Direttore Generale ARAN

## 1. PREMESSA

Il mio intervento intende offrire un contributo di conoscenza in ordine ai comportamenti degli enti del comparto delle regioni e delle autonomie locali nella fase applicativa delle discipline dei contratti collettivi di lavoro, sia per gli aspetti relativi alle relazioni sindacali decentrate, sia con riferimento agli aspetti più propriamente gestionali di stretta competenza della dirigenza.

## 2. LE NOVITA' DEI CONTRATTI DEL QUADRIENNIO 1998-2001

Partiamo, anzitutto, con il porre in evidenza le rilevanti novità che hanno caratterizzato i testi contrattuali relativi al quadriennio 1998-2001, come risultano descritti nello schema. 1.

Per la conoscenza dei comportamenti applicativi degli enti, si deve prendere atto che la condizione dell'ARAN risulta particolarmente privilegiata, in quanto può avvalersi di un "osservatorio" di livello nazionale di ampio respiro che deriva:

a) dalle informazioni sui contenuti dei contratti collettivi integrativi; sino ad ora sono pervenuti circa 9.000 documenti che corrispondono al totale degli enti del comparto; in realtà ci risulta che circa il 20% degli enti non ha ancora sottoscritto un contratto

### SCHEMA 1

#### LE RILEVANTI NOVITA' DEL CCNL 1998-2001

- /// Rafforzamento del sistema delle relazioni sindacali

---

- /// Contrattazione integrativa, anche con l'introduzione di un livello territoriale, con più ampi margini di incremento delle risorse finanziarie

---

- /// Nuovo modello di classificazione professionale

---

- /// Progressioni economiche orizzontali

---

- /// Progressioni verticali o selezioni interne

---

- /// Posizioni organizzative

integrativo, mentre molti altri enti ne sottoscrivono uno l'anno;

b) dalla enorme massa dei quesiti formulati dalle singole amministrazioni il cui numero, annualmente, supera le 4.000 unità tra contatti telefonici, fax, e-mail e posta ordinaria.

**SCHEMA 2**

**LA "GESTIONE" DEI CCNL CHE SUBENTRA ALLA SEMPLICE "APPLICAZIONE"**

- /// La attuazione in sede locale dei contratti collettivi richiede un procedimento complesso che coinvolge necessariamente più attori: dirigenza, classe di governo e sindacato.

---

- /// Non bastano più i semplici "adempimenti"

---

- /// Occorre "inventare" uno scenario e "costruire" obiettivi, regole, criteri, condizioni ecc.

---

- /// Si richiede una forte capacità di gestione e di innovazione da parte della dirigenza

---

- /// Si creano le condizioni per realizzare effettive "politiche di sviluppo delle risorse umane"

**SCHEMA 3**

**ELEMENTI DI CRITICITA' GENERALE**

- /// Enorme disomogeneità degli enti, sia per organizzazione che competenze istituzionali

---

- /// Situazioni organizzative impreparate rispetto ai rilevanti vincoli attuativi dei ccnl

---

- /// Scarsa o insufficiente dedizione di energie e di adeguate professionalità da parte degli enti

---

- /// Ruolo determinante delle organizzazioni sindacali, come iniziativa e come contenuti di merito

---

- /// Consistente "effetto diffusivo" di soluzioni o di scelte (spesso discutibili) praticate in altre realtà, non sempre omogenee.

Per rendere operative le nuove disposizioni contrattuali nel contesto organizzativo e specifico delle diverse realtà locali, è emersa l'esigenza di utilizzare e mettere a frutto una "cultura della gestione" delle risorse umane in sostituzione della ormai superata "cultura applicativa" delle regole nazionali.

A tal fine, lo schema 2 evidenzia gli elementi innovativi.

.....

