

alan newsletter

5/2003

AGENZIA
PER LA RAPPRESENTANZA
NEGOZIALE
DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI

SETTEMBRE/OTTOBRE 2003

REDAZIONE
VIA DEL CORSO 476
00186 ROMA

COMMENTI

**LA CRESCITA RETRIBUTIVA
PUBBLICA E PRIVATA:
UN CONFRONTO DI MEDIO PERIODO**

**L'ACCORDO QUADRO
IN MATERIA DI CONCILIAZIONE
E ARBITRATO:
I PRIMI RISULTATI E I PROBLEMI**

OSSERVATORIO UNIONE EUROPEA

**IL PROGETTO DI COSTITUZIONE
ALLO STUDIO
DELLA CONFERENZA INTERGOVERNATIVA:
STATO DEI FATTI E PROSPETTIVE**

INSERTO

**GLI ISTITUTI DI LAVORO FLESSIBILE
NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
E NELLE AUTONOMIE LOCALI**





DIRETTORE

Guido Fantoni

DIRETTORE RESPONSABILE

Anna Maria Gaibisso

**COMITATO
TECNICO-SCIENTIFICO**

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

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Tiziana De Florio

**PROGETTO GRAFICO
E IMPAGINAZIONE**

Angelo Molaioli

REDAZIONE

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

STAMPA

Agenzia **D**

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

ANNO VIII N. 5
SETTEMBRE-OTTOBRE 2003

COMMENTI

*La crescita retributiva pubblica e privata:
un confronto di medio periodo*
Servizio Studi Aran

*L'accordo quadro in materia di conciliazione
e arbitrato: i primi risultati e i problemi*
di Mario Ricciardi

OSSERVATORIO UNIONE EUROPEA

*Il progetto di Costituzione allo studio
della Conferenza intergovernativa:
stato dei fatti e prospettive*
di Valeria Ronzitti

LEGISLAZIONE

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

COMPARTI

Regioni ed Autonomie locali

NEGOZIAZIONE

*Enti pubblici non economici:
aspetti economici del CCNL 2002-2003*
di Domenico D'Iorio e Vincenzo Emiliano Martire

PROBLEMI APPLICATIVI

*Risorse per le politiche di sviluppo
del personale e per la produttività.
Loro utilizzo*
di Domenico D'Iorio

*Legge e contrattazione collettiva
nel pubblico impiego*
di Elena Zincone

INSERTO:

*Gli istituti di lavoro flessibile
nella pubblica amministrazione
e nelle autonomie locali*

INDICE

COMMENTI

LA CRESCITA RETRIBUTIVA PUBBLICA E PRIVATA: UN CONFRONTO DI MEDIO PERIODO

A distanza di circa 10 anni dall'accordo interconfederale del 23 luglio 1993 è senz'altro utile fare un bilancio per comprendere quali effetti si siano determinati, sulla base di tale accordo, sulla crescita delle retribuzioni e sulle relazioni che intercorrono tra l'andamento delle retribuzioni stesse e l'inflazione. L'esame sconta la necessità di mostrare in parallelo gli effetti nel lavoro privato ed in quello pubblico tacciato, quest'ultimo, di essere talvolta eccessivamente generoso verso i dipendenti e, quindi, meno collaborativi per la realizzazione della difesa dall'inflazione, da realizzare anche attraverso l'accordo del luglio '93. L'analisi condotta dal Servizio Studi dell'ARAN non affronta il quesito dell'attualità dell'accordo nella sua interezza, mostra però che almeno rispetto ad una delle finalità primarie, vale a dire il contenimento della crescita dei salari entro l'inflazione, produce ancora risultati soddisfacenti.

In particolare appare evidente che le linee di tendenza delle retribuzioni dei settori privato e pubblico sono per lo più omogenee ed inoltre, osservando le stesse grandezze in un periodo antecedente all'accordo, si rafforza il convincimento della necessità di intervenire per ricondurre in un contesto di normalità le dinamiche salariali.

IL BENCHMARK DELL'INDUSTRIA

Con il 2002 si può considerare definitivamente chiusa la tornata contrattuale riferita al quadriennio 1998-2001. L'anno in più di cui ora si dispone, cioè il 2002, rispetto alla scadenza contrattuale, cioè il 2001, consente di registrare gli effetti a regime complessivi dei rinnovi, che in diversi casi sono giunti a quadriennio concluso; basti pensare al CCNL di II biennio della Dirigenza delle Autonomie territoriali o a quello dell'Università. Chiusa tale stagione contrattuale,

da più parti si avverte la necessità di trarre un bilancio circa la congruità e la compatibilità economico-finanziaria dei benefici economici corrisposti, interrogativo che implicitamente rimanda alla questione se l'attuale assetto negoziale si sia mostrato adeguato rispetto agli obiettivi che da esso si attendevano.

La domanda richiama anche un'altra questione, ancora più di fondo, e cioè se la regolazione delle relazioni industriali inaugurata con il Protocollo del '93 sia ancora funzionale al mutato panorama economico.

Su questi aspetti il parere dei diversi osservatori, nonché portatori di interessi, è molto lontano dal trovare un punto di composizione.

Mettere in fila alcune risultanze statistiche

può tuttavia contribuire a formare un quadro di riferimento con cui le diverse opinioni debbono necessariamente misurarsi.

La valutazione della congruità e della compatibilità economico-finanziaria dei rinnovi contrattuali che hanno interessato il personale pubblico negli ultimi due bienni può essere affrontata da diverse angolazioni. Una tecnica spesso utilizzata dall'ARAN, talora su queste pagine ma principalmente in sede di Relazione tecnica alla Corte dei conti, è quella di vederne gli effetti in termini di bilancio pubblico, avendo a mente criteri di incidenza rispetto alla posta dei consumi pubblici, oppure più direttamente al Pil.

Si vogliono invece indagare i risultati ottenibili utilizzando il *benchmark retributivo* offerto dal settore privato dell'economia, focalizzandosi in particolare sui comparti più immediatamente esposti alla concorrenza internazionale, vale a dire quelli compresi nell'aggregato dell'Industria in senso stretto, la quale esclude il comparto delle Costruzioni.

Nel proporre l'utilizzo di questo benchmark di "mercato" si è consci dei limiti che esso comporta, limiti di ordine concettuale e di confrontabilità statistica. In generale, il trattamento economico rappresenta il corrispettivo di una prestazione lavorativa che non è necessariamente omogenea nei vari comparti, sia in termini di sforzo che di risultato. Il non poter condizionare l'analisi a questi elementi ne riduce la significatività.

Ma anche il fatto di non poter confrontare figure professionali simili, o almeno di garantire una costanza delle composizioni professionali nei due macrocomparti, è un limite non trascurabile. Data la modesta disponibilità dei dati, si è tuttavia costretti a condurre il confronto in termini di *retribuzioni medie procapite di fatto*.

Anche l'analisi di una variabile così aggregata non è comunque spesso

condotta nel modo più appropriato.

La diversa cadenzatura dei rinnovi contrattuali nei vari comparti, ed il fatto che il settore pubblico tende a concentrare in alcuni periodi gli effetti economici degli stessi, impone almeno di considerare lassi temporali sufficientemente lunghi, ad esempio una tornata contrattuale. In questa ottica risulta utile confrontare le risultanze di più periodi, in quanto ciò consente di costruire una valutazione sulla base degli esiti di diversi assetti macroeconomici.

Non sembra peraltro consigliabile disaggregare settorialmente queste evidenze retributive, in quanto le serie di Contabilità nazionali sono usualmente soggette ad inevitabili revisioni, che risalgono spesso a due o tre anni addietro e che attengono spesso alla distribuzione interna fra settori.



LA PERIODIZZAZIONE

La prima fondamentale distinzione in senso temporale risale all'istituzione dell'ARAN come soggetto negoziale a rappresentanza delle pubbliche amministrazioni. L'anno da utilizzare come cesura è quindi il 1993.

All'interno di questo periodo è poi opportuno distinguere fra primo quadriennio contrattuale, con punto terminale nel 1997, ed il secondo, che appunto si può giovare di una completa rappresentazione considerandone il completamento nel 2002.

Come si vedrà, il confronto fra questi due quadrienni mostra forti elementi di analogia, messi in evidenza dall'impiego come benchmark della crescita retributiva del settore industriale. Ma anche il raffronto con la dinamica dei prezzi al consumo pone in luce tratti sicuramente comuni.

FIGURA 1 - RETRIBUZIONI DI FATTO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E NELL'INDUSTRIA: IL PERIODO ARAN

Elaboraz. Aran su dati Istat, Conti economici nazionali e Conti delle AA.PP., SEC 95. Base 1993 = 100.

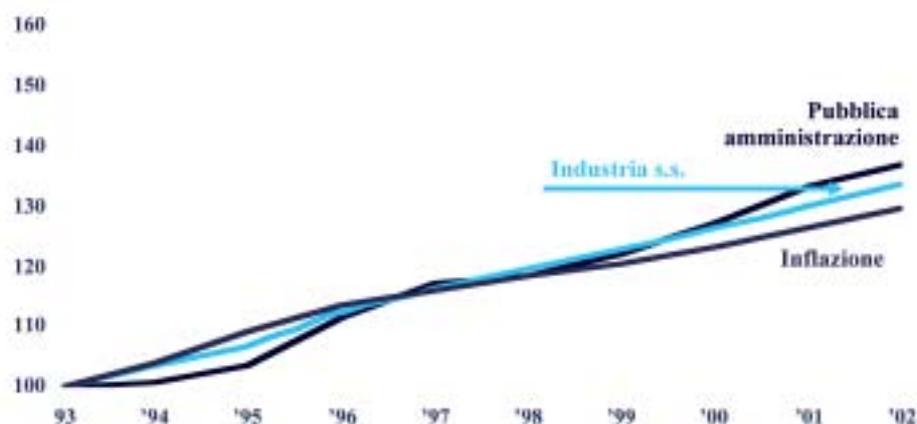


TAVOLA 1 - LA DINAMICA RETRIBUTIVA PROCAPITE DI MEDIO PERIODO: IL DECENNIO ARAN

Indici, variazioni % medie annue e differenziali.

	Indici			Var. % medie annue		
	1993	1997	2002	'02/'93	'97/'93	'02/'97
Retribuzioni di fatto						
Industria in s.s. ⁽¹⁾	100,0	116,3	133,9	3,3	3,9	2,9
Pubbliche amministrazioni ⁽²⁾	100,0	117,4	137,0	3,6	4,1	3,1
Differenziale PA - Industria	-	-	-	0,3	0,2	0,2
Inflazione ⁽³⁾						
Prezzi al consumo	100,0	116,1	129,9	3,0	3,8	2,3
Guadagni reali						
Industria in s.s.	-	-	-	0,3	0,1	0,6
Pubbliche amministrazioni	-	-	-	0,6	0,3	0,9

⁽¹⁾ Istat, Conti economici nazionali, SEC 95.

⁽²⁾ Istat, Conti ed aggregati delle Amministrazioni pubbliche, SEC 95.

⁽³⁾ Istat, Indici dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale.

Il confronto con la precedente esperienza storica è senza dubbio opportuno per apprezzare meglio queste caratteristiche. Di nuovo tuttavia non è corretto trarre giudizi a partire

da archi temporali limitati. Si è ritenuto opportuno costruire il confronto utilizzando il periodo che va dall'inizio degli anni ottanta sino al 1991. Questo lungo periodo verrà poi ulteriormente suddiviso in due momenti, con un punto di cesura nel 1986. In questo modo viene completamente escluso dall'analisi il biennio 1992-93 e con ciò si giustifica con la sua eccezionalità, rappresentata dai provvedimenti di blocco dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego, decisi all'epoca dal gabinetto Amato.

.....

IL PERIODO ARAN: 1993-2002

La *figura 1* pone a confronto l'evoluzione retributiva di fatto procapite dell'Industria (in senso stretto) con quella delle Pubbliche Amministrazioni, ponendo a 100 per ambedue i valori di partenza del 1993. La struttura temporale delle due serie è senza dubbio diversa:

- per l'industria la dinamica si configura quasi come un trend lineare, senza particolari accelerazioni e frenate, un trend caratterizzato da una crescita annuale che, come illustra la *tavola 1*, si pone al 3,3%
- il settore pubblico mostra, al contrario, una progressione retributiva contraddistinta da anni di forte perdita relativa, coincidenti con l'avvio delle tornate quadriennali (cioè il 1994-95 ed il 1998-99), seguite da fasi di deciso recupero.

Nel 1997 la linea relativa alle Pubbliche Amministrazioni aveva sopravanzato quella dell'Industria, e lo stesso è avvenuto nel 2002. In complesso la crescita retributiva pubblica ha solo marginalmente sorpassato il benchmark industriale, ponendosi al 3,6% annuo. La *figura* è completata con l'evoluzione dei prezzi al consumo e conferma un noto fatto stilizzato: dopo una perdita reale nei primi anni

susseguenti l'accordo del '93, già nel 1997 le retribuzioni di entrambi i settori avevano conseguito un completo recupero. Certamente non vi è stata distribuzione di produttività, ma un esaustivo esame di tale problematica farebbe perdere di vista l'obiettivo centrale di questa nota. Richiederebbe infatti di considerare anche la questione delle ragioni di scambio e, ancora prima, di quantificare adeguatamente gli effettivi guadagni di produttività.

Oltre ai dati complessivi di periodo, la *tavola 1* distingue fra le due tornate. Non emergono apprezzabili mutamenti in ordine al *differenziale* di crescita fra i due settori. In ambedue i "quadrienni" si osserva un andamento marginalmente più favorevole alle Pubbliche Amministrazioni, ma tale guadagno relativo si cifra in 2 decimi l'anno.¹ Come già si accennava, è diverso il rapporto con la crescita dei prezzi al consumo: un sostanziale mantenimento del potere di acquisto a regime nel 1997, e guadagni reali compresi fra lo 0,6% e lo 0,9% in seguito, sino al 2002, differenza che tuttavia non deve oscurare, come nel corso di questo decennio, la relazione prezzi-salari sia stata governata con l'obiettivo di mantenere una bassa dinamica inflativa, pur garantendo riconoscimenti salariali non penalizzanti.

.....

IL DECENNIO '80

La *figura 2* riporta l'evoluzione delle serie già viste nel periodo che va dal 1979 al 1991, ricordando come anche in questo caso il rispettivo valore iniziale è posto identicamente eguale a 100. Le differenze rispetto al "*periodo*

FIGURA 2 - RETRIBUZIONI DI FATTO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E NELL'INDUSTRIA: GLI ANNI OTTANTA

Elaborazione Aran su dati Istat, Conti economici nazionali, SEC 79. Base 1979 = 100.

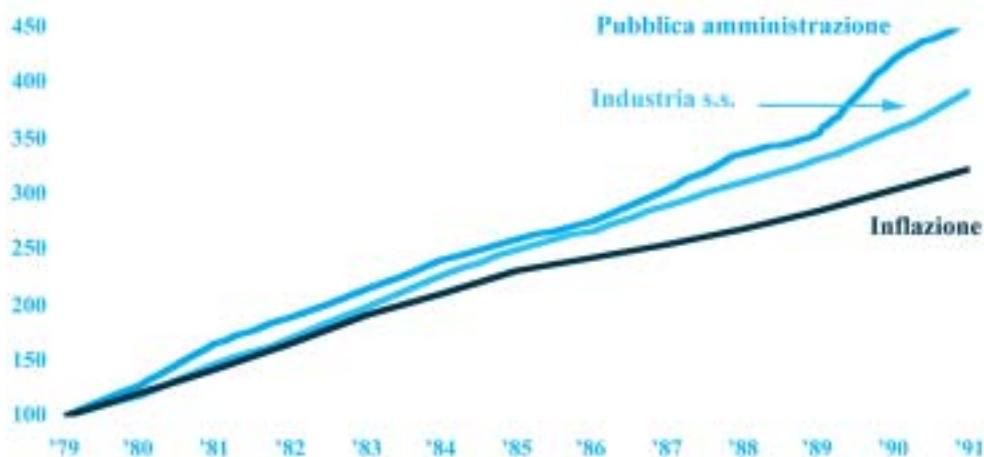


TAVOLA 2 - LA DINAMICA RETRIBUTIVA PROCAPITE DI MEDIO PERIODO: IL DECENNIO '80

Indici, variazioni % medie annue e differenziali.

	Indici			Var. % medie annue		
	1979	1986	1991	'02/'93	'97/'93	'02/'97
Industria in s.s. ⁽¹⁾	100,0	267,1	392,7	12,1	15,1	8,0
Pubbliche amministrazioni ⁽²⁾	100,0	276,4	455,4	13,5	15,6	10,5
Differenziale PA - Industria	-	-	-	1,4	0,6	2,5
				Inflazione ⁽³⁾		
Prezzi al consumo	100,0	244,2	323,1	10,3	13,6	5,8
Guadagni reali						
Industria in s.s.	-	-	-	1,8	1,5	2,3
Pubbliche amministrazioni	-	-	-	3,2	2,0	4,7

⁽¹⁾ Istat, Conti economici nazionali, SEC 79.

⁽²⁾ Istat, Conti economici nazionali, SEC 79.

⁽³⁾ Istat, Indici dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale.

ARAN" sono del tutto evidenti. Il differenziale a favore delle Pubbliche Amministrazioni si cifra nell'ordine dell'1,4% l'anno ed il guadagno reale rispetto all'inflazione si pone

nell'intervallo compreso più o meno fra i 2 ed i 3 punti percentuali l'anno. Anche in questo caso è opportuno procedere ad una ulteriore suddivisione temporale, che divide in due parti il decennio.

I risultati sono riportati nella *tavola 2*. La vera e propria deriva che ha improntato i rinnovi contrattuali del pubblico impiego dal 1987 in poi appare in tutta la sua pericolosità: ai dipendenti pubblici venivano infatti riconosciuti maggiori benefici rispetto all'industria al saggio annuale di 2,5 punti percentuali.

E questo nonostante che i lavoratori dell'industria si vedessero riconoscere crescite reali delle retribuzioni oltre i due punti percentuali l'anno.

L'impossibilità a reggere evoluzioni macroeconomiche di tal fatta, in particolare sul versante delle Pubbliche Amministrazioni, divenne chiara alla fine del periodo, quando questi squilibri concorsero a determinare condizioni drammatiche dei conti pubblici ed ingenti perdite del valore esterno della nostra moneta.

Tutto ciò consente di apprezzare meglio la qualità della regolazione salariale che ha governato, anche nell'ultimo quadriennio, i rinnovi contrattuali del pubblico impiego. Certo i problemi non mancano.

Negli ultimi anni l'inflazione effettiva si è spesso rivelata nettamente più sostenuta di quella programmata e questo, come già avvenne a cavallo del 1995, è probabilmente il fattore di maggior disturbo nel delicato meccanismo di politica dei redditi. Le difficoltà a rinnovare i contratti hanno determinato cospicui ritardi nella loro stipula, ritardi che a loro volta, in un circolo vizioso, hanno amplificato suddette difficoltà.

In questo quadro, la volontà di valorizzare adeguatamente le componenti accessorie della busta paga ha incontrato non pochi ostacoli. Va nondimeno non persa di vista

la necessità che ai benefici salariali debbono corrispondere progressi nella qualità dei servizi. A questo scopo le non abbondanti risorse disponibili vanno indirizzate a riconoscere gli sforzi effettivamente profusi in questa direzione. Specialmente nella fase attuale in cui gli spazi garantiti dai guadagni di produttività dell'intero sistema sembrano essersi ridotti, se non annullati.