**3. GLI ELEMENTI DI CRITICITÀ GENERALE**

Proprio con riferimento alle peculiarità della "gestione", il nostro osservatorio

privilegiato ha percepito alcuni elementi di criticità generale, riferiti al complesso mondo del sistema delle Autonomie, le cui caratteristiche sono indicate nello schema 3. In particolare ci sembra che si debba prendere atto della inadeguatezza delle risorse organizzative dedicate dagli enti alla gestione dei contratti di lavoro e, in genere, al recepimento di tutte le novità del legislatore riformista nazionale, tanto più grave se confrontato con una generale migliore preparazione delle organizzazioni sindacali, molto più sollecite a sfruttare le ampie occasioni di partecipazione loro offerte. Le conseguenze della condizione di inadeguatezza della parte datoriale ha prodotto, come era naturale, una serie di conseguenze che vengono riepilogate nello schema 4.

**SCHEMA 4**

**CONSEGUENZE DELLE "CRITICITÀ"**

- /// Si tende ad enfatizzare sia il ruolo che i contenuti dei contratti integrativi e della concertazione

---

- /// le difficoltà di gestione hanno favorito la ricerca del consenso sindacale anche su aspetti di preminente interesse organizzativo

---

- /// la sede negoziale decentrata ha assunto un carattere sostitutivo delle responsabilità dirigenziali

---

- /// è stato troppo spesso mortificato il ruolo e la competenza della dirigenza, stabiliti per legge.

**SCHEMA 5**

**FREQUENZA DELLE MATERIE "AGGIUNTIVE" REGOLATE NEI CONTRATTI INTEGRATIVI**

/// Sistemi di valutazione	75%
/// Progressione verticale	47%
/// Posizioni organizzative	53%
/// Orari di servizio	36%
/// Mobilità interna	30%
/// Profili professionali	25%
/// Posti per concorsi pubblici	20%
/// Organici	18%

(indagine ARAN quadriennio 1998-2001)

Emerge, come era prevedibile, che la debole capacità di confronto o di negoziato o decisionale della classe dirigenziale locale, ha comportato la ricerca di un più diffuso e partecipato consenso alle scelte anche organizzative degli enti, sia per effetto della scarsa originalità delle soluzioni offerte alla controparte, sia per il perdurante ritardo nella incerta acquisizione degli effettivi poteri decisionali dei soggetti decisori pubblici.

Un esempio molto significativo della disponibilità degli enti alla ricerca del consenso sindacale, può essere ricavato da una ricerca dell'ARAN sui contratti decentrati del quadriennio 1998-2001, che ha posto in rilievo, ad esempio, il numero delle materie ulteriormente affidate alla contrattazione locale, oltre quelle stabilite dal CCNL e la loro frequenza. I dati relativi sono

riportati nello schema 5.

Come se non bastasse, proprio dalla lettura dei documenti trasmessi, emergono altri contenuti normativi critici, secondo le indicazioni dello schema 6.

Ulteriori contenuti critici, riferiti questa volta agli aspetti economici, sono riepilogati nello schema 7.

Un esempio della imprevedibile leggerezza dei comportamenti decisionali viene riportato nello schema 8.

**SCHEMA 6**

**ALTRI CONTENUTI NORMATIVI  
"CRITICI"  
DEI CONTRATTI INTEGRATIVI**

- /// Aumento del numero e delle tipologie dei permessi

---

- /// Fruizione delle ferie ad ore

---

- /// Equiparazione a tempo di lavoro dei periodi dedicati dalle oo.ss. alle trattative

---

- /// Progressioni orizzontali con cadenze inferiori all'anno

---

- /// ....e con criteri prevalentemente automatici

---

- /// Rielaborazione del procedimento disciplinare

---

- /// Rielaborazione dell'intero modello delle relazioni sindacali

---

- /// Assenza di coperture finanziarie adeguate

**SCHEMA 7**

**ALTRI CONTENUTI ECONOMICI "CRITICI"  
DEI CONTRATTI INTEGRATIVI**

- /// Ricalcolo annuale delle risorse integrative (1,2%+1,2% +...)

---

- /// Consolidamento delle risorse integrative, senza alcuna giustificazione

---

- /// Consolidamento anche del 2%

---

- /// Integrazione senza motivazione delle risorse ex art 15, comma 5 (investimenti sulla organizzazione)

---

- /// Finanziamenti aggiuntivi, per spirito di "liberalità"

---

- /// Risorse aggiuntive ex art 5 ccnl del 5.10.2001, senza giustificazione o con effetti retroattivi

**SCHEMA 8**

**UN TIPICO ESEMPIO DI INESCUSABILE "LEGGEREZZA"  
NEI FINANZIAMENTI INTEGRATIVI**

- /// Un ente di ridotte dimensioni con risorse annue destinate al salario accessorio pari a L. 13 milioni (compresi gli incrementi dell'1,2% e del 2%)

---

- /// Decide di incrementare le stesse risorse sino a 68 milioni, con l'aggiunta di 55 milioni (aumento del 500%) ai sensi dell'art. 15, comma 5 del ccnl dell'1.4.1999 (investimenti sull'organizzazione)

---

- /// La motivazione formalmente inserita nell'atto deliberativo:  
"l'amministrazione ha dato atto che il processo di riorganizzazione comporterà un incremento stabile delle dotazioni organiche, incremento che, pur certo nella sua indispensabilità, non risultava e non risulta tuttora esattamente quantificabile, in quanto legato a variabili che erano e sono ancora in corso di definizione. Purtroppo l'amministrazione ..... decide di incrementare le risorse .....per incentivare il personale .....

**TABELLA 1**

**COMPOSIZIONE DEL CAMPIONE PER TIPOLOGIA ISTITUZIONALE**

Tipologie istituzionali	N. enti	%
Comuni	566	81%
Province	33	5%
Regioni	15	2%
Comunità montane	55	8%
Camere di commercio	34	5%
<b>Totale</b>	<b>703</b>	<b>100%</b>

**TABELLA 2**

**FORMALIZZAZIONE DELLE DECISIONI DI GESTIONE DEL PERSONALE**

Tipologia degli atti di gestione del personale	Tipologie istituzionali						Totale
	Comuni	Province	Regioni	Co. Mont.	CCIAA		
Determinazioni dirigenziali	n.	296	21	12	33	22	384
	%	85%	91%	80%	87%	73%	84%
Comunicazioni del competente dirigente	n.	44	2	3	4	8	61
	%	13%	9%	20%	11%	27%	13%
Delibera di giunta o altro analogo organo politico	n.	10	-	-	1	-	11
	%	3%	-	-	3%	-	2%
<b>Totale</b>	n.	<b>350</b>	<b>23</b>	<b>15</b>	<b>38</b>	<b>30</b>	<b>456</b>
	%	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Mancate risposte: 1 su 457 (0%)

**TABELLA 3**

**A CHI È AFFIDATA LA GESTIONE DEL PERSONALE**

A chi è affidata la gestione del personale		Tipologie istituzionali					
		Comuni	Province	Regioni	Co. Mont.	CCIAA	Totale
Dirigente del personale	n.	133	10	3	25	5	176
	%	38%	43%	20%	66%	17%	39%
Dirigente del personale e agli altri dirigenti, secondo le rispettive competenze	n.	164	13	12	6	13	208
	%	47%	57%	80%	16%	43%	46%
Segretario provinciale o comunale	n.	44	-	-	-	-	44
	%	13%	-	-	-	-	10%
Direttore generale	n.	5	-	-	-	-	5
	%	1%	-	-	-	-	1%
Segretario di comunità montana o camera di commercio	n.	-	-	-	6	12	18
	%	-	-	-	16%	40%	4%
Giunta o altro analogo organo politico	n.	4	-	-	1	-	5
	%	1%	-	-	3%	-	1%
<b>Totale</b>	<b>n.</b>	<b>350</b>	<b>23</b>	<b>15</b>	<b>38</b>	<b>30</b>	<b>456</b>
	<b>%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Mancate risposte: 1 su 457 (0%)

**4. LA RICERCA ARAN SULL'ESERCIZIO DEI POTERI DATORIALI**

Le considerazioni prima fatte sulla scarsità delle risorse dedicate alla "gestione" dei contratti di lavoro e alla realizzazione delle riforme sollecitate dal legislatore nazionale, trova una sua conferma in una ulteriore indagine dell'ARAN, svolta per