¹ Si osservi che ciò che si vuole porre in evidenza è la solidarietà di andamento nel medio periodo. Questa marginale differenza sarebbe più che assorbita incorporando anche la dinamica del 1993.

Il testo sopra riportato è stato estratto dal "Rapporto trimestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti" n.1/2 Luglio 2003, redatto dal Servizio Studi dell'ARAN

COMMENTI

L'ACCORDO QUADRO
IN MATERIA DI CONCILIAZIONE
E ARBITRATO:
I PRIMI RISULTATI E I PROBLEMI

L'accordo quadro tra ARAN e Confederazioni sindacali sulle procedure di conciliazione e arbitrato, sottoscritto il 23.1.2001, è stato ed è, insieme agli analoghi accordi in ambito Cispel e Confapi, uno dei primi in materia. Tale accordo a carattere sperimentale scadeva il 31 gennaio 2003 e, successivamente, il 19.3.2003 è intervenuta la sottoscrizione di una ipotesi di proroga che è in attesa del via libera per la definitiva entrata in vigore. La proroga ha solo un valore di contratto-ponte, per evitare il blocco di una serie di strumenti, risorse e procedure ormai esistenti e operativi ma, nello stesso tempo, per consentire una riflessione tranquilla su questa esperienza, sui suoi limiti, sulle potenzialità, sui punti critici. È utile riassumere i punti nodali dell'accordo:

- l'arbitro è unico;
- l'arbitro può svolgere compiti di conciliazione con gli stessi effetti della conciliazione obbligatoria prevista dal D.Lgs. n. 165/2001;
- l'arbitro, in considerazione della particolare natura ed importanza del CCNL nel settore pubblico (natura ed importanza diversi dal contratto collettivo in ambito privato), deve giudicare secondo legge e contratto;
- ove l'arbitro ritenga che, per decidere, si deve risolvere una questione pregiudiziale interpretativa di una norma contrattuale, sospende il giudizio e informa le parti che, se vogliono continuare la procedura presso l'arbitro, devono dichiarare per iscritto di accettare la decisione arbitrale sul punto controverso. In tal modo quindi, non potranno successivamente impugnare, sullo specifico punto, il lodo arbitrale;
- l'arbitro può essere scelto di comune accordo o sorteggiato all'interno di liste arbitrali che ne assicurino la competenza, professionalità ed indipendenza, liste gestite da camere arbitrali stabili dislocate presso le Direzioni regionali del lavoro;
- sono previsti corsi di formazione per arbitri;
- l'arbitro può svolgere la sua funzione presso le amministrazioni interessate dalla controversia o presso le camere arbitrali stabili;
- le indennità dovute all'arbitro sono a carico del soccombente;
- anche le sanzioni disciplinari sono impugnabili presso questo arbitro oltre che presso collegi arbitrali, già esistenti nel settore pubblico, ma ora operanti secondo le medesime regole procedurali dell'arbitro unico;

La relazione del Prof. Mario Ricciardi, che qui pubblichiamo, costituisce l'intervento introduttivo del convegno "L'esperienza della conciliazione e dell'arbitrato: i risultati, le novità, i problemi", organizzato dall'ARAN, nell'ambito del FORUM P.A. 2003, l'8 maggio u.s. Le ragioni di questa iniziativa sono sostanzialmente due: in primo luogo il fatto che il 19 marzo 2003 è stata firmata l'ipotesi di accordo di proroga del Contratto collettivo nazionale quadro in materia di conciliazione e arbitrato nel settore pubblico (poi stipulata in via definitiva il 24.7. 2003) ed è sembrato utile dare una giusta pubblicità a questo fatto; l'altra ragione, più sostanziale, che sono pervenuti alla Cabina di regia, presso l'ARAN, i primi lodi redatti sulla base dell'accordo quadro e, a questo punto, è stato doveroso ed utile un momento di riflessione e valutazione sul primo periodo di questa nuova esperienza. L'arbitrato è una realtà ancora poco conosciuta ma importante, di cui deve essere data adeguata informazione, anche per permettere il migliore utilizzo di questo e di altri strumenti (come la conciliazione).

Al convegno, oltre al Prof. Ricciardi, hanno partecipato il Prof. Domenico Borghesi (Università di Bologna), il Prof. Carmine Russo (Università di Catanzaro), il Prof. Avv. Salvatore Sica (Università di Salerno) e il Dr. Elio Tortora (Direttore dell'Ufficio Relazioni sindacali - Dip. della Funzione pubblica). Gli atti completi del Convegno saranno pubblicati a cura del Forum P.A.

- è costituita una cabina di regia tra ARAN e Sindacati che deve gestire tutta la fase di avvio e la formazione delle liste arbitrali.

L'ATTIVITÀ

La "cabina di regia" (e l'ARAN) si è sobbarcata gran parte del lavoro organizzativo. L'accordo, stipulato in via definitiva il 23 gennaio 2001, è formalmente entrato in vigore il 31 del medesimo mese, ma operativamente solo ad aprile del 2001 in quanto la cabina di regia ha dovuto provvedere a due importantissimi adempimenti: la formazione di una lista provvisoria di arbitri (in attesa di corsi appositi di cui si dirà in seguito) e la previsione di tariffe per l'attività degli arbitri. La lista doveva essere costituita garantendo il più possibile competenza (pur nella novità dell'istituto) e imparzialità e ci sembra che questo sia stato fatto e la qualità complessiva dei lodi sino ad ora emanati sembra confermare questa impressione. Le tariffe dovevano essere predisposte tenendo conto di tre fattori: l'accordo non poteva disporre di fondi, il principio della soccombenza è una novità (per quanto riguarda il lavoratore) nelle controversie di lavoro, l'arbitro doveva essere retribuito (per incentivare i lavoratori) in modo sicuramente inferiore alle normali tariffe forensi ma non in modo puramente simbolico (per evitare un impegno altrettanto simbolico). La cabina di regia ha quindi stabilito fasce di valore delle cause, e ad ogni fascia corrisponde un compenso per l'arbitro: minimo 413 euro (800.000 lire), massimo 3.150 euro (6.100.000). La conciliazione riuscita è sempre a carico dell'amministrazione e va dai 310 euro (600.000 lire) a 413

(800.000). Le spese dell'avvocato di parte sono a carico della parte stessa. Sono stati presi contatti con il Ministero del lavoro che ha provveduto con circolari a dare indicazioni alle direzioni regionali per la regolamentazione delle camere arbitrali stabili.

Attualmente (da fine aprile del 2001) sono operative le camere arbitrali stabili in tutte le regioni a statuto ordinario nonché il Sardegna e Sicilia. Non sono operative in Val D'Aosta, Friuli e Provincia di Trento (con cui saranno avviati contatti con l'Aran per la costituzione) mentre la Provincia di Bolzano ha già un proprio accordo in materia.

Per i corsi di formazione per gli arbitri (altro punto qualificante dell'accordo) la cabina di regia ha provveduto, già nel giugno 2001, a preparare una proposta di corsi. Il Dipartimento della funzione pubblica (che ha messo a disposizione i fondi relativi) ha affidato al Formez (con convenzione firmata nel dicembre 2001)

la realizzazione del progetto che prevede il coinvolgimento di 7 Università (2 di Roma, Milano, Bologna, Napoli, Bari e Catanzaro) per corsi pilota rivolti a non più di 200 aspiranti. Purtroppo per la fase realizzativa, da parte del Formez, vi sono stati molti ritardi e solo qualche settimana fa, stipulate le convenzioni con le università partecipanti, ci è pervenuta la bozza di bando di concorso su cui la cabina di regia e il Dipartimento si pronunceranno a breve (la pubblicazione sulla Gazzetta è prevedibile e sperabile che avvenga entro maggio).



I DATI

L'ARAN ha richiesto a tutte le amministrazioni pubbliche, tramite pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, dati su conciliazioni e arbitrati effettuati

tramite ricorso all'arbitro unico o ai collegi arbitrali di disciplina (operanti secondo le nuove regole dell'accordo quadro).

Nello stesso tempo, l'Agenzia ha richiesto al Ministero del lavoro i dati ufficiali sull'attività della camere arbitrali stabili. Le Amministrazioni hanno risposto solo parzialmente mentre il Ministero ha provveduto ad inviare i dati (e i lodi relativi) rilevati a luglio 2002.

Da queste rilevazioni (riguardanti quindi poco più di un anno di attività: aprile 2001-luglio 2002) risultano iniziate 43 procedure (di cui 13 ancora in corso). Di quelle concluse (30), 10 sono le conciliazioni e 20 i lodi arbitrali con due casi in cui l'arbitro ha risolto una questione pregiudiziale interpretativa di contratto (questione quindi non più impugnabile di fronte al giudice).

Il dato più interessante è che 165 sono state le richieste da parte dei lavoratori e, come abbiamo visto, in 43 casi vi è stato l'accordo per iniziare la procedura. Di queste 43 procedure 33 riguardano sanzioni disciplinari conservative su cui vige la clausola dell'obbligo delle Amministrazioni di accettare la richiesta di compromissione in arbitri. Quindi si potrebbe dire che, a fronte di 165 richieste, in soli 10 casi l'amministrazione pubblica, "liberamente", ha deciso di ricorrere all'arbitro unico, elemento che la dice lunga sulla strada che l'arbitrato dovrà fare per affermarsi come via riconosciuta di risoluzione delle controversie.

Anche da parte dei lavoratori, l'impressione è che non vi sia un massiccio investimento da parte delle organizzazioni sindacali su questo strumento (se si analizzano i siti web delle maggiori confederazioni sindacali solo alcuni hanno indicazioni utili per i lavoratori che intendano ricorrere a questi strumenti).

Da una prima analisi dei lodi e dei verbali di conciliazione, essi sembrano ben motivati e circostanziati dando quindi garanzie sia per le amministrazioni che per i lavoratori di competenza e imparzialità.

Un'altra parte consistente di lodi è invece stata effettuata (sulla base delle previsioni dell'accordo quadro) dai collegi arbitrali di disciplina, o, meglio, da quei collegi che, ancora esistenti e operanti alla data dell'entrata in vigore dell'accordo quadro, sono stati salvati e contrattualizzati dal contratto quadro.

IL CONTESTO E LE PRIME VALUTAZIONI

Da informazioni provenienti da Confapi e Cispel, l'arbitrato in sede pubblica è l'unico funzionante (in sede Confapi è operativa in modo rilevante la conciliazione sulla base dell'accordo ma non vi sono stati casi di arbitrato). Nello stesso tempo, contrariamente a quanto si ritiene comunemente, vi è attenzione sia nel settore privato sia nel settore pubblico per quanto riguarda le forme alternative al giudice ordinario di risoluzione delle controversie di lavoro.

Secondo elaborazioni effettuate dall'ARAN su dati del Ministero del lavoro, le conciliazioni nel settore privato sono raddoppiate (circa 40.000 nel 1997 – prima del D.Lgs. n. 80/98 che ha istituito la conciliazione obbligatoria- quasi 80.000 nel 2001). Anche nel settore pubblico le conciliazioni hanno raggiunto il significativo tasso (per un settore che non conosceva la conciliazione neanche facoltativa in materia di lavoro) del 10% delle richieste "lavorate" dalle Direzioni provinciali del lavoro.

È vero però che la conciliazione obbligatoria presso le Dpl ha comportato un aumento del carico di lavoro delle Direzioni provinciali (passate da circa 70.000 richieste di conciliazione nel 1997 a circa 385.000 – compreso il settore pubblico che incide per 56.000 richieste – nel 2001).

Ciò comporta un arretrato delle Dpl di circa un terzo del complesso delle richieste.

Nel settore pubblico l'arretrato sale quasi al 40%: ciò è probabilmente dovuto al fatto che la procedura è meglio regolata e prevede un ruolo

attivo del collegio di conciliazione (presieduto da un funzionario della Dpl) sino alla formulazione di una proposta conciliativa.

Per questi motivi l'attività dei collegi di conciliazione necessita di formazione specifica e di maggiore attenzione e cura rispetto al settore privato.

Il dato però più significativo e che forse giustificerebbe studi più approfonditi è il seguente: come ARAN abbiamo chiesto al Ministero della giustizia dati sul contenzioso, sia pubblico sia privato, di fronte ai giudici del lavoro. Ebbene, se nel 1997, prima dell'introduzione della conciliazione obbligatoria, i ricorsi presentati in un anno al giudice del lavoro erano 209.000, nei cinque anni successivi il numero di ricorsi presentati è diminuito costantemente, anno per anno, sino al 2002 in cui è risultato di 144.000, con una diminuzione, con una deflazione, del contenzioso di più del 25%. Forse è opportuno chiedersi meglio le ragioni: certo non può essere solo dovuto alla funzione di blocco esercitata dal previo tentativo obbligatorio di conciliazione, altrimenti si dovrebbe osservare, ben prima di cinque anni, un nuovo innalzamento dei ricorsi.

Certo l'altro dato, quello dell'innalzamento delle conciliazioni riuscite, dimostra l'attenzione nei confronti di questi strumenti alternativi di risoluzione delle controversie. Probabilmente c'è bisogno di forme intermedie che fungano da camera di compensazione dei conflitti prima che essi sfocino, perché non vi è altra via, di fronte al giudice oppure, peggio, non emergano neanche, perché il lavoratore non se la sente di arrivare sino ad un giudizio.

È un fattore su cui sarebbe utile una riflessione sia da parte datoriale sia sindacale. È sintomo di una grande distanza fra il conflitto gestito in azienda

(o all'interno dell'amministrazione pubblica) e il conflitto di fronte al giudice. Due mondi lontani. In mezzo (e i dati lo dimostrano) si deve riempire un vuoto. Per quanto riguarda l'arbitrato, il problema è sostanzialmente diverso. Il lodo arbitrale si configura come una vera e propria alternativa alla sentenza del giudice e quindi lunga sarà la strada perché lavoratori e datori di lavoro (pubblici e privati) considerino l'arbitro altrettanto affidabile, altrettanto competente rispetto al giudice togato. Quindi lungo sarà il periodo di rodaggio di questo nuovo strumento. Solo un insieme di propaganda, di informazione e di incentivazione dello strumento potrà, non nel breve periodo, portare ad un significativo ricorso a questa nuova figura.

IL CONTRATTO QUADRO E I PROBLEMI SUL TAPPETO

Come già rilevato, il problema più grave riguarda l'informazione sulle nuove procedure e la disponibilità ad intraprenderle.

Da parte delle Amministrazioni pubbliche, il salto culturale è notevole. Da una situazione in cui le controversie erano di competenza del giudice amministrativo, in cui la conciliazione era inesistente (a differenza del privato dove la conciliazione facoltativa ha sempre avuto una certa diffusione) e, quindi, il ricorso alla via giudiziale era assolutamente inevitabile, si è passati ad una situazione totalmente modificata (giudice ordinario, conciliazione obbligatoria) e all'introduzione di una figura con poteri quasi analoghi a quelli del giudice ordinario, l'arbitro, ma talmente nuova da non avere neanche, per il settore pubblico, alcuna simile esperienza nel lavoro privato. Quindi non solo una novità ma una

sperimentazione "senza rete", senza analogie possibili ecc. Ovviamente le perplessità e le diffidenze sono molte.

Vorrei ricordare che il D.Lgs. n. 80/98 ha previsto forme di incentivazione per la conciliazione obbligatoria, non solo, appunto, l'obbligatorietà ma anche l'esenzione dalla responsabilità amministrativa per il dirigente che accettasse la proposta conciliativa formulata dal collegio di conciliazione (nell'accordo quadro, sulla base della legge è stato possibile estendere questa esenzione ma solo per la conciliazione).

Domanda: quali forme di incentivazione e di facilitazione è possibile ipotizzare per l'arbitrato?

Altro elemento, in qualche modo collegato: il contratto quadro, in via sperimentale, prevede un obbligo di accettazione da parte delle amministrazioni pubbliche per quanto riguarda le sanzioni disciplinari conservative.

È possibile mantenerlo o addirittura estenderlo?

Per incentivare il ricorso all'arbitrato, per esempio, possono essere previste altre materie o questioni (per esempio questioni di scarso valore economico) su cui l'amministrazione si obbliga ad accettare la richiesta di arbitrato? Anche per i lavoratori, è senz'altro necessaria una campagna di informazione.

Su questo versante, come ricordavo prima, c'è da fare.

Qual'è l'impegno dei Sindacati, non solo a livello confederale, ma anche di categoria?

Vorrei ricordare che la sopravvivenza dei collegi arbitrali di disciplina (sia pure sottoposti alla normativa dell'accordo quadro) è stata fortemente voluta dalle Organizzazioni Sindacali. Sono intuibili alcuni motivi: nella composizione dei collegi arbitrali è assicurata la presenza sindacale a livello aziendale; si tratta di strutture già conosciute ecc.

Essi, attualmente, operano (o dovrebbero operare, su questo, nella nostra rilevazione, appaiono delle discrasie)

con le medesime regole dell'arbitro unico e sono presenti, sostanzialmente, nelle grandi amministrazioni: ministeri, enti previdenziali, università e qualche grande comune. Sono però strutture di difficile gestione e ritenute, spesso, dalle amministrazioni, troppo attente ai vizi procedurali più che al merito delle infrazioni disciplinari.

È il caso, a mio avviso, di proporre la loro definitiva abrogazione anche per una maggiore semplificazione e razionalizzazione (tenuto peraltro conto che i lodi pronunciati in materia, dagli arbitri unici, sono comunque molto attenti alle ragioni di entrambe le parti).

Inoltre, in una materia come le sanzioni disciplinari che costituisce gran parte del contenzioso nel settore pubblico, la compresenza di due strutture in qualche modo concorrenti incide sulla diffusione e conoscenza dello strumento arbitrale.

Un ulteriore elemento di riflessione è il seguente: il contratto collettivo nazionale quadro del 23.1.2001 è indicato come un accordo su conciliazione e arbitrato.

La conciliazione è, in questo accordo, un momento propedeutico del lodo, si tratta di due fasi estremamente legate per varie ragioni ma soprattutto per esigenze di rapidità e concentrazione. Esigenze che rimangono valide.

Molti hanno criticato questa unione, in una stessa persona, della funzione di conciliatore e di arbitro.

Personalmente non vedo particolari problemi in questa unione.

Su questo specifico punto è però necessario un approfondimento: l'accordo quadro in oggetto non prevede una fase conciliativa scissa dalla successiva arbitrale.

Se la conciliazione riesce, la procedura si conclude e le spese sono a carico dell'amministrazione, se non riesce la procedura non si interrompe e si conclude con un lodo e le spese complessive (la tariffa dell'arbitro) sono a carico del soccombente.

Questo per ragioni di rapidità, concentrazione e unitarietà della procedura e anche per preoccupazioni economiche

emerse da parte delle amministrazioni. La conciliazione obbligatoria di fronte alle dpl non comporta spese né per l'amministrazione né per il lavoratore se non per quanto concerne la (eventuale) difesa di parte.

Le spese di funzionamento sono a carico delle Dpl.

I sindacati al tavolo contrattuale hanno fatto chiaramente intendere che non ritenevano accettabile una conciliazione che prevedesse spese per il lavoratore (in sintonia con quanto accade per quella di legge).

Ammettere la possibilità di una interruzione della procedura in caso di conciliazione fallita per il lodo avrebbe posto un grave problema: chi paga la tariffa del conciliatore?

L'amministrazione o la Direzione regionale del Lavoro? L'ARAN non ha ritenuto di avere un chiaro mandato in tal senso soprattutto se si consideri che la maggiore celerità del tentativo di conciliazione nell'ambito del contratto quadro (rispetto alla conciliazione obbligatoria di fronte alle dpl), avrebbe potuto comportare un forte aumento del carico presso le camere arbitrali.