**TABELLA 4**

**PROFILI PROFESSIONALI: CHI DECIDE E CON QUALI FORMALITÀ**

**Profili professionali:  
chi decide e con quali  
formalità**

**Tipologie istituzionali**

		Comuni	Province	Regioni	Co. Mont.	CCIAA	Totale
Giunta o altro analogo organo politico con regolamento o delibera	n.	267	15	12	31	24	349
	%	77%	65%	80%	82%	80%	77%
Contratto decentrato integrativo	n.	43	4	3	6	1	57
	%	12%	17%	20%	16%	3%	13%
Decisione dirigenziale con poteri del privato datore di lavoro	n.	31	3	-	1	4	39
	%	9%	13%	-	3%	13%	9%
Altro	n.	5	1	-	-	1	7
	%	1%	4%	-	-	3%	2%
<b>Totale</b>	<b>n.</b>	<b>346</b>	<b>23</b>	<b>15</b>	<b>38</b>	<b>30</b>	<b>452</b>
	<b>%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Mancate risposte: 5 su 457 (1%)

acquisire informazioni in ordine all'effettivo esercizio dei "poteri del privato datore di lavoro", secondo la disciplina di cui all'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001.

Lo scenario degli enti coinvolti nell'indagine è riportato nella tabella n. 1.

Vediamo di prendere in esame alcuni risultati.

Per quanto riguarda, ad esempio, gli strumenti decisionali utilizzati per la gestione delle risorse umane, nella tabella n. 2 sono indicati i risultati dell'indagine, con riferimento al gruppo degli enti che hanno risposto al questionario (457 su 703, con un tasso di risposte di circa il 65%).

Sembra, quindi, che l'84% degli enti continui a gestire il proprio personale mediante la adozione di "determine" che sono la modalità tipica di formalizzazione di una decisione di tipo pubblicistico, con un provvedimento amministrativo. Solo il 13% ha innovato, sul piano formale, i propri comportamenti gestionali mediante la adozione di atti di diritto privato (semplici comunicazioni). Circa il 2% degli enti continua

**TABELLA 5**

**PROGRESSIONI VERTICALI: CHI DECIDE E CON QUALI FORMALITÀ**

**Progressioni verticali:  
chi decide  
e con quali formalità**

**Tipologie istituzionali**

		Comuni	Province	Regioni	Co. Mont.	CCIAA	Totale
Giunta o altro analogo organo politico con regolamento o delibera	n.	197	15	6	12	17	247
	%	58%	68%	46%	32%	59%	56%
Contratto decentrato integrativo	n.	137	6	7	22	8	180
	%	40%	27%	54%	59%	28%	41%
Decisione dirigenziale con poteri del privato datore di lavoro	n.	6	-	-	1	3	10
	%	2%	-	-	3%	10%	2%
Altro	n.	2	1	-	2	1	6
	%	1%	5%	-	5%	3%	1%
<b>Totale</b>	<b>n.</b>	<b>342</b>	<b>22</b>	<b>13</b>	<b>37</b>	<b>29</b>	<b>443</b>
	<b>%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Mancate risposte: 14 su 457 (3%)

a formalizzare le decisioni mediante delibere della Giunta.

A parte la sorpresa del 2%, che merita un ulteriore approfondimento, a noi sembra che il perdurare della prassi gestionale mediante atti di apparente contenuto pubblicitario (le determinazioni) fornisca un utile indice sul grado, ancora insoddisfacente, di percezione e di assimilazione dei nuovi modelli gestionali con i poteri di diritto privato.

Per quanto riguarda la tipologia

dei soggetti decisori locali, un quadro di dettaglio lo ricaviamo dalla tabella n. 3.

Vale la pena di sottolineare che nel 39% degli enti, la gestione è affidata alle decisioni del solo dirigente del personale, con una conseguente attività di accentramento della politica gestionale generale.