Per questi motivi si deve ritenere che questo CCNQ sia in realtà un accordo sull'arbitrato e non sulla conciliazione. O meglio, il lavoratore e l'amministrazione che decidano di utilizzare queste procedure decidono di ricorrere ad un "pacchetto", ossia si affidano ad una persona, l'arbitro, che ha il compito di chiudere la questione con tutti gli strumenti disponibili: tenta la conciliazione ma se questa non riesce, comunque, chiude la controversia con un lodo.

Questo comporta, ovviamente, un prevalere (e anche questo è confermato dai dati) dei lodi rispetto alle conciliazioni. Se si volesse dare più spazio alle conciliazioni in funzione deflativa, non tanto nei confronti del giudice



ordinario ma delle direzioni provinciali del lavoro, si dovrebbe fare una scelta diversa, più radicale rispetto all'impianto attuale, e, è ovvio ma è bene rammentarlo, fondi e disponibilità finanziarie e organizzative ben diverse.

Altro problema da sottolineare è relativo alle difficoltà organizzative. La cabina di regia ha agito in un clima molto collaborativo. È vero però che l'Aran ha dovuto tenere i rapporti con il Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministero del lavoro (in alcuni casi anche interloquendo direttamente con le direzioni regionali). A questo punto si deve fare un momento di riflessione sui compiti della cabina di regia e sul livello di coinvolgimento

delle Amministrazioni interessate. Compiti come quelli assunti dall'accordo quadro e dalla cabina di regia hanno rilevanza istituzionale e necessitano di un forte aiuto.

Ricapitolando, i punti più importanti, relativi al rinnovo dell'accordo, riguardano:

1. iniziative di supporto, incentivazione e diffusione dello strumento;
2. semplificazione degli strumenti di impugnazione in sede disciplinare;
3. eventuali materie su cui estendere la preventiva adesione delle Amministrazioni allo strumento arbitrale;
4. fondi, risorse e strutture disponibili;
5. eventuale rafforzamento della fase conciliativa con fondi specifici.

Mario Ricciardi

Comitato direttivo ARAN
 Coordinatore Cabina di regia

IL PROGETTO DI COSTITUZIONE ALLO STUDIO DELLA CONFERENZA INTERGOVERNATIVA: STATO DEI FATTI E PROSPETTIVE

Il 4 ottobre scorso si è aperta a Roma la tanto attesa Conferenza Intergovernativa, al termine della quale vedrà la luce la prima Costituzione europea.

Nel testo della Dichiarazione di Roma, che ha accompagnato la consegna del progetto di Costituzione alla Presidenza italiana (18 luglio 2003), i membri della Convenzione (Giscard d'Estaing in primis) si sono dichiarati fiduciosi sulla capacità della Conferenza di arrivare ad una conclusione positiva in dicembre, cioè al termine del semestre di presidenza italiana.

La chiusura della CIG è infatti preliminare alla firma definitiva del testo, prevista a Roma per il 9 maggio 2004:

la Costituzione di Roma verrebbe così alla luce a circa mezzo secolo di distanza dal Trattato di Roma.

Ma il raggiungimento di tale traguardo non si presenta privo di ostacoli.

Nonostante le forti affermazioni e raccomandazioni dei membri della Convenzione, secondo cui il testo presentato il 18 luglio deve essere considerato come definitivo e completo fin nel minimo dettaglio, le prime tre riunioni della conferenza intergovernativa, tra cui il Consiglio di Bruxelles del 16 e 17 ottobre, hanno già delineato una serie di "linee di pensiero", che distinguono chiaramente l'approccio dei diversi Capi di Stato e di governo, componenti la CIG.

Accanto alla ferma intenzione dei sei Paesi fondatori, cui si è recentemente associata la Gran Bretagna, di mantenere intatti struttura e contenuto del progetto

costituzionale, si riscontrano numerose voci discordi, da parte degli Stati Membri così come dai Paesi in via di adesione, che rimettono in questione alcuni punti chiave del progetto costituzionale.

Una rimessa in discussione, è bene precisarlo, che è del tutto legittima, dato che le varie raccomandazioni a mantenere il testo intatto hanno un valore meramente politico, sebbene rafforzato dal fatto che ci troviamo di fronte ad una CIG diversa dalle altre, in quanto preceduta da una Convenzione i cui lavori sono proseguiti per oltre un anno.

Ma è proprio su questa peculiarità che si fondano alcuni Stati membri, secondo cui nell'istituzione della "macchina convenzione" è insita la volontà dell'Unione di modificare la metodologia stessa di elaborazione e revisione dei trattati, inserendo tra gli attori di tale revisione i Parlamentari (europei e nazionali), la Commissione, i partners sociali ed i rappresentanti della società civile.

La rimessa in discussione dei risultati raggiunti rappresenterebbe una delegittimazione di tali istanze, che pure hanno ricevuto dalla Dichiarazione di Laeken uno specifico mandato ad agire. Tuttavia, da un punto di vista strettamente giuridico, tali inviti al mantenimento dello *status quo* non

OSSERVATORIO UE

hanno alcun valore, dato che in virtù dell'attuale sistema di revisione dei trattati ciascun Stato partecipante alla CIG ha diritto di proporre emendamenti al testo.

.....
IL TESTO

Il testo consegnato alla presidenza italiana il 18 luglio rispetta, nelle linee essenziali, lo scheletro iniziale del Trattato Costituzionale, elaborato nell'ottobre 2002.

Una rimessa in questione di tipo strutturale è difficilmente prevedibile per non dire totalmente esclusa.

È perciò certo che il Trattato sarà così composto:

- Preambolo,
- Parte I, dedicata all'“architettura costituzionale” dell'Unione Europea,
- Parte II, composta dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione,
- Parte III, incentrata sulle Politiche e sul funzionamento dell'Unione,
- Parte IV, dove si trovano le disposizioni generali e finali.

Di particolare rilievo sono poi gli attuali cinque protocolli e tre dichiarazioni annesse al trattato, tra cui alcuni, quali quello sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, hanno un forte valore giuridico e politico.

Ma protocolli e dichiarazioni, a differenza del testo del Trattato costituzionale, sembrano destinati a subire una notevole revisione, nel contenuto e forse anche nel numero. Basti pensare al “Protocollo sulla rappresentanza dei cittadini nel parlamento europeo e sulla ponderazione dei voti in seno al consiglio europeo e al consiglio dei ministri”, che il gruppo degli esperti

giuridici CIG, nel suo primo rapporto, uscito il 6 ottobre, ha già trasformato in “Protocollo sulle disposizioni transitorie relative alle istituzioni e agli organi dell'Unione”.

È inoltre fondamentale osservare che il progetto di trattato costituzionale in esame non tiene conto dei circa quaranta protocolli che formano parte integrante dei trattati attuali, e che non sono stati esaminati dalla Convenzione. Si tratta di una lacuna che andrà necessariamente colmata, e ciò potrà comportare forti adattamenti tecnici, se non revisioni contenutistiche, dei protocolli elaborati dai convenzionali.

.....
I NODI POLITICI

Come era già accaduto durante i lavori della Convenzione, la quasi totalità del dibattito attuale è incentrata sulla Parte I del Trattato, quindi sulle questioni di tipo istituzionale. Tra queste, è possibile estrapolare quattro nodi su cui al momento sembrano essersi concentrate tutte le energie dei partecipanti alla CIG:

1. La Composizione della Commissione: il progetto di Costituzione prevede una riduzione del numero dei commissari (dagli attuali 25 a 15 membri, a partire dal primo novembre 2009), al fine di preservare il principio della collegialità delle decisioni; un principio guida dei lavori di tale istituzione, che rischia di cadere sotto il peso dei “grandi numeri” imposto da un'Europa allargata. Ma sono proprio i futuri Stati membri ad opporsi in modo fermo a tale proposta, insistendo sul loro diritto individuale ad inviare un Commissario a Bruxelles. Un diritto attualmente riconosciuto dal Trattato di Nizza, che prevede tale possibilità a partire dal 2005, fino alla fine del processo di adesione, culminante in un'Europa a venticinque. È quindi comprensibile la linea politica dei futuri membri, che vedono nella nomina di un “proprio” Commissario una sorta di garanzia di parità di trattamento. Meno comprensibile è invece l'appoggio



che l'attuale Commissione sta dando a tali rivendicazioni, sostenendo la compatibilità della nomina di un Commissario per Stato membro con un futuro a venticinque, alla sola condizione di creare nuovi gruppi di lavoro, incentrati su tematiche specifiche. La *ratio* di tale struttura, che andrebbe ad aumentare la frammentarietà e disarticolazione che troppo spesso caratterizzano i lavori delle diverse Direzioni Generali della Commissione, male si accorda con il carattere di sopranazionalità che caratterizza, o dovrebbe caratterizzare, tale istituzione.

2. La ponderazione dei voti in seno al Consiglio: la definizione di maggioranza qualificata elaborata dai Convenzionali (50% degli Stati membri e 60% della popolazione), è osteggiata da diciotto Stati su venticinque.

Capo fila di tale opposizione sono Spagna e Polonia, che si battono per la salvaguardia del metodo di ponderazione dei voti previsto dal trattato di Nizza.

Qualora restasse tale metodo, gli Stati di "piccola e media grandezza" guadagnerebbero un numero di voti proporzionato alla loro popolazione. Per questioni meramente demografiche, quindi, la Spagna e la Polonia sarebbero le più avvantaggiate da tale sistema, in base al quale guadagnerebbero una sorta di "minoranza di blocco" in seno al Consiglio, che invece perderebbero totalmente in base al sistema approntato dal progetto di Costituzione.

3. Il diritto di veto (cioè l'unanimità): nel progetto dei "convenzionali" tale meccanismo è stato mantenuto in numerosi ambiti chiave della politica estera, della fiscalità delle imprese e della politica budgetaria: il diritto di veto rischia di paralizzare le riforme di un'Europa allargata.

In particolare, senza il passaggio alla maggioranza qualificata in politica estera, il nuovo “capo della diplomazia europea” verrebbe notevolmente privato di margini di manovra. Ecco perché Commissione, Parlamento, nonché alcuni Stati di stampo “federalista”, quale per esempio il Benelux, insistono per sostituire, in certi casi specifici, la regola dell’unanimità con quella di una “maggioranza rinforzata”, o comunque con una nuova definizione di unanimità, che impedisca ad una stretta minoranza di bloccare importanti processi di riforma, nonché importanti decisioni politiche.

4. La difesa europea: in questo settore sono stati compiuti significativi passi avanti. La difesa europea, un tempo definita la bella addormentata, è ora finalmente decollata. Le Forze di Pace dell’UE sono intervenute in Bosnia ed in Congo. Restano, peraltro, ancora alcuni nodi fondamentali, come una migliore definizione delle missioni Petesberg, l’organizzazione di un patto di difesa collettiva tra gli Stati membri e la cooperazione strutturata tra gli Stati dotati di significative capacità militari.

Occorre anche costruire un vero mercato comune della difesa e l’Agenzia europea degli armamenti rappresenta un significativo passo in avanti in proposito.



PROSPETTIVE

Il calendario indicativo della CIG, distribuito nel corso della seduta del 4 ottobre, prevede, dopo il Consiglio di Bruxelles del 16 e 17 ottobre, ancora cinque incontri.

A giudicare dagli ordini del giorno già sommariamente fissati per tali incontri, è facile prevedere come buona parte, per non dire la quasi totalità, delle

discussioni all’interno della Conferenza continueranno ad essere incentrate principalmente sui nodi politici sopra esposti. Basti pensare che la Presidenza stessa ha imposto un preciso limite temporale (il 20 ottobre) entro il quale le delegazioni hanno facoltà di sottoporre all’attenzione della CIG questioni non istituzionali.

È molto probabile che il dibattito intorno a queste ultime si ridurrà all’inserimento di un chiaro riferimento ai valori cristiani all’interno del preambolo della Costituzione, e che quindi non resterà spazio, ancora una volta, per una discussione approfondita sulla Parte III del trattato, dedicata alle politiche ed al funzionamento dell’Unione.

I nodi istituzionali e politici hanno finito per far premio su quelli economici e sociali.

Una mancanza di attenzione che ha accompagnato i lavori della Convenzione, all’interno della quale, come accennato in precedenza in questa sede, i Gruppi di Lavoro dedicati alle politiche economiche e sociali, sono stati tra gli ultimi a vedere la luce, con il risultato, alquanto deludente per i partners sociali, che il testo depositato dai Convenzionali il 20 giugno a Salonicco conteneva esclusivamente la parte I e II del progetto di Costituzione. Inoltre, avrebbe meritato una maggiore attenzione, la disposizione dedicata ai servizi d’interesse economico generale, troppo spesso sacrificati ad una interpretazione rigida delle regole di concorrenza.

Occorre invece trovare un giusto equilibrio tra mercato e intervento delle politiche pubbliche in economia. In ogni caso, il testo attuale sui servizi d’interesse economico generale costituisce un passo nella giusta direzione, poiché fornisce finalmente la base giuridica per il riconoscimento di tali servizi e per future azioni comunitarie.

Valeria Ronzitti
 Adviser, Social Affairs
 CEEP- Bruxelles

PROVVEDIMENTI PUBBLICATI

PERIODO ESAMINATO: 6 AGOSTO - 21 OTTOBRE

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 giugno 2003

“Adeguamento annuale della retribuzione dei docenti e dei ricercatori universitari, del personale dirigente della Polizia di Stato e gradi di qualifiche corrispondenti, dei Corpi di polizia civili e militari, dei colonnelli e generali delle Forze armate”.

(G.U. 6 agosto 2003 n. 181)

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 maggio 2003

“Ripartizione nei profili professionali dei contingenti di personale appartenente alle aree funzionali ed alle posizioni economiche del soppresso Ministero del commercio con l'estero”.

(G.U. 7 agosto 2003 n. 182)

Decreto 18 luglio 2003 (Ministero della giustizia)

“Determinazione dei compensi da corrispondere ai docenti universitari di lingue straniere nominati ai sensi dell'art. 123-ter, comma 4 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12”.

(G.U. 7 agosto 2003 n. 182)

Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n. 216

“Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro”.

(G.U. 13 agosto 2003 n. 187)

ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

“CCNL ad integrazione del CCNL per il personale non dirigente del CNEL sottoscritto in data 14 febbraio 2001”.

(G.U. 14 agosto 2003 n. 188)

ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

“Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto scuola per il quadriennio normativo 2002/2005 e il primo biennio economico 2002/2003”.

(G.U. 14 agosto 2003 n. 188, S.O. n. 135)

Legge 29 luglio 2003, n. 229

“Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. – Legge di semplificazione 2001”.

(G.U. 25 agosto 2003)

LEGISLAZIONE

Decreto del Presidente della Repubblica 1 agosto 2003 n. 252

“Recepimento dell'accordo sindacale per il quadriennio 2002-2005 per gli aspetti giuridici ed il biennio 2002-2003 per gli aspetti economici per il personale della carriera prefettizia ai sensi dell'articolo 26 del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139”.

(G.U. 10 settembre 2003 n. 210)

Decreto-legge 10 settembre 2003, n. 253

“Disposizioni urgenti per incrementare la funzionalità dell'Amministrazione della pubblica sicurezza e della protezione civile”.

(G.U. 11 settembre 2003 n. 211)

Decreto Legislativo 3 settembre 2003, n. 257

“Riordino della disciplina dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente - ENEA, a norma dell'articolo 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137”.

(G.U. 13 settembre 2003 n. 213)

Comunicato relativo al decreto del Ministero dell'interno del 4 giugno 2002, n. 144, concernente il

“Regolamento recante la disciplina del concorso pubblico di accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia”. (Decreto pubblicato nella G.U. n. 171 del 23 luglio 2002)

(G.U. 30 settembre 2003 n. 227)

ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

“Contratto collettivo nazionale quadro di rinnovo del CCNQ su arbitrato e conciliazione del 23 gennaio 2001”.

(G.U. 2 ottobre 2003 n. 229)

Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269

“Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici”.

(G.U. 2 ottobre 2003 n. 229, S.O. n. 157/L)

Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276

“Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30”.

(G.U. 9 ottobre 2003 n. 235, S.O. n. 159)

ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

Comunicato di rettifica concernente il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto scuola per il quadriennio normativo 2002/2005 e il biennio economico 2002/2003.

(G.U. 13 ottobre 2003 n. 238)

Decreto de Presidente del Consiglio dei Ministri 12 settembre 2003

“Fissazione, per le amministrazioni regionali e per gli enti e le aziende appartenenti al Servizio sanitario nazionale, di criteri e limiti per le assunzioni di personale a tempo indeterminato per l'anno 2003”.

(G.U. 14 ottobre 2003 n. 239)

Decreto de Presidente del Consiglio dei Ministri 12 settembre 2003

“Fissazione, per le amministrazioni provinciali e comunali, di criteri e limiti per le assunzioni di personale a tempo indeterminato per l'anno 2003”.

(G.U. 14 ottobre 2003 n. 239)

ATTIVITÀ PARLAMENTARE

SITUAZIONE AL 22 OTTOBRE

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 settembre 2003, n. 253, recante disposizioni urgenti per incrementare la funzionalità dell'Amministrazione della pubblica sicurezza e della protezione civile

(A.C. 4375)

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

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

(A.C. 4347)

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

Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2003

(A.C. 4344)

All'esame della Commissione Bilancio (V) in sede referente

Istituzione della vicedirigenza scolastica

(A.C. 4306)

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

Interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge 29 gennaio 1994, n. 87, in materia di computo dell'indennità integrativa speciale per la determinazione della buonuscita in favore dei dipendenti pubblici

(A.C. 4301)

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

Modifica all'articolo 2 della legge 29 dicembre 2000, n. 401, in materia di personale delle professioni sanitarie infermieristiche e di tecnico sanitario

(A.C. 4290)

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

Istituzione del ruolo ad esaurimento dei professori universitari incaricati

(A.C. 4260)

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

LEGISLAZIONE

Modifiche al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, in materia di rapporto di lavoro della dirigenza sanitaria

(A.C. 4249)

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

Disposizioni per l'inserimento nella carriera prefettizia di talune categorie di personale dell'Amministrazione civile dell'interno

(A.C. 4245)

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

Istituzione e ordinamento della carriera economico-finanziaria dell'Amministrazione civile dell'interno

(A.C. 4228)

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

Disposizioni relative al reclutamento dei docenti e al superamento del fenomeno del precariato dei docenti

(A.C. 4225)

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

Modifica all'articolo 2 del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 febbraio 1980, n. 33, in materia di certificazione di malattia

(A.C. 4183)

*Assegnato alle Commissioni riunite Affari costituzionali (I) e Affari sociali (XII)
in sede referente non ancora in esame*

Disposizioni per l'integrazione al trattamento minimo pensionistico

(A.C. 4176)

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

Modifica all'articolo 2 della legge 29 dicembre 2000, n. 401, in materia di professioni sanitarie tecniche e infermieristiche

(A.C. 4133)

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

Disposizioni in materia di estensione dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori

(A.C. 3902)

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

Riforma delle Accademie di belle arti, dell'Accademia nazionale di danza, dell'Accademia nazionale di arte drammatica, degli Istituti superiori per le industrie artistiche, dei Conservatori di musica e degli Istituti musicali pareggiati

(A.C. 2706)

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

Disposizioni in materia di esercizio della medicina legale

(A.C. 2376)

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

Equiparazione del trattamento pensionistico del personale civile dello Stato che ha prestato servizio militare

(A.C. 2062)

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

Disposizioni in materia di graduatorie permanenti del personale docente della scuola e di conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento

(A.S. 2529)

Da assegnare

Conversione in legge del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici

(A.S. 2518)

All'esame della Commissione Bilancio (V) in sede referente

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2004 e bilancio pluriennale per il triennio 2004-2006

(A.S. 2513)

All'esame della Commissione Bilancio (V) in sede referente

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)

(A.S. 2512)

All'esame della Commissione Bilancio (V) in sede referente

Conversione in legge del decreto-legge 31 luglio 2003, n. 230, recante ulteriore finanziamento della sessione riservata di esami per l'abilitazione o l'idoneità all'insegnamento nella scuola materna, elementare, secondaria ed artistica

(A.S. 2499)

Approvato definitivamente non ancora pubblicato

Conversione in legge del decreto-legge 10 settembre 2003, n. 253, recante disposizioni urgenti per incrementare la funzionalità dell'Amministrazione della pubblica sicurezza e della protezione civile

(A.S. 2476)

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

Disposizioni in materia di tassazione del trattamento di fine rapporto

(A.S. 2468)

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

Tutela dalle pratiche di mobbing

(A.S. 2420)

*Assegnato alla Commissione Lavoro, Previdenza sociale (XI)
in sede referente non ancora in esame*

Disposizioni relative alla trasformazione delle borse di studio dei medici specializzandi in contratti di formazione lavoro

(A.S. 2400)

*Assegnato alla Commissione Igiene e Sanità (XII)
in sede referente non ancora in esame*

Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di attribuzioni dei consigli, di durata del mandato del sindaco e del presidente della provincia, di ineleggibilità dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, di incompatibilità tra le cariche di consigliere e assessore e di nomina e funzioni del segretario comunale e del direttore generale

(A.S. 2185)

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

Norme relative al reclutamento dei docenti e al superamento del fenomeno del precariato docente

(A.S. 2148)

*Assegnato alla Commissione Istruzione pubblica, Beni culturali (VII)
in sede referente non ancora in esame*

Delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria

(AS. 1184)

In stato di relazione

Norme in materia di concorsi per professori universitari

(A.S. 1091)

*Assegnato alla Commissione Istruzione pubblica, Beni culturali (VII)
in sede referente non ancora in esame*

REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI

Pubblichiamo qui di seguito il Comunicato stampa redatto in occasione della firma dell'ipotesi di CCNL del personale del Comparto Regioni e autonomie locali per il quadriennio normativo 2002-2005 ed il biennio economico 2002-2003. Ricordiamo che le disposizioni contrattuali saranno efficaci e potranno quindi essere applicate solo dalla data della sottoscrizione definitiva del CCNL.

È stata firmata nella sede dell'ARAN l'ipotesi di contratto di lavoro del personale delle Regioni e delle Autonomie locali. Interessa 590 mila lavoratori. I benefici economici previsti complessivamente ammontano a 94,5 Euro pari al 5,66% di crescita delle retribuzioni, cui si aggiungono ulteriori 11,5 Euro, pari allo 0,5% più lo 0,2% per gli enti in possesso dei requisiti di "salute finanziaria", per un totale complessivo a regime di 106 Euro mensili pro-capite.

L'aumento medio mensile a regime così calcolato è pari a 77,6 Euro suddiviso in due tranches: il 1° gennaio 2002 e il 1° gennaio 2003.

L'indennità integrativa speciale è conglobata nella voce stipendio al fine di semplificare la busta paga.

Le risorse destinate alla contrattazione integrativa sono, poi, aumentate, dal 1° gennaio 2003, di:

- 10,5 Euro mensili pro-capite per tutti gli enti di comparto;
- 8,3 Euro mensili pro-capite solo per quegli enti che non siano in stato di deficit o dissesto e che rispettino i parametri di spesa personale entro precisi limiti di bilancio;
- 3,2 Euro mensili pro-capite anch'esso condizionato alla salute finanziaria dell'ente e con vincolo di destinazione per la valorizzazione della professionalità.

È istituita una "indennità di comparto" il cui importo complessivo medio mensile è pari a 40 Euro, dei quali però solo 3,8 Euro mensili provengono dalle risorse fresche di contratto mentre la restante parte riutilizza risorse già finalizzate alla contrattazione integrativa, includendo tra queste anche parte degli aumenti definiti nel presente biennio.

Completa il quadro degli utilizzi delle risorse l'importo mensile di 2,6 Euro mensili pro-capite finalizzati alla rivalutazione di 25 Euro mensili dell'indennità per il personale dell'area di vigilanza.

È stata soppressa la norma (art.5 del CCNL 5/10/2001) che dava spazio agli enti di aumentare senza limiti le risorse della contrattazione integrativa sussistendo dati di bilancio di particolare virtuosità. Il Contratto presenta anche significativi e rilevanti elementi di novità dal punto di vista normativo. In particolare, per le relazioni sindacali è stata semplificata la disciplina della concertazione e della contrattazione decentrata integrativa venendo incontro alle richieste degli Enti di ridotte dimensioni demografiche.

Sicuramente innovativa è la nuova disciplina della costruzione delle risorse destinate alla contrattazione decentrata integrativa d'ora in poi distinte in fisse e variabili: le prime costituiscono un ammontare stabile nel tempo, salvo i futuri incrementi derivanti dalla contrattazione nazionale; le seconde, possono variare di anno in anno nel rispetto delle regole prescritte. Sono state anche nuovamente formulate le regole in materia di produttività e viene precisato che i compensi possono essere corrisposti a tale titolo solo a seguito di valutazioni dei risultati conseguiti.

NEGOZIAZIONE

ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI: ASPETTI ECONOMICI DEL CCNL 2002-03

DISPONIBILITÀ FINANZIARIE PER IL BIENNIO 2002 – 2003

La Legge Finanziaria per l'anno 2002¹ ha introdotto una significativa innovazione nelle modalità di definizione delle risorse finanziarie da destinare ai rinnovi contrattuali per le amministrazioni pubbliche². Infatti, i Comitati di settore, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo all'ARAN, sono tenuti alla quantificazione delle risorse necessarie per i rinnovi contrattuali, nel rispetto, anche per la contrattazione integrativa, dei criteri definiti dal Governo per le amministrazioni statali. Inoltre, gli stessi Comitati sono chiamati ad un esame dell'ipotesi di CCNL congiuntamente con il Presidente del Consiglio dei Ministri, che si esprime attraverso il Ministero della Funzione pubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Tale verifica attribuisce al Governo un ruolo di controllo degli esiti della contrattazione, sia pure limitatamente alla possibilità di escludere il proprio concorso alla copertura delle spese derivanti da disposizioni sulle quali ha formulato osservazioni. Al fine di comprendere quali siano gli elementi di riferimento per la contrattazione nel Comparto

degli Enti pubblici non economici, è necessario esaminare le scelte adottate dal Governo per le Amministrazioni statali³ ed esplicitate nelle leggi finanziarie. In particolare, il Governo aveva stanziato nella Finanziaria 2002 risorse in misura tale da garantire la crescita delle retribuzioni complessive pari al 4,57%, a regime, corrispondente ai tassi di inflazione programmati per gli anni 2002 e 2003, al recupero del differenziale fra inflazione programmata ed effettiva registratasi nel biennio precedente - inizialmente cifrato in 0,52% da corrispondersi in due tranches da 0,26% per ciascuno dei due anni del biennio - nonché ad un ulteriore 1% destinato alla contrattazione integrativa, pari a 0,5% per ciascuno dei due anni. La firma, da parte del Governo e delle OO.SS, dell'Accordo del 4-6 febbraio 2002 ha rideterminato le risorse finanziarie già iscritte nella Finanziaria 2002, in modo da garantire una crescita complessiva delle retribuzioni in misura pari al 5,56%; con un ulteriore impegno di risorse pari allo 0,99% da destinare al recupero del differenziale tra inflazione reale e programmata ed alla incentivazione della produttività. Infine, la modifica del tasso d'inflazione programmato per l'anno 2003, cifrato in 1,4% anziché in 1,3% dal Dpef 2003-06, ha introdotto l'ultima lieve modifica alle disponibilità complessive per i rinnovi contrattuali, tale da garantire la crescita delle retribuzioni per

il biennio 2002-03 in misura pari al 5,66%. La Legge Finanziaria per l'anno 2003⁴, nel definire il quadro delle disponibilità, libera le risorse dello 0,5%, relativo all'anno 2002, dal vincolo alla contrattazione integrativa. A tali parametri di riferimento si è attenuto il Comitato di settore in sede di atto di indirizzo all'ARAN per l'avvio del negoziato.

BENEFICI CONTRATTUALI

Il CCNL per il personale non dirigente, sottoscritto il 9 ottobre 2003, ha previsto benefici medi pro-capite pari a euro 128,2 per tredici mensilità, corrispondenti al 5,66%.

Gli aumenti mensili dello stipendio tabellare pari a 87,5 assorbono il 3,86% delle disponibilità, con una conseguente crescita della retribuzione di base pari al 6% (rapportando gli incrementi allo stipendio tabellare). Invece, all'adeguamento del salario accessorio sono dedicati circa euro 28,6 - pari all'1,26% delle risorse - con due diverse destinazioni: l'istituzione dell'indennità di Ente e l'incremento del fondo. Le disponibilità residue sono state utilizzate per la semplificazione del trattamento economico del personale (conglobamento della IIS). Gli aumenti mensili per ciascuna area e posizione economica di sviluppo, riportati nella Tabella A del CCNL, sono stati definiti in modo da assicurare una rivalutazione della retribuzione fissa per stipendio base ed indennità integrativa speciale.

Si noti, come indicato dall'art. 22 comma 1 dell'ipotesi, che i valori mensili sono calcolati considerando, oltre ai tassi d'inflazione programmati del biennio in corso ed il recupero dell'inflazione reale del biennio precedente, anche lo 0,5% svincolato dalla Legge Finanziaria 2003 dalla contrattazione integrativa⁵ ed una quota consistente dello 0,99% previsto dall'Accordo 4-6 febbraio 2002.

Infatti, la Legge Finanziaria 2003

modificava la finalizzazione di queste somme aggiuntive (art. 33, comma 1), utilizza la formulazione letterale: "...da destinare *anche* all'incentivazione della produttività", facendo venir meno il principio di prevalenza espresso dalle parti.

Occorre precisare che i tassi di incremento dedicati a colmare il gap tra inflazione reale/programmata, del biennio precedente e di quello in corso, sono stati valutati in ragione della retribuzione complessiva di riferimento e non già della sola voce stipendio ed indennità integrativa speciale. Viceversa, i tassi d'incremento riferiti all'inflazione programmata per gli anni 2002-03 sono stati valutati esclusivamente sulla parte fissa della retribuzione poiché, la parte di incremento derivante dall'applicazione dei tassi d'inflazione sul salario accessorio, viene interamente dedicata all'alimentazione della contrattazione integrativa.

Al comma 3 dell'articolo 22 è stato stabilito il conglobamento dell'indennità integrativa speciale nella voce dello stipendio tabellare con decorrenza 1° gennaio 2003. Come noto l'indennità integrativa speciale, pur essendo retribuzione fondamentale analogamente allo stipendio, concorre in misura inferiore (30%) a formare la base di calcolo per l'indennità di anzianità da corrispondere in favore del personale che cessa dal servizio ai sensi dell'art.13 della Legge n. 70/75 e successive modificazioni ed integrazioni. Il conglobamento di tale voce retributiva, comporta pertanto un maggiore onere pari a 1/12 del differenziale tra l'attuale misura del 30% e quella prevista nell'ipotesi di accordo ai fini del calcolo del trattamento di fine servizio (70%).

Tale onere, anche se tipicamente datoriale, trova copertura in una parte delle risorse disponibili per il presente contratto, come richiesto dal Comitato di settore con l'atto d'indirizzo ed assorbe lo 0,54% delle risorse complessive.

Il CCNL ha previsto l'istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2002, di una nuova voce retributiva denominata indennità di ente.

Tale emolumento, corrisposto per dodici mensilità, ha natura di trattamento accessorio fisso e continuativo, non utile ai fini della determinazione della base di calcolo dell'indennità di anzianità.

Il finanziamento di tale nuovo istituto retributivo avviene mediante due distinte fonti di alimentazione.

Da un lato le risorse stanziare dal CCNL e dall'altro quelle prelevate dai fondi per il trattamento accessorio.

Le prime finanziano l'istituzione dell'indennità con decorrenza 1° gennaio 2002 ed il suo incremento dal 1° gennaio 2003, rispettivamente con valori medi di euro 14,9 e euro 3,5 pro-capite per dodici mensilità.

Le seconde costituiscono la decurtazione delle disponibilità con carattere di certezza e stabilità dai fondi dei singoli Enti, verso il nuovo capitolo di bilancio che alimenterà l'indennità di ente e si individuano nelle anticipazioni mensili della produttività che gli enti, attualmente, erogano al personale in servizio.

Infine, gli aumenti da dedicare ai fondi per i trattamenti accessori sono stati attestati in ragione delle risorse disponibili ad una quota media pari ad euro 11,6 mensile pro-capite per tredici mensilità con decorrenza 1° gennaio 2003.

Rispettivamente pari a euro 10,7 per

gli Enti destinatari della Legge n. 88/89 e euro 15,9 per i non destinatari. Le risorse per tale incremento derivano dalle disponibilità finalizzate alla contrattazione integrativa per l'anno 2003 dalla Legge Finanziaria 2002 (0,5%) – che conservano la loro originaria destinazione – nonché da una minima parte di risorse costituita dalla quota residua dello stanziamento aggiuntivo pari a 0,99%, in gran parte utilizzato per la rivalutazione del salario fisso.

Vincenzo Emiliano Martire
Servizio Studi ARAN

Domenico D'Iorio
Dirigente Area relazioni sindacali INPS

¹ Legge 28 dicembre 2001, n. 448 - art.16, c.7 e art. 17, c.1.

² Oltre gli Enti pubblici non economici fanno parte del settore pubblico i comparti: Regione ed Autonomie locali, Sanità, Ricerca ed Università.

³ Ministeri, Aziende autonome, Scuola, Accademie e Conservatori, Presidenza Consiglio Ministri ed Agenzia fiscali.

⁴ Il valore dei due tassi d'inflazione è pari al 1,7% per il 2002 e 1,3% per il 2003. Il tasso d'inflazione programmato per il 2003, definito dal DPEF per il quadriennio 2002-05, è stato poi modificato dal DPEF successivo da 1,3% a 1,4%.

⁵ Sommando i tassi d'incremento elencati (1,7+1,3+0,52+1) si ottiene 4,52%. Diversamente, componendo i tassi annuali, il risultato torna ad essere 4,57%.

⁶ Legge 27 dicembre 2002 n. 289 - art. 33.

⁷ La precedente Legge finanziaria 2002 destinava a contrattazione integrativa tale quota.

TAVOLA 1 - BENEFICIO MEDIO CONTRATTUALE E DISTRIBUZIONE TRA LA PARTE FISSA E VARIABILE DELLA RETRIBUZIONE COMPLESSIVA

Valori in euro mensili

	INCREMENTO A REGIME		
	Complessivo mensile	Incidenza su retribuzione complessiva	Incidenza su singola voce retributiva
MEDIA:	128,18	5,66%	—
Fissa	87,43	3,86%	6,00%
Indennità ente	17,00	0,75%	2,11%
Fondo accessorio	11,63	0,51%	1,44%
Conglob. IIS	12,12	0,54%	—

TAVOLA 2 - RETRIBUZIONE TABELLARE

Valori in euro

	Incrementi		Nuova retribuzione
	dal 1-1-2002	dal 1-1-2003	dal 1-1-2003
Isp. gen.	60,39	67,04	26.680,58
Dir. div.	56,14	62,32	24.802,93
C5	48,65	54,01	22.971,53
C4	48,65	54,01	21.493,94
C3	44,30	49,18	19.573,91
C2	40,46	44,92	18.559,86
C1	40,46	44,92	17.877,62
B3	37,04	41,12	17.418,05
B2	37,04	41,12	16.363,96
B1	34,85	38,69	15.396,05
A3	33,12	36,76	15.146,05
A2	33,12	36,76	14.631,14
A1	31,35	34,80	13.849,46

^(A) Importo da corrispondere per tredici mensilità.

^(B) Valore per dodici mensilità comprensivo della Indennità Integrativa Speciale.

TAVOLA 3 - INDENNITÀ DI ENTE

Valori in euro da corrispondere per dodici mensilità

	Istituzione ed incremento indennità di Ente ^(A)		Anticipazione del Fondo ^(B)	Valore a regime ^(C)
	dal 1-1-2002	dal 1-1-2003	dal 1-1-2003	dal 1-1-2003
C	15,60	3,57	140,83	160,00
B	13,09	3,10	118,81	135,00
A	7,12	2,63	90,25	100,00

^(A) Quote da incrementi derivanti da riserve contrattuali.

^(B) Incrementi finanziati dall'anticipazione mensile e da quota parte del fondo.

^(C) Pari alla somma dei diversi incrementi (A+B).

PROBLEMI APPLICATIVI

RISORSE PER LE POLITICHE DI SVILUPPO DEL PERSONALE E PER LA PRODUTTIVITÀ. LORO UTILIZZO.

La definizione delle risorse economiche da imputare al fondo di ente ha assunto, nell'attuale contesto delle relazioni sindacali, un ruolo chiave e strategico correlato al passaggio, per quanto riguarda il secondo livello di contrattazione, dalla "contrattazione decentrata" alla "contrattazione integrativa".

Ci troviamo di fronte non ad una mera differenza terminologica ma, piuttosto, ad un diverso ruolo delle Amministrazioni nell'ambito della contrattazione di secondo livello.

La principale innovazione, e non di poco conto, è che se nella "decentrata" le Amministrazioni si ponevano nell'ottica di un'applicazione pedissequa delle disposizioni del contratto nazionale, sia per la definizione delle risorse che delle politiche per il personale, con l'"integrativa" esse si pongono in un ruolo propositivo sia nella quantificazione delle risorse sia nella gestione del personale.

Si è passati da una gestione per adempimenti ad una gestione di politiche di sviluppo per il personale.

Preliminarmente, si ritiene utile soffermarsi su un aspetto di natura finanziaria molto spesso trascurato nella fase di predisposizione dei documenti di bilancio e di avvio del negoziato: l'imputazione contabile degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali sia nazionali che integrativi.

Su tale punto, abbastanza delicato, è

interventato il legislatore che, all'art.18 del DPR 27 febbraio 2003, n.97, recante il Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla Legge 20 marzo 1975, n.70, ha previsto che "... nel bilancio di previsione, sia di competenza sia di cassa, è istituito un fondo speciale per gli oneri derivanti dal contratto".

Tale disposizione, oltre a rispettare il dettato dell'art.48 del D.Lgs. n.165/2001, permette alle Amministrazioni una gestione contabile più corretta in tema di spesa del personale.

Infatti, solo dopo aver definito l'ammontare complessivo delle risorse, compatibile con i vincoli di bilancio, è possibile passare alla fase del loro utilizzo e, quindi, poter delineare una seria politica retributiva collegata ad una migliore erogazione dei servizi e di incentivazione della produttività, sia collettiva che individuale. Nell'ambito della contrattazione integrativa tutte le risorse che alimentano i trattamenti accessori da erogare al personale sono imputati nel fondo.