Analoghe considerazioni possono essere fatte anche riguardo alla competenza gestionale del solo segretario comunale, che risulta in gran parte presente nei comuni di ridotte dimensioni demografiche. Nel 46% dei casi, tutti i dirigenti dell'ente sono coinvolti nelle decisioni di pertinenza del personale assegnato alle rispettive strutture; questo

elemento ci sembra molto positivo perché dovrebbe fornire una utile indicazione sulla partecipazione di tutti i centri decisionali alla esperienza di gestione con conseguente arricchimento e perfezionamento dei relativi momenti decisionali. Per poter valutare con più attendibilità la percezione e la pratica dei poteri datoriali privati, da parte della dirigenza locale, possiamo prendere in considerazione due specifici indicatori che emergono dalla ricerca. Il primo riguarda un aspetto tipico della organizzazione di secondo livello, che dovrebbe, appunto, essere realizzata con la disciplina del già citato art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001. Intendiamo riferirci agli strumenti decisionali utilizzati per costruire e disciplinare i profili professionali nell'ambito della dotazione organica complessiva (che invece appartiene alla sfera decisionale pubblicistica secondo l'art. 2, comma 1, del D.Lgs.

n. 165/2001). I dati acquisiti sono riportati nella tabella n. 4.

Permane, su questa materia, un prevalente intervento decisionale degli organi di direzione politica (o organi di vertice), mentre solo nel 9% degli enti emerge un timido tentativo di autonomo esercizio di poteri privati da parte della dirigenza (organi di gestione).

Sorprende, come sempre, anche il 13% delle scelte operate in sede di contrattazione decentrata, proprio per la particolare rilevanza di tale disciplina ai fini di una autonoma realizzazione di modelli organizzativi da parte degli enti.

Il secondo indicatore che prendiamo in considerazione riguarda la disciplina delle progressioni verticali, che assume un rilievo determinante per la realizzazione di politiche di gestione delle risorse umane.

I risultati della ricerca sono riportati nella tabella n. 5.

In questo caso i risultati appaiono estremamente significativi.

Nella metà degli enti, infatti (il 56%), la regolamentazione delle selezioni verticali è approvata con atto dell'organo politico (Giunta o altri simili).

Per il 41% degli enti, la disciplina è stata definita in sede di contrattazione integrativa. Solo il 2% afferma di aver adottato un atto di diritto privato.

Due semplici considerazioni: nel primo caso l'organo di vertice che ha formalizzato la disciplina potrebbe essere riconosciuto incompetente, in quanto l'attività di gestione è di pertinenza dei dirigenti.

## SCHEMA 9

### VALUTAZIONE DEI DATI RACCOLTI

- /// Preoccupante e diffusa permanenza di una cultura pubblicistica (delibere di Giunta)
- /// Marginale percezione delle effettive portate dei poteri datoriali
- /// Ruolo limitato della dirigenza nella fase di costruzione delle regole e dei percorsi per la applicazione dei contratti collettivi e per la gestione della organizzazione di secondo livello
- /// Conferma della disponibilità alla condivisione delle scelte con le organizzazioni sindacali (contr. integr.)

**TABELLA 6**

**ENTI CHE HANNO INVIATO IL CONTRATTO INTEGRATIVO ALL'ARAN  
DAL NOVEMBRE 2001 AD OGGI:  
DISTRIBUZIONE PER TIPOLOGIE ISTITUZIONALI**

Tipologie istituzionali	N.	%
Comuni	610	74%
Province	36	4%
Regioni	5	1%
Comunità Montane	45	5%
Camere di Commercio	42	5%
IPAB	29	4%
Consorzi	19	2%
Altri	39	5%
<b>TOTALE</b>	<b>825</b>	<b>100%</b>

**TABELLA 7**

**ENTI CHE HANNO APPLICATO LA DISCIPLINA  
SUI "PARAMETRI VIRTUOSI":  
DISTRIBUZIONE TERRITORIALE E PER TIPOLOGIE ISTITUZIONALI**