Le caratteristiche del fondo sono che:

- è unico per tutte le finalità cui è destinato e dove il rapporto tra fonti ed impieghi è operato a livello di contrattazione integrativa;
- è alimentato dalle risorse storiche oltre che dalle nuove quantità stabilite dal contratto nazionale e da quelle che possiamo definire le risorse integrative;
- raccoglie tutte le fonti di finanziamento che scaturiscono da precedenti disposizioni legislative e regolamentari con le quali erano disposti benefici

economici al personale;

- sono al di fuori delle disponibilità del fondo le sole risorse per i compensi per lavoro straordinario¹.

Il fondo ha come sua fonte di alimentazione da un lato le risorse previste direttamente dal contratto nazionale e collegate direttamente al recupero dell'inflazione, come l'incremento di euro 10,70 per tredici mensilità per dipendente², dall'altro le risorse integrative collegate alla capacità di bilancio dell'ente.

La determinazione delle risorse che alimentano il fondo si basa sulle previsioni previste dal CCNL 1998/2001:

- per recupero dell'inflazione con un importo dello 0,8% del monte salari dell'anno 1999, esclusa la quota relativa alla dirigenza, con decorrenza dal 1° maggio 1999 da imputare su base annua per tredici mensilità;
- un importo pari allo 0,57% del monte salari 1999 a valere dall'anno 2001;
- le economie derivanti dalla riduzione del personale;
- le risorse del personale cessato dal servizio e recuperate a seguito del passaggio di area;
- per ulteriori risorse integrative come l'art. 43, le economie di gestione, la trasformazione da tempo pieno a part-time, l'attivazione di nuovi servizi etc.

In uscita il fondo è destinato ad alimentare i seguenti istituti:

- la produttività collettiva ed individuale;
- le progressioni economiche nella categoria;
- le posizioni organizzative;
- il sistema indennitario, indennità di turno, reperibilità, rischio, etc.

Un aspetto critico nell'utilizzo del fondo è dato dal finanziamento delle progressioni economiche che devono avvenire esclusivamente sulla base delle risorse certe del fondo e non su quelle aleatorie, così come riassunto nello schema seguente.

Con la tabella seguente si riporta, altresì,

la riclassificazione delle voci di cui all'art. 31 sulla base del criterio di risorse certe e risorse aleatorie.

Il principio base di riferimento è che il fondo finanzia le progressioni economiche con risorse aventi carattere di stabilità e certezza in quanto è impensabile finanziare una spesa fissa e ricorrente con risorse aleatorie ed incerte nel loro ammontare.

Sempre in tema di progressioni economiche un ulteriore aspetto delicato, che riguarda la gestione operativa del fondo, è quello che concerne la corretta imputazione contabile di tale spesa. Infatti, se da un lato la norma contrattuale prevede che il finanziamento delle progressioni all'interno delle aree è a carico del fondo, dall'altro la contabilità ed i sistemi informatici che gestiscono le spese di personale imputano tale spesa come spesa obbligatoria di natura stipendiale e, quindi, a carico del capitolo degli stipendi. Importante è che alla fine dell'anno, nella fase delle chiusure contabili, tale importo sia stornato dal capitolo stipendi ed imputato al fondo.

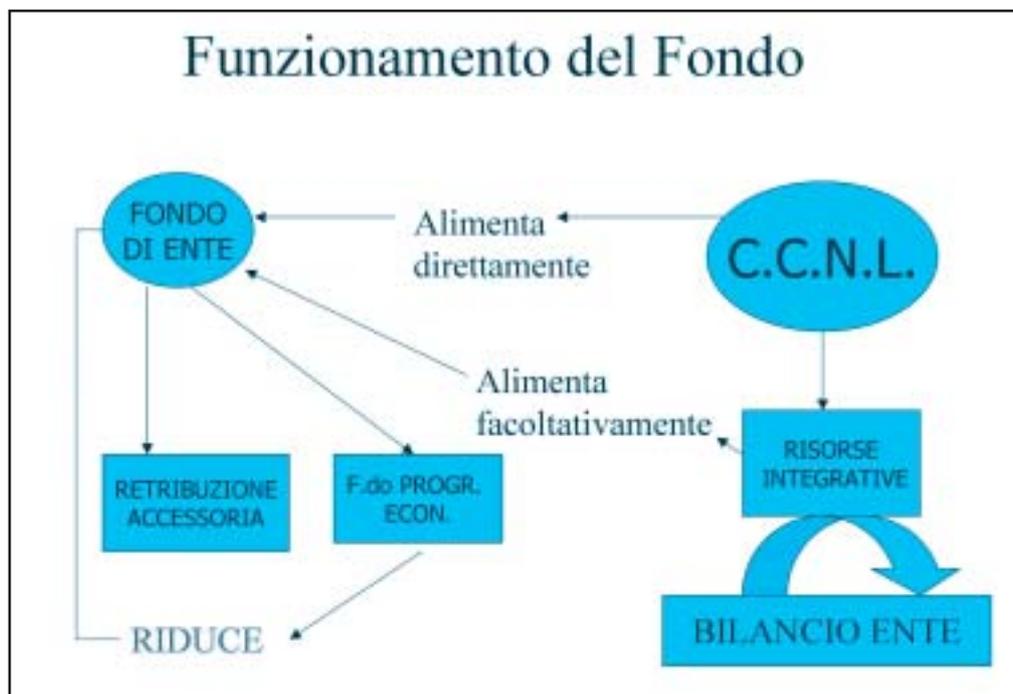
Su tale aspetto si è soffermata, altresì, anche la stessa Corte dei conti nel rapporto di certificazione relativo al CCNL 1998/2001 dei Comparti Ministeri ed Enti pubblici non economici.

Nella gestione del fondo vi sono alcuni aspetti che richiedono un approfondimento come:

- la quantificazione delle economie di gestione;
- l'attivazione degli istituti innovativi previsti dall'art. 43 della Legge n.449/97 (legge finanziaria 1998);
- l'attivazione di nuovi servizi.

Le economie di gestione relative alle spese del personale vanno quantificate con riferimento al concetto di monte salari e deve essere effettuato il confronto fra due conti consuntivi successivi.

Il confronto fra preventivo e consuntivo è del tutto erroneo in quanto la veridicità



RISORSE CERTE

- a) i risparmi derivanti dalla applicazione della disciplina dell'art. 2, comma 3, del D.Lgs. n. 165/01
- b) l'importo annuo della retribuzione individuale di anzianità e degli assegni ad personam in godimento da parte del personale comunque cessato dal servizio a far data dal 31 dicembre 2001
- c) gli eventuali risparmi derivanti dalla applicazione della disciplina dello straordinario
- d) un importo dello 0,8% del monte salari dell'anno 1999, esclusa la quota relativa alla dirigenza, con decorrenza dal 31.12.2001 ed a valere per l'anno successivo
- e) le economie derivanti dalla riduzione di personale

RISORSE ALEATORIE

- f) la quota delle risorse che possono essere destinate al trattamento economico accessorio del personale nell'ambito degli introiti derivanti dalla applicazione dell'art. 43, della Legge n. 449/97
- g) lo 0,10 delle entrate correnti
- h) le economie conseguenti alla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale come definito dall'art. 4, del CCRL 25.07.2001

di un bilancio la si riassume con il consuntivo e non con il preventivo che ha valore di mera autorizzazione alla spesa. Si ritiene utile rammentare che il concetto di monte salari comprende tutte le somme



corrisposte nell'anno di riferimento al personale in servizio a titolo di trattamento economico sia principale che accessorio, ivi compresi i compensi incentivanti, con esclusione degli oneri riflessi.

Non vanno ricompresi gli assegni familiari, le missioni e le indennità di trasferimento, la formazione, gli onorari agli avvocati, i gettoni di presenza, i sussidi, le borse di studio, i prestiti al personale ed in genere tutto ciò che non costituisce corrispettivo di prestazioni lavorative. Gli istituti previsti dall'art. 43 della L. 448/97 riguardano le sponsorizzazioni e le convenzioni onerose.

È il caso di rilevare che l'applicazione di tali istituti, se correttamente attuati, portano ad un incremento significativo delle risorse del fondo ma, tuttavia, si è rilevato che sono stati del tutto trascurati da buona parte delle Amministrazioni. È il caso di chiedersi se ciò sia avvenuto per mancanza di un *precedente*, come avveniva, e purtroppo è il caso di prendere atto che avviene ancora, nella vecchia logica per adempimenti, o per incapacità di porsi sul mercato ricorrendo a strumenti finanziari innovativi, se così li possiamo definire. L'esempio delle sponsorizzazioni può essere attuato con il ricorso ad un banner pubblicitario sul sito istituzionale

dell'Amministrazione, sull'appalto ad una ditta esterna per la manutenzione di un'area attrezzata a verde pubblico etc. L'istituto dell'attivazione di nuovi servizi è di recente introduzione ed è collegato alla possibilità di incrementare il fondo nel caso in cui l'Amministrazione attivi, a seguito di un provvedimento legislativo o regolamentare, un servizio di pubblica utilità. La finalità della norma è quella di non incidere negativamente sulla quota pro-capite di produttività e di incentivare il personale. Un aspetto delicato riguarda il consolidamento di tali risorse nel corso degli esercizi futuri. In tale caso il discrimine viene dato dalla natura stessa del servizio, nel senso che se è un servizio stabile anche le risorse si possono consolidare, mentre nel caso opposto le risorse sono da considerarsi annuali.

Domenico D'Iorio
Dirigente INPS

¹ Su tale aspetto è il caso di evidenziare che nel comparto degli enti pubblici non economici le risorse per prestazioni di lavoro straordinario sono inserite nel fondo di ente per i trattamenti accessori.

² Si richiama l'incremento previsto dall'art.25 dell'Ipotesi di CCNL 2002/05 per il personale non dirigente degli enti pubblici non economici

PROBLEMI APPLICATIVI

LEGGE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NEL PUBBLICO IMPIEGO

Nel nostro ordinamento, il rapporto di lavoro è caratterizzato da un peculiare intreccio delle fonti di disciplina, in considerazione del significativo ruolo attribuito alla autonomia privata – che ha, peraltro, trovato riconoscimento nell’art. 39 della nostra Costituzione –, ovvero alla capacità delle parti del rapporto stesso (datori di lavoro e lavoratori) di autoregolamentare i propri interessi mediante lo strumento, innanzitutto, del contratto collettivo, nazionale e decentrato. Pertanto, a seconda delle diverse epoche storiche, la legislazione lavoristica ha svolto, e svolge, a seconda delle necessità, una funzione ausiliaria, o di recepimento, della disciplina collettiva, ovvero, specialmente negli ultimi anni, una funzione “promozionale” dell’autonomia collettiva e del ruolo svolto dalle associazioni sindacali.

In dottrina e nella stessa giurisprudenza, è stato sempre riconosciuto il primato della legge statale sul contratto collettivo: corollario di tale principio è l’affermazione della generale inderogabilità *in peius* della legge da parte della fonte contrattuale, mentre sono possibili, in ossequio

al principio del “*favor praestatoris*”, deroghe contrattuali migliorative delle condizioni di lavoro rispetto ai limiti “minimi” di tutela assicurati dalla fonte legale.

Tuttavia, a partire dagli anni Settanta, a seguito dell’evoluzione e della progressiva crisi del mercato del lavoro, si è avvertita l’esigenza di una maggiore flessibilità nei rapporti tra disciplina legale e regolamentazione contrattuale, sino ad ammettere, sempre ad opera di interventi legislativi, la possibilità che la contrattazione collettiva scendesse al di sotto dei livelli di tutela delineati dalla legge, ovvero a porre limiti alla possibilità di miglioramenti in sede di contrattazione collettiva (si è, dunque, parlato di “legislazione dell’emergenza”).

Tali preliminari riflessioni, maturate a seguito dell’esperienza dei contratti collettivi relativi al settore privato, possono riprendersi anche con riguardo al sistema delle fonti del rapporto di lavoro nel settore pubblico, quale emerge dopo le “privatizzazioni” intervenute a partire dagli anni Novanta, pur dovendosi sin d’ora sottolinearne le indubbie peculiarità conseguenti alla speciale disciplina legislativa in materia.

Nel settore pubblico, infatti, a seguito del processo di progressiva “privatizzazione” e “contrattualizzazione” del rapporto di lavoro – iniziato dal D.Lgs. n. 29/93 e proseguito,

con successivi interventi legislativi, primo fra tutti il D.Lgs. n. 80/98, fino all'adozione del D.Lgs. n. 165/2001, cosiddetto Testo Unico del pubblico impiego – si è assistito, e tuttora si assiste, ad un difficile passaggio, da una disciplina pubblicistica e sostanzialmente unilaterale del rapporto di lavoro (costituita da leggi, regolamenti ed atti amministrativi) ad un regime privatistico che, oltre a prevedere l'applicazione delle norme del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nell'ottica di una progressiva equiparazione rispetto ai lavoratori del settore privato, attribuisce grande spazio all'autonomia contrattuale, innanzitutto collettiva ed anche individuale.

Ne risulta un complesso sistema di coordinamento delle fonti in materia di rapporto di lavoro, in cui un ampio spazio è riservato a fonti "extra-normative", tipiche della tradizione giuslavoristica. Emblematico, al riguardo, risulta l'art. 2 del citato D.Lgs. n. 165/2001 – che sostanzialmente ripropone quanto affermato dai precedenti interventi legislativi in materia -, che sembra confermare un'evoluzione verso un riparto tra le due fonti, legale e contrattuale, basato sul criterio della competenza, o meglio su un criterio cronologico, di successione nel tempo, piuttosto che su un criterio squisitamente gerarchico.

Il decreto richiamato, in ossequio alla riserva (relativa) di legge di cui all'art. 97 Cost., che prescrive che l'organizzazione dei pubblici uffici avvenga "secondo disposizioni di legge", innanzitutto distingue tra profili organizzativi delle PP.AA. (riservati a fonti pubblicistiche) e profili relativi alla disciplina e gestione del rapporto di lavoro (assoggettati al diritto comune ed alla regolamentazione mediante fonti contrattuali, collettive

ed individuali).

L'art. 2 del decreto del 2001, infatti, stabilisce, al primo comma, che le linee fondamentali di organizzazione degli uffici vengano definite dalle Amministrazioni pubbliche mediante atti organizzativi, secondo i principi generali fissati da disposizioni di legge, e ribadisce, al secondo comma, l'applicazione, ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche (fatte salve le categorie di pubblici dipendenti escluse dalla privatizzazione, di cui al successivo art. 3, per cui persiste un regime di diritto pubblico), delle disposizioni di cui al capo I, titolo II, del libro V del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, compresa l'applicabilità, secondo quanto affermato dal successivo art. 51, 2° comma, della Legge n. 300/1970 (cosiddetto "Statuto dei lavoratori").

Inoltre, posto che l'art. 40 del decreto in esame afferma espressamente che "la contrattazione collettiva si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali", la seconda parte del 2° comma del citato art. 2, nell'evidente tentativo di proteggere gli spazi riservati alla contrattazione collettiva da possibili – e prevedibili – "invasioni" da parte di fonti di normazione primaria o secondaria, stabilisce che "eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro", limitatamente ai pubblici dipendenti, "possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono

ulteriormente applicabili, salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario". In tal modo, dunque, il Legislatore delegato sembra aver preso atto del rischio di una successiva "rilegificazione" di materie e settori invero riservati alla contrattazioni collettive, secondo tendenze e meccanismi tipici della storia del pubblico impiego, assicurando agli atti di autonomia privata la possibilità di "riappropriarsi" degli spazi ad essi spettanti. Non manca, tuttavia, chi, in dottrina, ha osservato un'intrinseca debolezza di tale "clausola di salvaguardia" a favore dei contratti collettivi, in quanto resta riservata alla legge, che pur abbia "invaso" il campo riservato all'autonomia collettiva, prevedere la sua "sopravvivenza" di fronte ad eventuali deroghe contrattuali. Per quanto attiene, invece, alla parte relativa al trattamento economico, il decreto *de quo* ne riserva espressamente la definizione al contratto collettivo, stabilendo altresì l'obbligo, per le pubbliche amministrazioni, di garantire ai propri dipendenti "parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi" (così l'art. 45, commi 1° e 2°), in tal modo ribadendo la "conformazione" degli stessi contratti individuali ai contratti collettivi. Principio affermato anche al 3° comma dell'art. 2, che, inoltre, stabilisce la cessazione di efficacia delle disposizioni di leggi, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti dai contratti, "a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo

contrattuale", senza possibilità, questa volta, di alcuna "sopravvivenza" degli interventi pubblicistici in materia. Vale, infine, solo accennare alla speciale disciplina transitoria prevista dal decreto del 2001, ed in particolare al peculiare meccanismo "caducatorio" della previgente disciplina pubblicistica del rapporto di lavoro previsto agli artt. 69 e 71, e coincidente con la stipulazione della seconda tornata contrattuale per il quadriennio 1998-2001 (non ancora conclusasi per tutti i comparti all'epoca dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 165/2001).

Dalle considerazioni suesposte emerge, dunque, un intenso intreccio tra fonti legali e fonti contrattuali nella disciplina del rapporto di lavoro pubblico "privatizzato": invero, benché dai citati interventi di riforma emerga un certo "favor" verso la regolamentazione contrattuale, tuttora permane un penetrante intervento statale (gli stessi contratti collettivi, infatti, secondo quanto previsto all'art. 2, comma 3°, del D.Lgs. n. 165/2001, "sono stipulati secondo i criteri e le modalità previste nel titolo III del presente decreto").

Per tali motivi, si assiste tuttora ad un intenso dibattito dottrinale, tale che alcuni interpreti hanno anche profilato dubbi di compatibilità con il dettato costituzionale, sia in merito all'opportunità (se non addirittura alla legittimità) del penetrante intervento legislativo in materia, sia in merito alla natura giuridica dei contratti collettivi "pubblici" (atti negoziali o fonti di diritto oggettivo?), anche in rapporto ai contratti collettivi propri del settore privato (pacificamente considerati contratti di diritto comune).

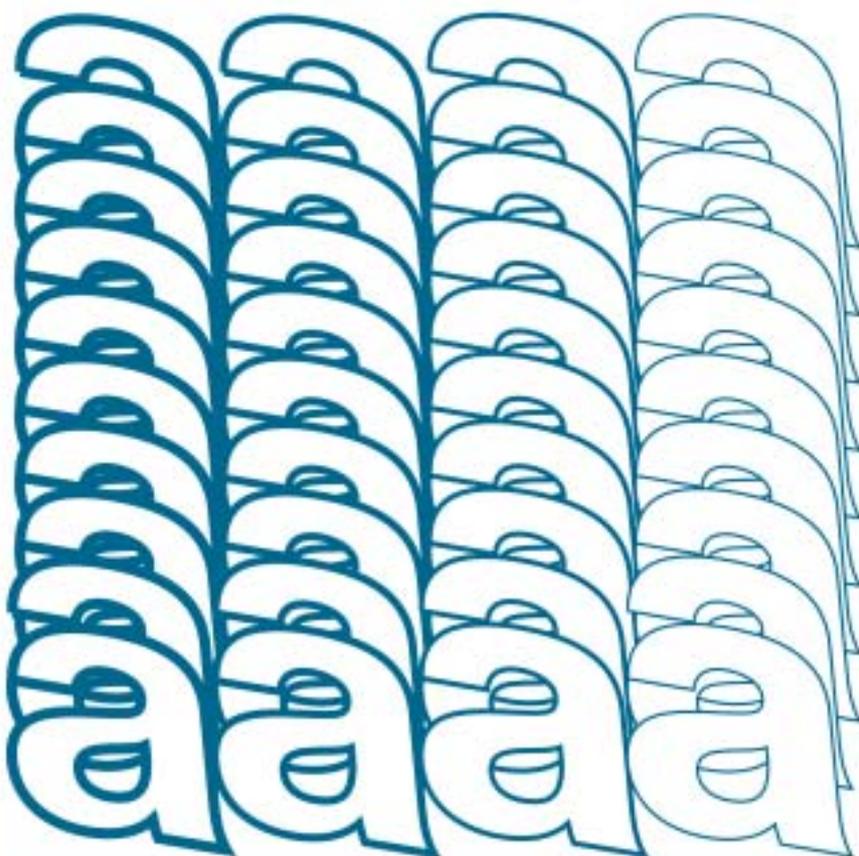
Elena Zincone
Collaboratore INPS

arahan inserto newsletter

SETTEMBRE OTTOBRE 2003

GLI ISTITUTI DI LAVORO FLESSIBILE

NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
E NELLE AUTONOMIE LOCALI



PRESENTAZIONE

La conoscenza dei dati sui rapporti di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione è un'esigenza particolarmente avvertita da quanti si occupano di lavoro pubblico, sia nel ruolo di ricercatori e cultori della materia sia in quello di operatori sul campo impegnati nei processi di riforma in atto.

L'individuazione delle principali tendenze in tale ambito può, infatti, orientare l'impegno dei primi (in quanto acquista maggiore o minore rilevanza, proprio in ragione dell'ampiezza dei fenomeni esaminati), ma anche fornire elementi e spunti di riflessione ai secondi per cogliere i "bisogni" emergenti in quel particolare mercato del lavoro, rappresentato dalle pubbliche amministrazioni, sia dal lato della domanda (datori di lavori pubblici), sia dal lato dell'offerta (lavoratori).

Il rapporto finale qui presentato, che sintetizza i risultati di un'indagine conoscitiva condotta sui dati del conto annuale del personale delle pubbliche amministrazioni per gli anni 2000 e 2001, si propone, per l'appunto, di offrire un contributo in tal senso.

In particolare, il lavoro di indagine ha avuto come principale obiettivo quello di presentare un quadro sufficientemente aggiornato sulle esperienze maturate, cercando di segnalare l'interesse effettivo dei datori di lavoro pubblico sulle diverse tipologie disponibili.

Riteniamo, inoltre, che il lavoro possa offrire contributi di conoscenza al dibattito in corso sul futuro quadro legale e contrattuale degli istituti di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione.

Ricordiamo, a questo proposito, che le pubbliche amministrazioni vivono con notevoli incertezze l'attuale fase di riforma del mercato del lavoro, poiché la nuova disciplina, che ha profondamente rinnovato il quadro legale dei diversi istituti (nota come "legge Biagi"), si applica solo parzialmente - e con non pochi problemi interpretativi - al settore pubblico.

Sembrerebbe dunque che, dopo un periodo di sostanziale equiparazione tra le regole vigenti nel pubblico e nel privato (pur con alcune differenziazioni), si avvii oggi, con il nuovo decreto di riforma, una fase in cui i due mercati del lavoro (pubblico e privato) tornano ad essere sensibilmente differenziati.

GLI ISTITUTI DI LAVORO FLESSIBILE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E NELLE AUTONOMIE LOCALI

UNA INDAGINE SUI DATI QUANTITATIVI DEL BIENNIO 2000-2001

A cura di **Domenico Di Cocco** (Aran), **Pierluigi Mastrogiuseppe** (Aran) e **Stefano Tomasini** (Ministero Economia e Finanze) - *Ottobre 2003*

1. PREMESSA

Il presente rapporto di ricerca sintetizza i risultati dell'indagine conoscitiva condotta sui dati del conto annuale del personale delle pubbliche amministrazioni per gli anni 2000 e 2001, relativi all'utilizzo delle varie tipologie di lavoro flessibile (o a-tipico) nelle pubbliche amministrazioni.

L'indagine ha riguardato alcuni comparti del lavoro pubblico e si è soffermata, in particolare, sul comparto "regioni e autonomie locali", che è stato oggetto di specifico approfondimento.

L'analisi non è stata estesa al comparto scuola, per le sue rilevanti tipicità e per le conseguenti difficoltà di operare confronti omogenei con gli altri comparti.

Le forme di lavoro flessibile analizzate sono naturalmente quelle previste dalla disciplina in vigore prima della cosiddetta "Riforma Biagi" (D.Lgs. n. 276/2003).

Il periodo di riferimento dell'indagine è il biennio 2000-2001.

L'analisi ha preso in considerazione anche le collaborazioni coordinate e continuative, sebbene tale forma di lavoro non sia riconducibile all'area del lavoro subordinato.

2. IL PESO RELATIVO DELLE DIFFERENTI FORME DI FLESSIBILITÀ

Nella tabella 1 sono forniti i primi elementi di conoscenza sulla quantità dei rapporti atipici posti in essere dagli enti dei maggiori comparti di contrattazione collettiva: enti di

ricerca, enti pubblici non economici, ministeri, regioni e autonomie locali, servizio sanitario nazionale e università.

E' utile chiarire anche che i dati presentati, per tempo determinato, formazione e lavoro interinale, indicano non la quantità dei singoli contratti di lavoro effettivamente stipulati (anche se con diverse durate temporali nell'anno) ma il numero degli stessi rapporti ragguagliati ad anno intero (quindi l'unità di conto è la prestazione lavorativa di un anno, la quale potrebbe corrispondere anche ad una pluralità di rapporti con lo stesso o con diversi soggetti). Viceversa, i dati sul part-time e sulle collaborazioni coordinate e continuative sono conteggiati sulla base del numero di rapporti attivati.

Di tali differenze occorre tenere conto, sia per il raffronto interno tra i dati, sia per il confronto con altre fonti d'informazione¹.

Una qualche cautela va riservata anche alla lettura del dato sulle collaborazioni coordinate e continuative.

Com'è noto, tale tipologia di rapporti non si colloca nell'ambito dei rapporti di lavoro subordinato e, sul piano strettamente giuridico, non appare del tutto congruo operare un raffronto

TABELLA 1

*Ricorso forme contrattuali flessibili nella PA:
anno 2001, dati per forma contrattuale e comparto di contrattazione*

COMPARTO	Tempo determinato	Formazione e lavoro	Interinale	Part-time	CO.CO.CO	TOTALI
Enti pubblici di ricerca (compresi ricercatori e tecnologi)	2.965 68,16%	37 0,85%	5 0,11%	347 7,98%	996 22,90%	4.350 100,00%
Enti pubblici non economici (compresi professionisti e medici)	1.159 48,55%	236 9,89%	68 2,85%	620 25,97%	304 12,74%	2.387 100,00%
Ministeri	6.091 29,60%	15 0,07%	7 0,03%	14.232 69,15%	235 1,14%	20.580 100,00%
Regioni e autonomie locali	35.122 27,43%	617 0,48%	2.625 2,06%	32.669 25,59%	57.017 44,66%	128.050 100,00%
Servizio sanitario nazionale	24.694 37,53%	9 0,01%	343 0,52%	36.258 55,11%	4.490 6,82%	65.794 100,00%
Università	12.719 35,73%	71 0,20%	84 0,24%	3.471 9,75%	19.257 54,09%	35.602 100,00%
TOTALI	82.486 32,17%	856 0,33%	3.132 1,22%	87.597 34,17%	82.299 32,10%	256.370 100,00%

con le altre tipologie, che invece rientrano a pieno titolo nell'area della cosiddetta "subordinazione".

Per quanto riguarda poi il settore pubblico, occorre tener presente che, secondo l'attuale normativa, il ricorso a tale tipologia di rapporti è possibile solo per acquisire figure di "provata competenza²".

Non sarebbe, quindi, possibile, per una pubblica amministrazione, attivare rapporti di collaborazione coordinata e continuativa per professionalità di livello "non elevato" né tanto meno per lavori di tipo manuale o esecutivo.

E' difficile stimare quanto, nella prassi applicativa delle amministrazioni, ci si discosti dai vincoli più sopra richiamati. Certo è che nel dato

delle collaborazioni coordinate e continuative potrebbero coesistere (e di fatto coesistono) rapporti estremamente diversificati sul piano dei contenuti di lavoro e della "contiguità" rispetto ai rapporti di lavoro subordinato: si va, infatti, da collaborazioni con soggetti altamente specializzati, i cui contenuti appaiono estremamente distanti dall'area del lavoro subordinato (per esempio: incarichi a progettisti, esperti di pianificazione del territorio,) a collaborazioni in cui il confine con il lavoro subordinato appare meno netto (se non, in taluni casi, molto sfumato).

In ogni caso, il dato in questione mantiene un suo valore segnaletico importante, poiché – assunto con la cautela che è stata appena suggerita – indica comunque un fabbisogno di flessibilità da parte dei datori di lavoro, al quale, tra l'altro, si potrebbe far fronte anche attraverso rapporti di lavoro flessibile tipici.³

La tabella 1 fornisce alcune indicazioni di un certo interesse in merito al peso

FIGURA 1

Ricorso forme contrattuali flessibili nella PA: anno 2001, peso relativo delle diverse forme contrattuali sul totale dei rapporti di lavoro flessibile

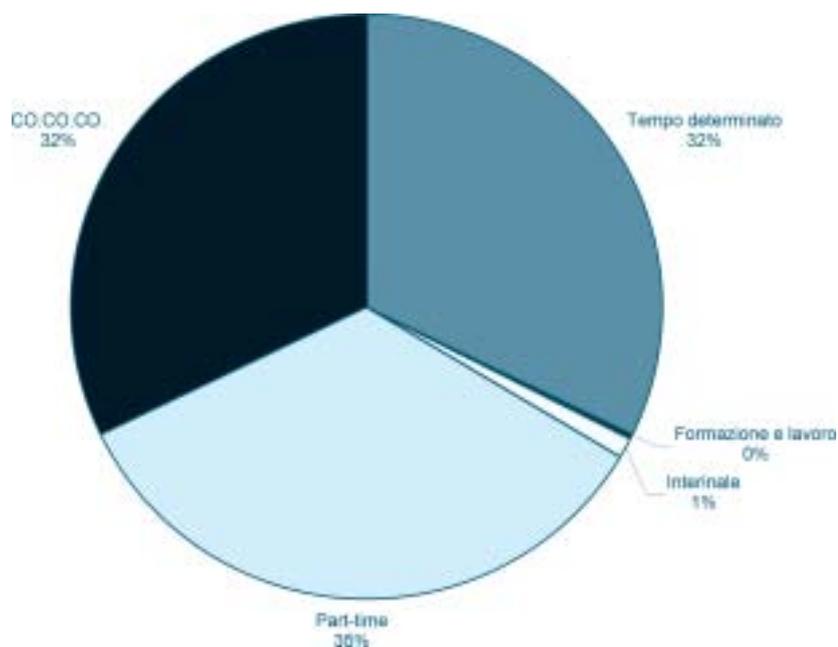
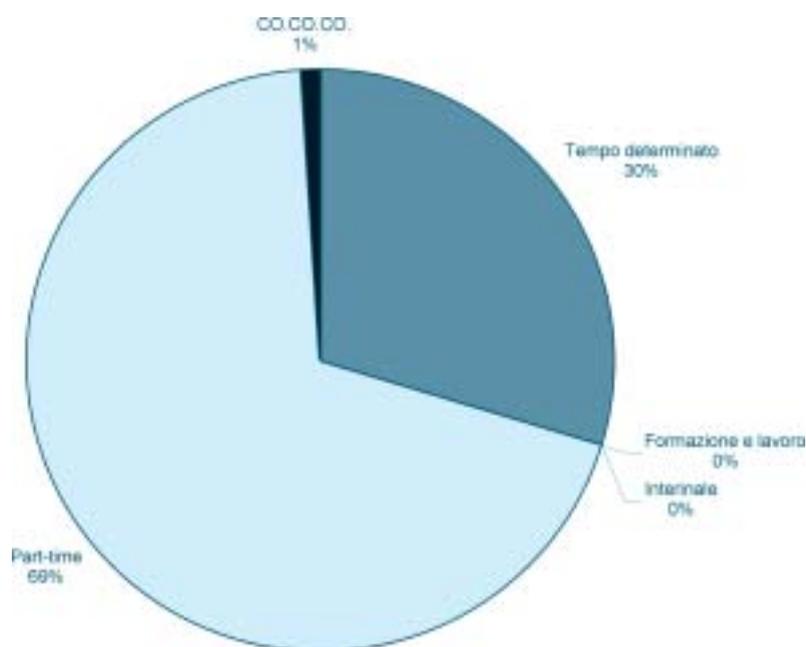
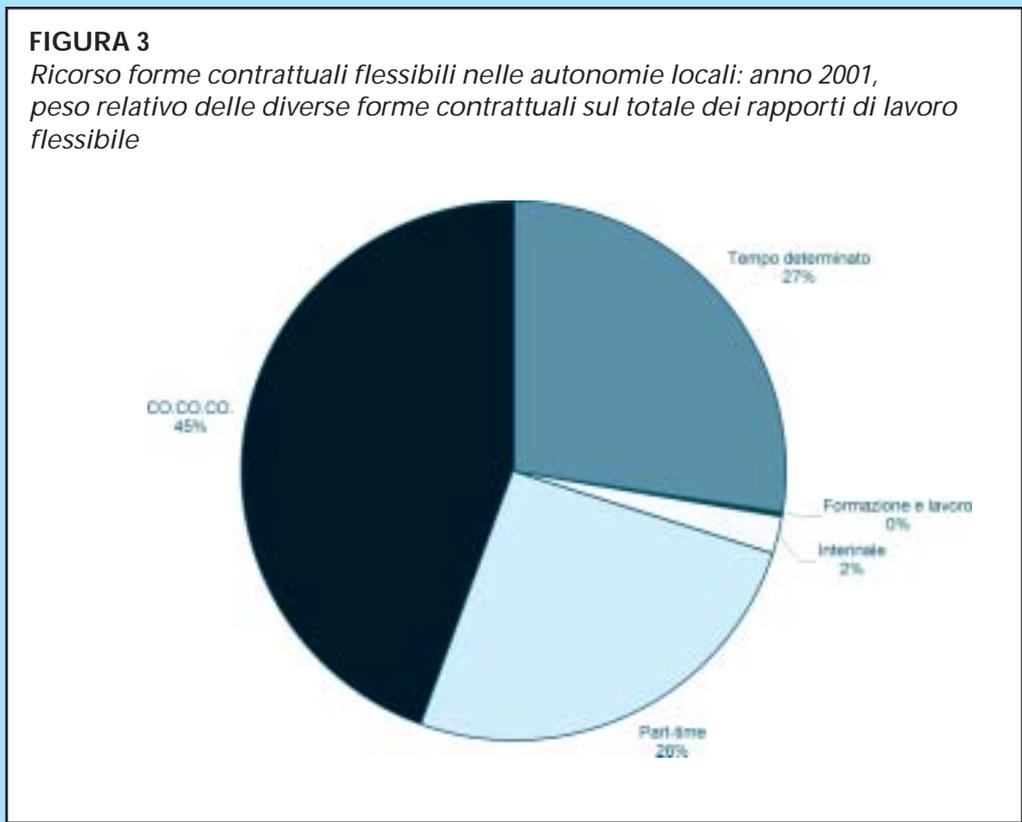


FIGURA 2

Ricorso forme contrattuali flessibili nei ministeri: anno 2001, peso relativo delle diverse forme contrattuali sul totale dei rapporti di lavoro flessibile





relativo assunto da ciascuna forma contrattuale in rapporto alle altre.

Dall'esame della figura 1 (basata sui dati della tabella 1), emerge una suddivisione del peso delle diverse forme contrattuali in tre quote di peso sostanzialmente equivalente:

- una prima quota (circa 34%) per tempo determinato, formazione e lavoro e interinale⁴;
- una seconda quota (circa 35%) per il part-time;
- una terza quota (circa 32%) per le collaborazioni coordinate e continuative.

Da questa suddivisione possono ricavarsi alcune considerazioni.

Nella pubblica amministrazione il part-time assume un peso significativo

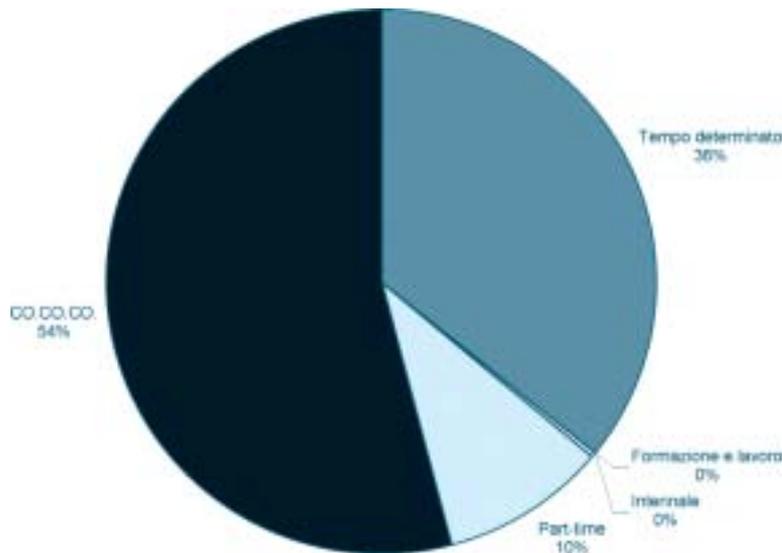
nell'ambito dei rapporti flessibili e ciò si deve anche al quadro legale e contrattuale di riferimento che ha notevolmente incentivato il ricorso da parte dei lavoratori a tale tipologia di prestazione lavorativa; occorre anche ricordare che il part-time viene spesso "subito" dalle amministrazioni e, più che configurarsi come strumento di flessibilità datoriale, assume il carattere di forma contrattuale "scelta" dai lavoratori per conciliare le proprie esigenze familiari e personali con il lavoro.

Il dato relativo del ricorso alle forme flessibili cosiddette tipiche (tempo determinato, interinale, formazione e lavoro) non appare particolarmente elevato; tanto più se si considera il peso preponderante che, all'interno di tale raggruppamento, assumono i rapporti a tempo determinato (come meglio precisato nel commento alla successiva tabella 2).

Le collaborazioni coordinate e continuative mostrano un dato piuttosto consistente.

FIGURA 4

Ricorso forme contrattuali flessibili nelle università: anno 2001, peso relativo delle diverse forme contrattuali sul totale dei rapporti di lavoro flessibile



Per i motivi più sopra evidenziati, è difficile, allo stato delle informazioni, ricavarne una valutazione definitiva; sarebbe infatti necessario operare una lettura all'interno del dato per separare i diversi fenomeni che il dato stesso, nella sua globalità, non riesce ad evidenziare.

Va però sottolineato che una tale ampiezza di rapporti a-tipici, soprattutto se messa in relazione con lo scarso peso dei rapporti cosiddetti tipici, potrebbe anche segnalare che la risposta delle amministrazioni alle esigenze di flessibilità si è indirizzata soprattutto verso tale forma contrattuale, nonostante i vincoli di carattere normativo già ricordati.

L'analisi di dettaglio sui singoli comparti fornisce ulteriori indicazioni ed elementi di riflessione, evidenziando una marcata differenziazione di atteggiamenti e propensioni da parte dei diversi enti.

Ad esempio nei ministeri (vedi anche figura 2) la flessibilità si concentra essenzialmente su part-time

e le forme cosiddette "tipiche", mentre le collaborazioni coordinate e continuative assumono un peso trascurabile⁵.