AREA GEOGRAFICA	Tipologie istituzionali			
	Comuni	Province	Altri	Totale
PIEMONTE	12	2	1	15
LOMBARDIA	10		3	13
VENETO	9	1	1	11
LIGURIA	2			2
EMILIA-R.				
TOSCANA	7	3	1	11
MARCHE				
ABRUZZO	4	1	1	6
PUGLIA				
SARDEGNA	2		3	5
<b>TOTALI</b>	<b>46</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>63</b>

**TABELLA 8**

**ENTI CHE HANNO APPLICATO LA DISCIPLINA SUI "PARAMETRI VIRTUOSI": TIPICHE MODALITÀ DI APPLICAZIONE**

Modalità di applicazione della disciplina	Tipologie istituzionali			Totale
	Comuni	Province	Altri	
Disciplina coerente con il CCNL	5	1		6
Disciplina applicata retroattivamente	18	5	2	25
Incremento risorse senza regole e condizioni	11	1	5	17
Attuazione della disciplina solo per disapplicare il costo medio	12		3	15
<b>TOTALI</b>	<b>45</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>63</b>

Nel secondo caso la medesima disciplina sottoscritta nell'ambito del contratto integrativo potrebbe essere dichiarata nulla, secondo le prescrizioni dell'art. 40, comma 3 del D.Lgs. n. 165/2001 (materia non affidata dal CCNL alla sede negoziale locale)

Più in generale i dati raccolti ci inducono a formulare alcune riflessioni che riportiamo nello schema 9.

.....

**5. LA RICERCA ARAN SULL'APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA RELATIVA AI "PARAMETRI VIRTUOSI"**

La disponibilità di nuovi elementi di conoscenza dei comportamenti degli enti, può derivare da una ulteriore e più recente indagine ARAN sulla effettiva applicazione della disciplina sui "parametri virtuosi" di cui all'art. 5 del CCNL del 5.10.2001.

Ricordiamo, per una maggiore comprensione, che detta disciplina

mira alla definizione di specifici indicatori di bilancio, il cui accertamento, in sede di consuntivo, consente all'ente interessato di incrementare le risorse della contrattazione integrativa, nei limiti della capacità di spesa.

Lo scenario di riferimento è presentato nella tabella 6, nella quale sono riportati i dati relativi agli enti che hanno inviato il loro contratto integrativo all'ARAN dal novembre 2001 sino ad oggi (settembre 2002).

La tabella 7 presenta invece i dati relativi agli enti che hanno adottato la disciplina dell'art. 5 in sede di contrattazione decentrata, distribuiti per tipologia istituzionale ed area geografica. I dati sembrano mostrare un basso tasso di applicazione della

**SCHEMA 10**

**INDICAZIONI CHE EMERGONO DALL'INDAGINE**

- /// LE PARTI HANNO ACCETTATO DI CONTRATTARE LA DISCIPLINA SUI PARAMETRI VIRTUOSI PREVALENTEMENTE PER DISAPPLICARE LA REGOLA DEL COSTO MEDIO (risulta chiaramente dai verbali)

---

- /// SOLO IN DUE O TRE CASI EMERGE UN TIMIDO TENTATIVO DI SFRUTTARE L'OCCASIONE PER UN COINVOLGIMENTO DEL PERSONALE E DEI DIRIGENTI IN UN OTTICA DI MIGLIORAMENTO DEI SERVIZI

---

- /// LA SCARSISSIMA ADESIONE DEGLI ENTI, CONFERMA IL DISINTERESSE VERSO SOLUZIONI CONTRATTUALI TROPPO COMPLESSE

---

OLTRE LA META' DEGLI ENTI CONTINUA A PRIVILEGIARE IL PIU' SEMPLICE INCREMENTO PERCENTUALE A CARICO DEL BILANCIO ANCHE SENZA SPECIFICHE MOTIVAZIONI

**SCHEMA 11**

**ALCUNE ASSENZE "CRITICHE" NELLA GESTIONE DEI CCNL**

- /// Inesistenza di finanziamenti aggiuntivi ex art. 43 della legge 449 (sponsorizzazioni, servizi a tariffa o in convenzione .....) sia con riferimento alla dirigenza che al personale non dirigente

---

- /// Solo tre casi emersi dai contratti integrativi, con incrementi finanziari molto limitati

---

- /// Assenza di un "effetto diffusivo" dei "buoni risultati" conseguiti da enti "virtuosi"

---

- /// Forse anche in questi casi si percepisce una difficoltà a ricercare soluzioni che richiedono conoscenze, professionalità e cultura non sempre disponibili in modo altrettanto "diffuso"

---

- /// Inesistenza di una reale attività di controllo da parte del collegio dei revisori sulla correttezza delle fonti di finanziamento

disciplina (solo 63 enti su 825: circa l'8%).

Certamente più interessanti appaiono i risultati dell'analisi dei contenuti delle diverse discipline negoziate.

A tal fine richiamiamo i dati riportati nella tabella 8.

Le prime riflessioni sono piuttosto evidenti:

- a) solo 6 enti su 63, hanno correttamente applicato la disciplina contrattuale;
- b) 25 enti hanno calcolato gli indicatori con riferimento ai bienni già trascorsi, in contrasto con la disciplina del CCNL, per consentire una disponibilità di risorse immediata o anche retroattiva;
- c) 17 enti hanno incrementato le risorse decentrate, senza definire gli indicatori, ma semplicemente citando la fonte negoziale (art. 5, ccnl 5.10.2001);
- d) 15 enti si sono esercitati nella disciplina degli indicatori, anche con effetto retroattivo, con il solo scopo di evitare i vincoli del "costo medio" nelle progressioni orizzontali.

**SCHEMA 12**

**CRITICITA' CHE EMERGONO DALLE SEGNALAZIONI DEI SINGOLI ENTI**

- /// Scarsa adattabilità di molte regole negoziali alle esigenze degli enti con un ridotto numero di lavoratori (10/15) con riferimento, ad esempio, alle progressioni orizzontali, alle progressioni verticali, al finanziamento del salario accessorio, alle posizioni organizzative, ecc.

---

- /// Assenza di regole specifiche per il personale degli enti convenzionati per la gestione associata dei servizi

---

- /// Assenza di regole per favorire la utilizzazione dello stesso lavoratore da parte di più enti

---

- /// Assenza di regole per chiarire la gestione del personale assegnato alle Unioni dei Comuni (formazione del fondo, contrattazione decentrata, progressioni verticali, posizioni organizzative)

**SCHEMA 13**

**ULTIMA RIFLESSIONE LE ATTUALI SANZIONI SULLA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA PREVISTI DALLA LEGISLAZIONE NAZIONALE**

- /// Le clausole dei contratti integrativi in contrasto con i vincoli posti dal CCNL sono nulle e non possono essere applicate (Art. 40, comma 3 del d. lgs. 165)

---

- /// Le clausole dei contratti integrativi che comportino costi non compatibili con i vincoli di bilancio, sono nulle di diritto. (Art. 40.bis, comma 3, del d. lgs. n. 165, introdotto dalla legge finanziaria 2002)

---

- /// Spetta ai dirigenti di valutare l'apporto partecipativo di ciascun dipendente al conseguimento degli obiettivi prefissati (Art. 45, comma 3, del d. lgs. n. 165)

---

- /// TAR e Corte dei conti sanzionano pesantemente i comportamenti difformi degli enti

Le indicazioni più generali che possono ricavarsi dalla valutazione dei dati della ricerca, sono riportate nello schema 10.

**6. ALTRE CRITICITÀ E DIMENTICANZE**

Dall'esame complessivo dei documenti di contrattazione decentrata emergono anche alcune carenze o dimenticanze, che forse non sono casuali; queste ultime sono riepilogate nella Fig. 11.

Alcune ulteriori criticità emergono sempre più di frequente dalle segnalazioni o dalle lamentele dei singoli enti, riepilogate nello schema 12.

**7. CONCLUSIONI**

Prima di procedere alla formulazione di alcune valutazioni finali, ci sembra utile richiamare l'attenzione su alcuni precisi vincoli (vedischema 13) che attualmente definiscono gli spazi di contrattazione integrativa nel sistema della autonomie e in tutte le pubbliche amministrazioni.