Tendenze opposte si riscontrano invece nelle autonomie locali (figura 3) e nelle università (figura 4), che mostrano invece una netta prevalenza di collaborazioni coordinate e continuative (ben al di sopra del dato medio) ed un ricorso più contenuto al part-time.

Possiamo ora considerare il solo raggruppamento dei rapporti di lavoro flessibile tipici (tempo determinato, formazione e lavoro, interinale), con esclusione del part-time⁶ e delle collaborazioni coordinate e continuative⁷.

Dall'esame dei dati (vedi tabella 2), appare di tutta evidenza la indiscutibile

TABELLA 2

Ricorso a forme contrattuali flessibili "tipiche" nella PA: anno 2001, dati per forma contrattuale e comparto di contrattazione

COMPARTO	Tempo determinato	Formazione e lavoro	Interinale	TOTALI
Enti pubblici di ricerca (compresi ricercatori e tecnologi)	2.965 96,60%	37 1,23%	5 0,17%	3.007 100,00%
Enti pubblici non economici (compresi professionisti e medici)	1.159 79,22%	236 16,13%	68 4,65%	1.463 100,00%
Ministeri	6.091 99,84%	15 0,25%	7 0,11%	6.113 100,00%
Regioni e autonomie locali	35.122 91,55%	617 1,61%	2.625 6,84%	38.364 100,00%
Servizio sanitario nazionale	24.694 98,59%	9 0,04%	343 1,37%	25.046 100,00%
Università	12.719 98,80%	71 0,55%	84 0,65%	12.874 100,00%
TOTALI	82.486 95,39%	856 0,99%	3.132 3,62%	86.474 100,00%

e netta prevalenza dei rapporti a tempo determinato sulle altre due forme contrattuali. Infatti, nel complesso, siamo in presenza di più del 95% di rapporti a tempo determinato sul totale dei rapporti flessibili tipici.

Sorprende alquanto la scarsa attenzione riservata alla fornitura di lavoro interinale (poco più del 3,5%), che smentisce le previsioni che assegnavano a questa forma innovativa una più ampia capacità di intervento nel settore pubblico.

Ancora più marginale risulta l'interesse per i contratti di formazione e lavoro (di poco sotto l'1%), ai quali era stato pronosticato un più ampio successo, come utile strumento di valutazione prolungata delle reali capacità e attitudini dei lavoratori, in vista del possibile inserimento a tempo indeterminato.

Il grandissimo favore per il tempo determinato si può sicuramente spiegare con la ormai consolidata prassi applicativa da parte di tutte le pubbliche amministrazioni: i percorsi e le procedure sono standardizzati; si conoscono le diverse problematiche di gestione.

Per il lavoro interinale, il percorso è certamente più complesso ed anche più oneroso finanziariamente: occorre avviare una procedura di gara ad evidenza pubblica, deve essere sottoscritto un contratto di fornitura con relativo capitolato, occorre sopportare oneri aggiuntivi per compensare il servizio reso dall'agenzia fornitrice.

Va anche sottolineata la "novità" dell'interinale e, a questo riguardo, gioca un ruolo importante anche la maggiore lentezza delle pubbliche amministrazioni ad innovarsi sul piano delle procedure interne e delle routine organizzative.

La difficoltà del percorso attuativo pesa ancor di più con riferimento al contratto di formazione e lavoro.⁸

TABELLA 3

Personale a tempo indeterminato a tempo pieno e personale flessibile per comparto (anno 2001: dati assoluti e percentuali su totale rapporti instaurati)

COMPARTO	Tempo ind. tempo pieno	Tempo determinato	Formazione e lavoro	Interinale	Part-time	CO.CO.CO.	TOTALI
Enti pubblici di ricerca (compresi ricercatori e tecnologi)	15.308 77,87%	2.965 15,08%	37 0,19%	5 0,03%	347 1,77%	996 5,07%	19.658 100,00%
Enti pubblici non economici (compresi professionisti e medici)	60.831 96,22%	1.159 1,83%	236 0,37%	68 0,11%	620 0,98%	304 0,48%	63.218 100,00%
Ministeri	259.697 92,66%	6.091 2,17%	15 0,01%	7 0,00%	14.232 5,08%	235 0,08%	280.277 100,00%
Regioni e autonomie locali	555.758 81,27%	35.122 5,14%	617 0,09%	2.625 0,38%	32.669 4,78%	57.017 8,34%	683.808 100,00%
Servizio sanitario nazionale	554.000 89,38%	24.694 3,98%	9 0,00%	343 0,06%	36.258 5,85%	4.480 0,72%	619.794 100,00%
Università	55.351 60,86%	12.719 13,98%	71 0,08%	84 0,09%	3.471 3,82%	19.257 21,17%	90.953 100,00%
TOTALI	1.500.945 85,41%	82.486 4,69%	856 0,05%	3.132 0,18%	87.597 4,98%	82.299 4,68%	1.757.315 100,00%

La tabella 2 consente anche di esprimere qualche valutazione di dettaglio sulle tendenze riscontrabili nei diversi comparti pubblici.

Pur confermandosi ovunque la tendenza generale che vede i rapporti a tempo determinato nettamente prevalenti sugli altri, va osservato un relativo maggior peso delle altre due forme (interinale e formazione e lavoro) nel comparto degli enti pubblici non economici (16,13% per formazione e lavoro e 4,65% per interinale) e nel comparto regioni e autonomie locali (6,81% per l'interinale, valore percentualmente più elevato tra i comparti presi in esame).



3. L'INCIDENZA DELLE FLESSIBILITÀ SUL TOTALE DEI RAPPORTI INSTAURATI

I dati presentati nel precedente paragrafo non consentono di apprezzare il peso assunto dalle forme di lavoro flessibile sul totale dei lavoratori presenti

nel comparto, ma solo di osservarne la distribuzione tra le diverse tipologie contrattuali.

E' opportuno, quindi, adottare ora una prospettiva che faccia emergere la rilevanza del fenomeno "flessibilità" all'interno di ciascun comparto. Ciò è possibile operando il rapporto tra i numeri assoluti delle diverse forme di lavoro flessibile e la dimensione del comparto, misurata dal numero complessivo di lavoratori presenti.

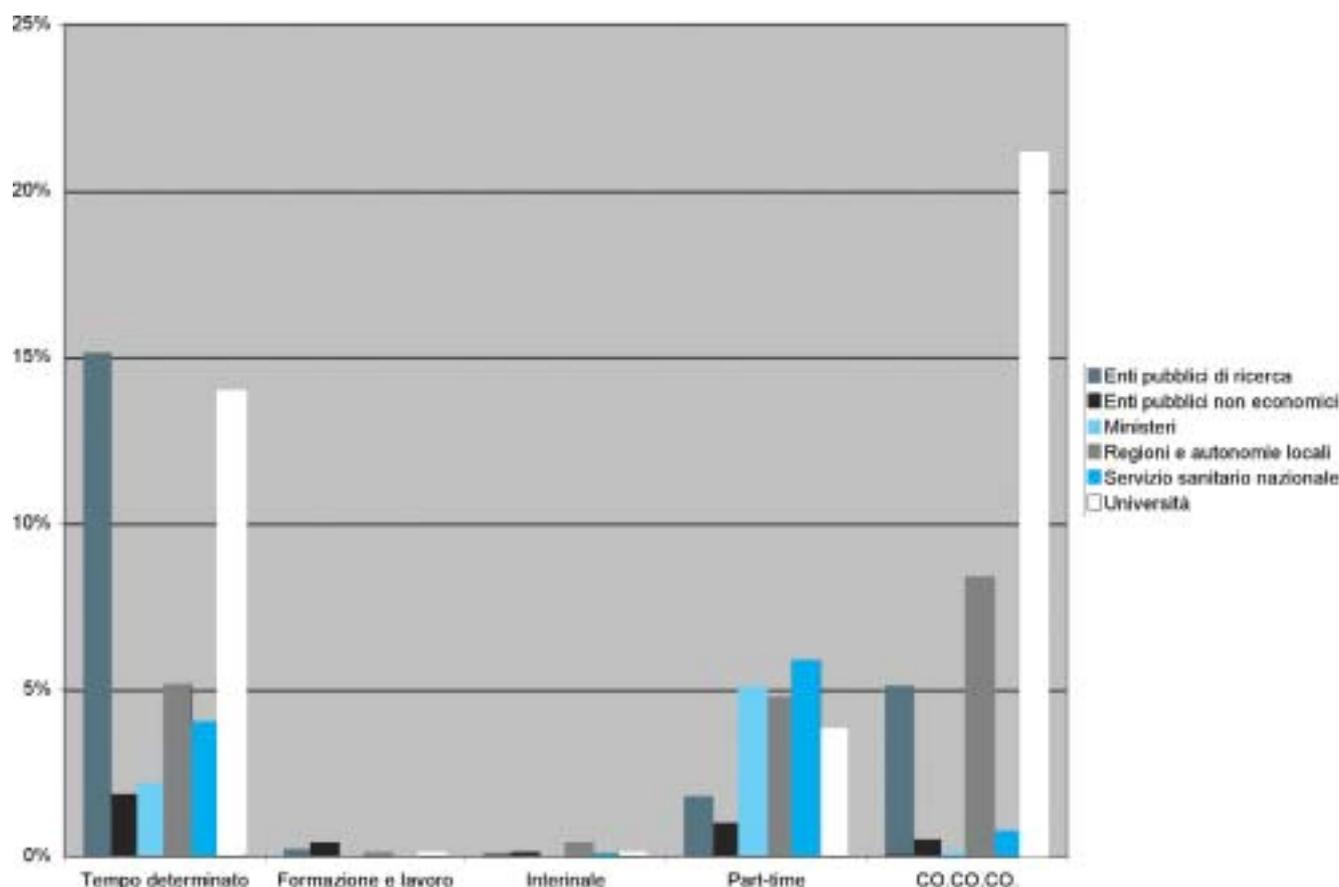
A questo fine, vengono presentati i dati riportati in tabella 3.

Anche in questo caso, vale la pena fornire alcune indicazioni per una corretta lettura degli stessi.

Innanzitutto, ribadire che l'unità di conto per tempo determinato, formazione

FIGURA 5

Confronto tra percentuali di incidenza del lavoro flessibile nei diversi comparti (dati 2001)



e lavoro e interinale non è il numero dei rapporti instaurati, ma il numero di prestazioni lavorative rese per un intero anno.

In secondo luogo, precisare che il dato relativo alla colonna "tempo indeterminato - tempo pieno" riporta il numero dei presenti al 31/12/2001, esclusi i dirigenti.⁹

Si è ritenuto infatti che, per apprezzare correttamente l'incidenza del fenomeno "flessibilità", fosse opportuno utilizzare una base di riferimento depurata del dato relativo alla dirigenza, toccata solo marginalmente dai rapporti

di lavoro flessibile qui analizzati.

Naturalmente, e per coerenza, anche il dato dei rapporti a tempo determinato non include la cosiddetta "dirigenza a termine".¹⁰

I risultati del confronto tra le percentuali di incidenza riscontrate nei diversi comparti appaiono piuttosto interessanti (figura 5).

Il confronto sul tempo determinato evidenzia che la più elevata percentuale di utilizzo si rileva nei comparti degli enti pubblici di ricerca (poco più del 15%) e delle università (circa 14%); seguono le autonomie locali (circa 5%) ed il servizio sanitario nazionale (circa 4%); le più basse percentuali di utilizzo sono invece per ministeri ed enti pubblici non economici (intorno al 2%).

TABELLA 4

Tempo determinato: variazione percentuale 2001 su 2000 (dati per comparto)

COMPARTO	Tempo determinato		
	2000	2001	2001/2000
Enti pubblici di ricerca (compresi ricercatori e tecnologi)	2.673	2.965	11%
Enti pubblici non economici (compresi professionisti e medici)	664	1.159	75%
Ministeri	6.045	6.091	1%
Regioni e autonomie locali	30.308	34.858	15%
Servizio sanitario nazionale	26.154	24.694	-6%
Università	3.129	12.719	306%
Totale complessivo	68.973	82.486	20%

Il dato degli enti di ricerca e delle università può essere spiegato anche con la particolare natura delle attività svolte presso tali enti, molte delle quali risultano correlate a specifici progetti, spesso sostenuti anche da autonomi finanziamenti nazionali e comunitari.

Per quanto riguarda formazione e lavoro e interinale, anche da questa prospettiva si conferma la relativa maggiore vivacità - pur all'interno di un quadro generale non esaltante - delle autonomie locali (soprattutto per l'interinale) e degli enti pubblici non economici (per il contratto di formazione e lavoro).

Si tratta infatti degli unici comparti dove tali tipologie di lavoro assumono una apprezzabile incidenza.

Sul part-time, i confronti tra gli enti indicano mostrano un quadro che si discosta significativamente da quello evidenziato per le altre tipologie. Infatti, in questo caso le percentuali di incidenza risultano più uniformemente distribuite tra i vari comparti (fanno eccezione enti di ricerca ed enti

pubblici non economici, che mostrano dati sensibilmente più bassi rispetto alla media).

Il part-time si conferma, insomma, come tipologia di rapporto flessibile con una diffusione generalmente abbastanza elevata, con punte significative nel servizio sanitario nazionale e nei ministeri.

Infine, è singolare osservare come, nelle collaborazioni coordinate e continuative, si confermino, nel raffronto tra i comparti, alcune delle tendenze già evidenziate nei confronti sul tempo determinato. Per esempio, anche in questo caso le università fanno registrare una percentuale di incidenza molto elevata (più elevata che nel tempo determinato), seguite dalle autonomie locali (anche in questo caso con

TABELLA 5

Formazione e lavoro: variazione percentuale 2001 su 2000 (dati per comparto)

COMPARTO	Formazione e lavoro		
	2000	2001	2001/2000
Enti pubblici di ricerca (compresi ricercatori e tecnologi)	25	37	48%
Enti pubblici non economici (compresi professionisti e medici)	1	236	
Ministeri	0	15	
Regioni e autonomie locali	250	488	95%
Servizio sanitario nazionale	18	9	-50%
Università	0	71	
Totale complessivo	294	856	191%

una percentuale di incidenza che supera quella del tempo determinato) e dagli enti pubblici di ricerca (al di sotto del dato rilevato per il tempo determinato).

Il dato delle università è sicuramente da mettere in relazione con l'elevata presenza, all'interno di tale comparto, di rapporti con soggetti in possesso di un'elevata qualificazione professionale (probabilmente anche docenti) e di lavori a termine correlati allo svolgimento di progetti di ricerca.

Per le collaborazioni coordinate e continuative, va anche rilevata una forte differenziazione nel comportamento dei vari comparti: i ministeri e gli enti pubblici non economici (comparti con la più bassa percentuale di co.co.co.) evidenziano

dati prossimi allo zero, gli altri comparti fanno invece registrare valori piuttosto consistenti (con la punta delle università, che superano il 20%).



4. GLI SCOSTAMENTI TEMPORALI

In questo paragrafo sono fornite indicazioni in merito agli scostamenti percentuali registrati nell'anno 2001, rispetto all'anno 2000, per alcune delle forme contrattuali analizzate.¹¹

Gli scostamenti presentati non hanno ovviamente la pretesa di registrare tendenze di medio o lungo periodo, informazioni, queste, che andrebbero ricavate attraverso una serie storica che copra un arco temporale più ampio. Va anche ricordato il peso che, nello scostamento limitato a un solo biennio, possono avere fattori accidentali ed occasionali.

In ogni caso, dai dati presentati possono trarsi alcune primissime indicazioni di tendenza, che andrebbero poi verificate attraverso successive rilevazioni.

TABELLA 6

Interinale: variazione percentuale 2001 su 2000 (dati per comparto)

COMPARTO	Interinale		
	2000	2001	2001/2000
Enti pubblici di ricerca (compresi ricercatori e tecnologi)	2	5	150%
Enti pubblici non economici (compresi professionisti e medici)	0	68	
Ministeri	0	7	
Regioni e autonomie locali	393	2.625	568%
Servizio sanitario nazionale	104	343	230%
Università	5	84	
Totale complessivo	504	3.132	521%

Nella tabella 4, sono presentati i dati relativi al tempo determinato. A fronte di variazioni anomale, probabilmente riconducibili a fattori accidentali (come nel caso del comparto Università), si nota una generale tendenza ad un incremento di tale tipologia contrattuale (con la sola eccezione del servizio sanitario nazionale).

Tale andamento potrebbe anche, in parte, derivare dai successivi vincoli, reiterati nelle leggi finanziarie degli ultimi anni, che hanno "bloccato" o fortemente limitato le assunzioni nella pubblica amministrazione, obbligando gli enti a percorrere la strada dei rapporti a tempo determinato.¹²

Sarà inoltre interessante registrare, nei prossimi anni, l'andamento dei rapporti a tempo determinato, anche per valutare gli effetti indotti dalla nuova normativa, introdotta a partire dal 2001¹³, che ha ampliato le possibilità di ricorso a tale forma contrattuale da parte dei datori di lavoro.

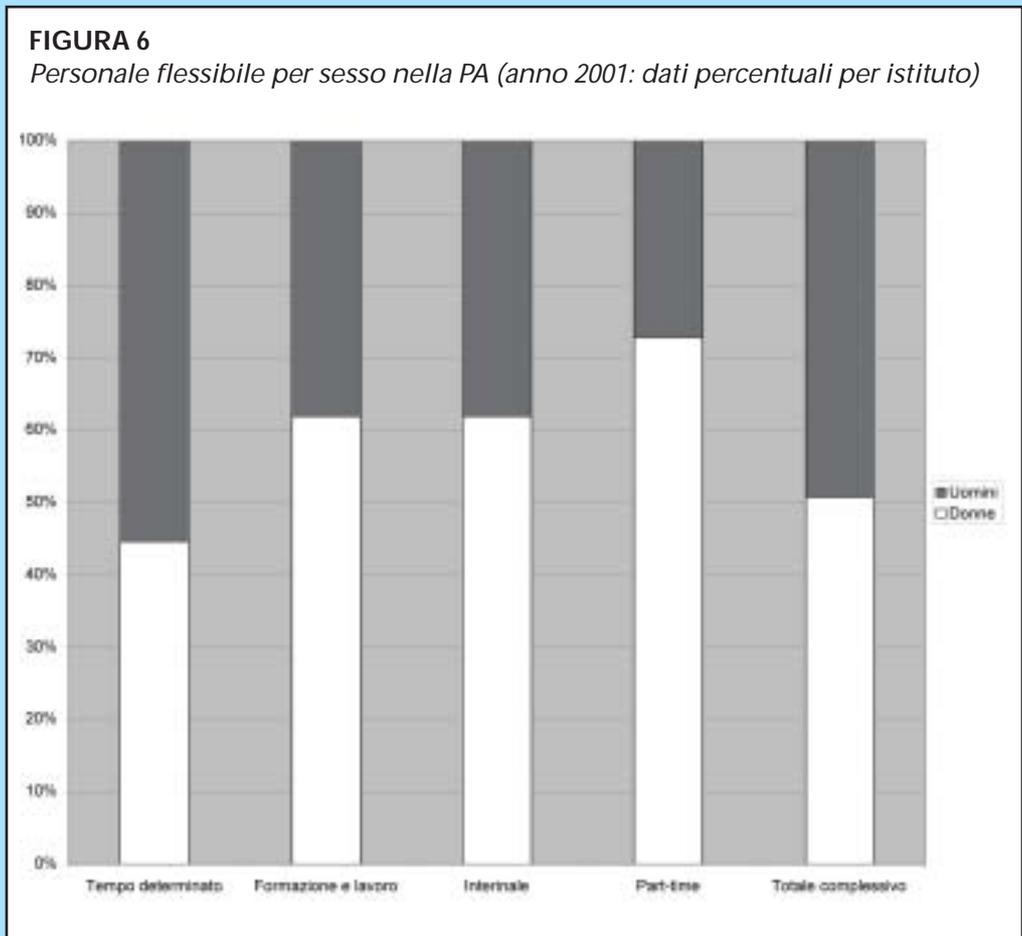
Nelle tabelle 5 e 6, sono evidenziati i

medesimi scostamenti per formazione e lavoro e interinale.