L'autonomia negoziale integrativa,



quindi, non è pienamente libera; anzi è fortemente soggetta ai vincoli posti dalle fonti legislative e dal contratto collettivo nazionale: tutte le eventuali diversificazioni sono pesantemente sanzionate.

Occorre allora prendere seriamente in esame la effettiva realtà del quadro normativo (legislativo e contrattuale) e confrontarlo con quello che, in pratica, viene posto in essere nella gran parte degli enti e che, per gli aspetti più significativi, può essere così riepilogato:

- a) ampia disponibilità degli enti a trattare materie non espressamente destinate a tale sede negoziale;
- b) disponibilità (forse non altrettanto ampia) a consentire la utilizzazione di risorse anche in difformità alle regole nazionali.

A questo punto ci dobbiamo seriamente porre almeno due domande, che dovrebbero essere anche gli interrogativi di quanti si accingono a definire i contenuti del prossimo rinnovo contrattuale.

Una prima domanda riguarda la tutela degli equilibri di finanza pubblica attraverso i vincoli sulla contrattazione integrativa; a questo proposito dobbiamo chiederci: siamo ancora

convinti della utilità di conservare un impianto normativo che non favorisce gli spazi di autonomia negoziale della sede decentrata, in quanto tale condizione è, al momento, non rinunciabile perché strumentale alla prioritaria tutela degli equilibri di finanza pubblica? Oppure siamo in grado di maturare un nuovo convincimento, secondo il quale gli equilibri di finanza pubblica potrebbero essere perseguiti e tutelati attraverso, ad esempio, migliori e più efficaci strumenti di controllo del patto di stabilità o altri analoghi interventi, mentre lo spazio negoziale decentrato potrebbe essere più flessibile anche sull'uso e la quantificazione delle risorse, purché i relativi oneri non confliggano con il primo obiettivo?

Per gli enti non corretti dovrebbero scattare pesanti penalizzazioni, anche, ad esempio, per un ripristino pluriennale dei vincoli nazionali sulla decentrata.

Una seconda domanda riguarda la divaricazione tra paese reale (come emerge dai comportamenti accertati e, per la parte che ci riguarda, messi in luce dalle analisi fin qui svolte) e paese virtuale (ipotizzato dal legislatore riformista).

Dal 1990 si assiste ad una miriade di interventi legislativi nazionali con riflessi consistenti sui modelli organizzativi degli enti, sulle competenze istituzionali, sui controlli, sulla gestione, sul bilancio, sulla dirigenza, sul personale, sul federalismo ecc. Anche i contratti collettivi di lavoro hanno introdotto profonde innovazioni su tutti gli istituti più qualificanti del rapporto di lavoro (basta riferirsi ai soli effetti derivanti dal nuovo modello di classificazione).

Tutta la classe dirigente (politica, dirigenziale, sindacale) locale ha subito e subisce ancora (con affanno)

una continua e forte sollecitazione per il rinnovamento degli enti. Allora, il problema è: non c'è forse il rischio che nuovi interventi di riforma delle "regole" accentuino il divario tra reale e virtuale, provocando nei destinatari delle regole reazioni improntate allo scetticismo, alla ricerca di soluzioni "elusivo" o, infine, al "disincanto", nella convinzione che "tutto debba cambiare perché nulla si cambi"?

Forse, si avverte l'esigenza di una "manutenzione" delle riforme già praticate, senza ulteriori interventi innovativi, per dare la possibilità e disporre del tempo necessario perché il "paese reale" possa avvicinarsi sempre di più al "paese virtuale".

# **REGIONI & AUTONOMIE LOCALI**

CONTRATTO COLLETTIVO  
NAZIONALE  
DEL COMPARTO REGIONI  
E AUTONOMIE LOCALI

**I RISULTATI, I PROBLEMI  
LE PROSPETTIVE**

CONVEGNO ARAN  
ROMA, 26 SETTEMBRE 2002