Il quadro che emerge evidenzia, in termini percentuali, incrementi molto rilevanti, ma a fronte di dati assoluti di partenza molto esigui o addirittura nulli. In effetti, il biennio preso in esame è una sorta di "anno zero" per tali tipologie contrattuali; pertanto, alcuni degli scostamenti evidenziati non appaiono molto significativi.

Più interessanti, invece, i dati relativi al lavoro interinale ed alla formazione e lavoro per il comparto regioni e autonomie locali, che evidenziano una significativa crescita di interesse per le nuove flessibilità.

Analogha tendenza si riscontra negli enti pubblici non economici.



5. LE DIFFERENZE DI GENERE

Nel presente paragrafo, vengono presentati i dati sul peso assunto dalla componente maschile e femminile all'interno dei numeri rilevati per ciascuna tipologia contrattuale¹⁴ (cfr. figura 6).

Il dato complessivo mostra un peso equilibrato delle due componenti. Vanno tuttavia segnalate significative differenze tra i vari istituti.

Ad esempio, l'analisi sul part-time evidenzia una netta prevalenza di lavoro femminile (più del 70%), da mettere in relazione, evidentemente, con la particolare natura di questo istituto, affermatosi soprattutto come

forma flessibile utilizzata dai lavoratori per conciliare esigenze di vita e familiari ed esigenze di lavoro. Naturalmente, il dato segnala anche il maggior impegno delle donne nel farsi carico delle cosiddette "esigenze familiari".

Sul tempo determinato, si registra una prevalenza di lavoro maschile (55%). Mentre, tra le "nuove flessibilità" (formazione e lavoro, interinale) - dove, presumibilmente, pesano di più le nuove generazioni - è il lavoro femminile a prevalere (più del 60%).

L'analisi di dettaglio sulle differenze di genere, rilevate nei vari comparti, fornisce qualche ulteriore indicazione (cfr. tabella 7).

La prevalenza della componente femminile nel part-time, generalmente alta in tutti i comparti, fa segnare punte piuttosto elevate nel servizio sanitario nazionale (93%), negli enti pubblici non economici (84%), nei ministeri

TABELLA 7

Personale flessibile per sesso nella PA (anno 2001: dati percentuali per istituto e per comparto)

COMPARTO	SESSO	Tempo determinato	Formazione e lavoro	Interinale	Part-time	Totale complessivo
Enti pubblici di ricerca (compresi ricercatori e tecnologi)	D	51%	65%	20%	71%	54%
	U	49%	35%	80%	29%	46%
	U/D	100%	100%	100%	100%	100%
Enti pubblici non economici (compresi professionisti e medici)	D	44%	67%	50%	84%	59%
	U	56%	33%	44%	16%	41%
	U/D	100%	100%	100%	100%	100%
Ministeri	D	48%	47%	29%	78%	69%
	U	52%	53%	71%	22%	31%
	U/D	100%	100%	100%	100%	100%
Regioni e autonomie locali	D	66%	58%	50%	77%	70%
	U	34%	42%	50%	23%	30%
	U/D	100%	100%	100%	100%	100%
Servizio sanitario nazionale	D	72%	78%	34%	93%	85%
	U	28%	22%	66%	7%	15%
	U/D	100%	100%	100%	100%	100%
Università	D	45%	62%	62%	73%	51%
	U	55%	38%	38%	27%	49%
	U/D	100%	100%	100%	100%	100%
Totale	D	45%	62%	62%	73%	51%
	U	55%	38%	38%	27%	49%
	U/D	100%	100%	100%	100%	100%

TABELLA 8

Ricorso a istituti di lavoro flessibile nel comparto Regioni e autonomie (anno 2001: dati per istituto e per istituzione)

ISTITUZIONE	Tempo determinato	Formazione e lavoro	Interinale	Part-time	CO.CO.CO.	Totale complessivo
Comuni e unioni di comuni	27.959	488	1.797	25.689	51.206	107.139
	26,10%	0,46%	1,68%	23,98%	47,79%	100,00%
Province	2.404	37	140	2.702	3.324	8.607
	27,93%	0,43%	1,63%	31,39%	38,62%	100,00%
Regioni ed enti regionali	1.657	37	529	2.017	1.209	5.449
	30,41%	0,68%	9,71%	37,02%	22,19%	100,00%
Comunità montane	1.476	37	17	851	530	2.911
	50,70%	1,27%	0,58%	29,23%	18,21%	100,00%
Altri enti locali del comparto	1.626	18	142	1.410	748	3.944
	41,23%	0,46%	3,60%	35,75%	18,97%	100,00%
TOTALI	35.122	617	2.625	32.669	57.017	128.050
	27,43%	0,48%	2,05%	25,51%	44,53%	100,00%

FIGURA 7
Ricorso a istituti di lavoro flessibile nelle comunità montane (anno 2001)

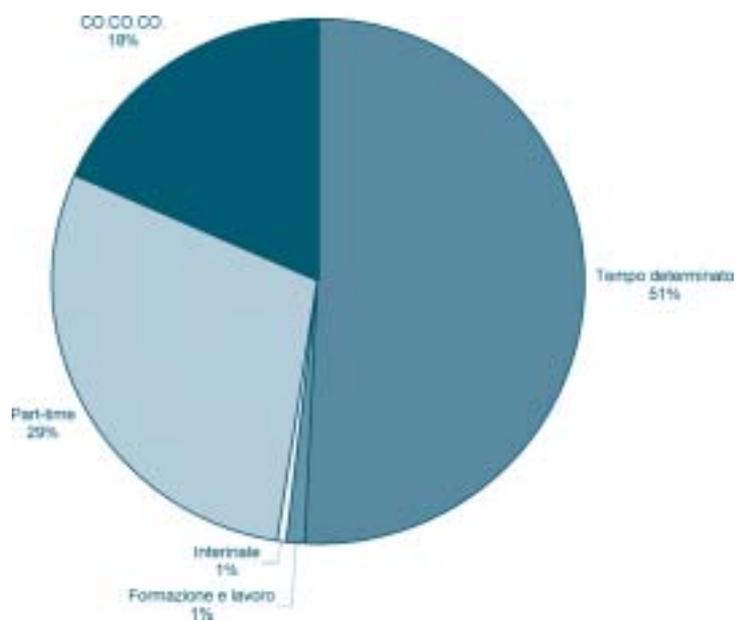


FIGURA 8
Ricorso a istituti di lavoro flessibile nelle regioni (anno 2001)

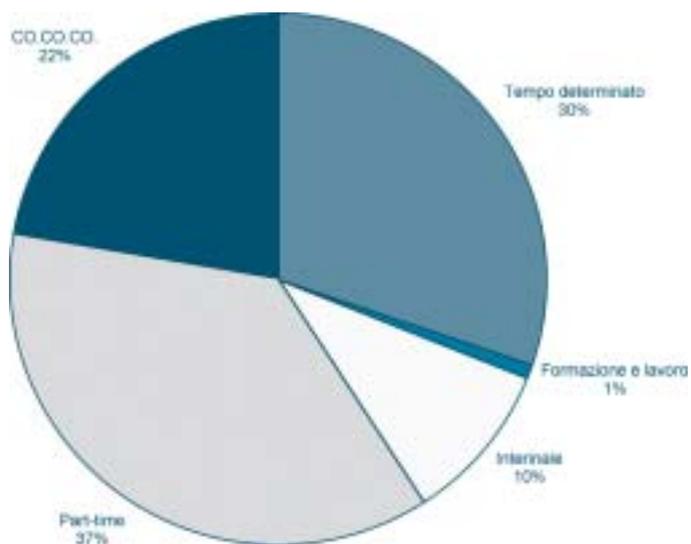
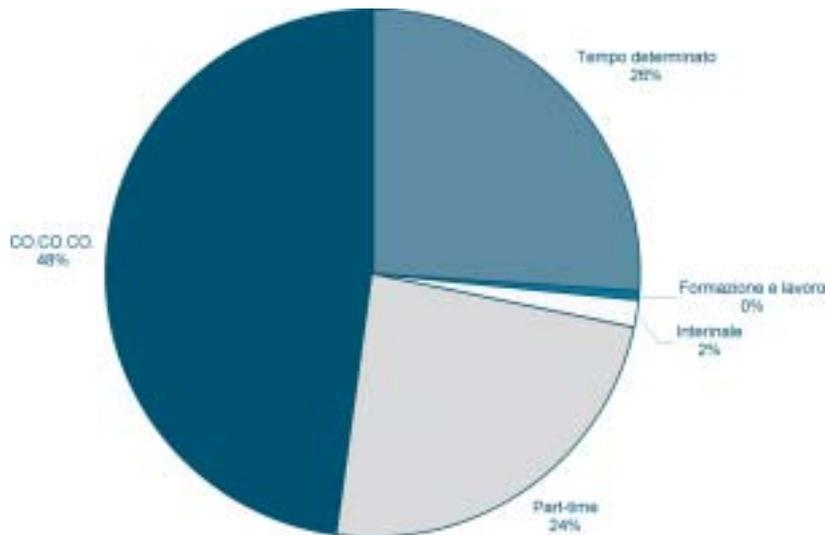


FIGURA 9

Ricorso a istituti di lavoro flessibile nei comuni (anno 2001)



e nelle autonomie locali (rispettivamente, 78% e 77%).

Va segnalato anche che il servizio sanitario nazionale si distingue per una netta prevalenza della componente femminile in tutte le tipologie contrattuali analizzate (salvo l'interinale). Tendenze analoghe si riscontrano anche nei ministeri e nelle autonomie locali.

.....

6. L'ANALISI DI DETTAGLIO PER IL COMPARTO REGIONI E AUTONOMIE LOCALI

Il presente paragrafo fornisce alcune informazioni di dettaglio relativamente al comportamento degli enti appartenenti al comparto delle regioni e delle autonomie locali.

L'interesse per tale approfondimento sta soprattutto nella varietà del comparto – composto, lo ricordiamo, da enti con caratteristiche e profili istituzionali abbastanza diversi¹⁵ - e nella sua rilevanza quantitativa.

I dati presentati sono i medesimi già oggetto d'indagine nell'analisi condotta sui comparti. Ora, quegli stessi dati

verranno disaggregati tra le varie tipologie di enti del comparto regioni e autonomie locali. In particolare, tra: comuni ed unioni di comuni, province, regioni ed enti regionali, comunità montane, altri (si veda la tabella 8).

Nel confronto dagli enti, vengono fuori alcune indicazioni sulle quali vale la pena soffermare l'attenzione.

Il peso del tempo determinato è generalmente elevato su tutti gli enti del comparto. Le comunità montane mostrano un dato molto al di sopra della media (cfr. fig. 7), spiegabile – forse – con la rilevanza assunta, nei processi produttivi di tali enti, da lavori stagionali sul territorio, (per esempio, lavori forestali).

Uniformemente bassa è l'incidenza delle nuove flessibilità (interinale e formazione lavoro), salvo il caso

TABELLA 9

*Variazione percentuale 2001 su 2000 tempo determinato
(dati per istituzione del comparto Regioni e autonomie locali)*

COMPARTO	Tempo determinato		
	2000	2001	2001/2000
Comuni e unioni di comuni	23.672	27.959	18%
Province	1.442	2.404	67%
Regioni ed enti regionali	2.068	1.657	-20%
Comunità montane	1.482	1.476	0%
Altri enti locali del comparto	1.645	1.626	-1%
Totale complessivo	30.309	35.122	16%

TABELLA 10

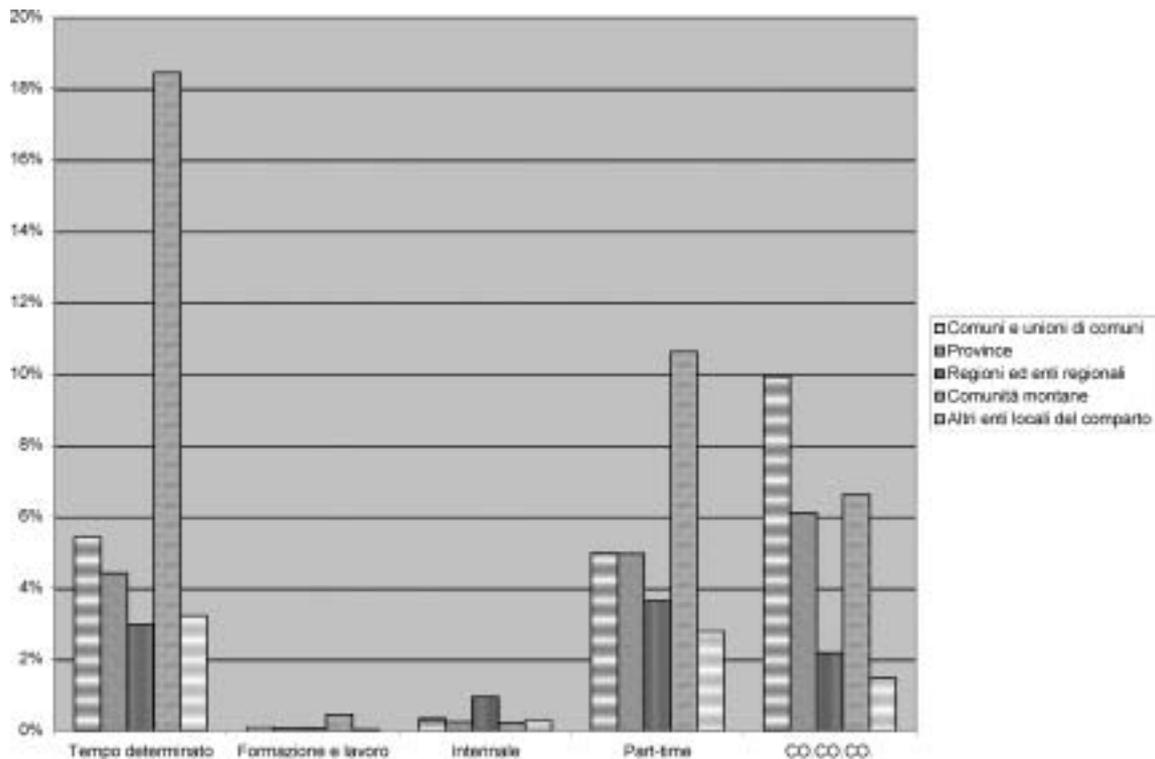
*Variazione percentuale 2001 su 2000 formazione e lavoro
(dati per istituzione del comparto Regioni e autonomie locali)*

COMPARTO	Formazione e lavoro		
	2000	2001	2001/2000
Comuni e unioni di comuni	249	488	96%
Province	0	37	
Regioni ed enti regionali	0	37	
Comunità montane	0	37	
Altri enti locali del comparto	1	18	
Totale complessivo	250	617	147%

delle regioni (fig. 8). Per questa tipologia di enti, emerge infatti un prevalente interesse per la fornitura di lavoro interinale, percentualmente superiore a quella delle altre aree istituzionali.

FIGURA 10

Personale flessibile per istituzione del comparto regioni e autonomie locali (anno 2001: dati percentuali su totale rapporti instaurati)



I comuni si segnalano invece per il peso piuttosto elevato delle collaborazioni coordinate e continuative (fig. 9).

Passando all'analisi degli scostamenti temporali sul biennio 2000-2001, si nota sul tempo determinato (tabella 9) un incremento piuttosto consistente sulle province e, in misura minore, sui comuni. Viceversa, le regioni fanno registrare una sensibile flessione.

Sia per formazione e lavoro che per interinale (tabelle 10 e 11), si conferma un po' su tutti gli enti la notevole vivacità del comparto, con incrementi molto sostenuti, che segnalano la rilevante crescita di interesse intorno alle "nuove flessibilità".

Passando ad un altro profilo di analisi, la figura 10 mostra i dati di incidenza relativa delle varie forme di flessibilità, tenendo conto della dimensione quantitativa dell'istituzione, in termini di numero di addetti. Come già detto, la percentuale è ottenuta rapportando i

numeri assoluti al totale dei rapporti instaurati.

Si conferma l'elevata incidenza del tempo determinato per le comunità montane, che svetta al di sopra del 18%. Le comunità montane mostrano comunque dati elevati di incidenza anche per le altre flessibilità (compreso il part-time).

Per l'interinale, va segnalata l'apprezzabile incidenza del dato delle regioni ed enti regionali (quello più in evidenza).

Si conferma l'elevata incidenza delle collaborazioni coordinate e continuative nel comparto e, in particolare, nei comuni, che fanno segnare un dato poco sotto il 10%.

TABELLA 11

*Variazione percentuale 2001 su 2000 interinale
(dati per istituzione del comparto Regioni e autonomie locali)*

COMPARTO	Interinale		
	2000	2001	2001/2000
Comuni e unioni di comuni	394	1.797	356%
Province	12	140	
Regioni ed enti regionali	9	529	
Comunità montane	2	17	
Altri enti locali del comparto	26	142	446%
Totale complessivo	443	2.625	493%

NOTE

¹ Va anche segnalata la possibilità di una duplicazione dei dati rilevati per il part-time per il tempo determinato: infatti, alcuni rapporti di lavoro - e precisamente i rapporti part-time a tempo determinato - potrebbero essere stati classificati sia nella tipologia del part-time sia in quella del tempo determinato; in tal caso, il medesimo rapporto di lavoro avrebbe dato origine a due distinte rilevazioni. Tale fenomeno non sembra comunque dover alterare in modo sostanziale la rilevazione, anche per l'esiguità dei rapporti riconducibili alla predetta tipologia.

² Cfr. art. 7, comma 6 del d. lgs. n. 165 del 2001

³ Si ricorda, in questo senso, il principio che ha ispirato la disciplina contrattuale delle forme di lavoro flessibile in alcuni comparti pubblici. Si veda, per tutti, la premessa alla disciplina degli istituti di lavoro flessibile, contenuta nel CCNL regioni e autonomie locali del 14/9/2000: "In relazione alla nuova disciplina delle forme flessibili di rapporto di lavoro introdotte dal presente contratto, le parti sottolineano la particolare e significativa rilevanza di tali strumenti di gestione delle risorse umane che, nonostante il loro carattere di sperimentabilità, offrono agli enti ampi margini di gestione diretta dei servizi, permettendo altresì il superamento del ricorso alle collaborazioni continuative e

coordinate nell'espletamento delle attività istituzionali".

⁴ Per queste tre forme contrattuali, conveniamo di adottare la definizione di "forme flessibili tipiche".

⁵ Tendenze analoghe sono pure riscontrabili nel servizio sanitario nazionale.

⁶ Il part-time assume connotati parzialmente diversi dalle forme contrattuali definite come "tipiche", perché indica un fabbisogno di flessibilità (rispetto ad esigenze di vita e familiari) anche da parte del lavoratore. Tale connotazione è particolarmente presente nel part-time pubblico, la cui disciplina legale e contrattuale si discosta in modo significativo dal part-time del lavoro privato.

⁷ L'esclusione delle collaborazioni coordinate e continuative da questo raffronto appare motivata dalle considerazioni sulla a-tipicità di tali rapporti (vedi supra).

⁸ Ricordiamo che per la costituzione di rapporti di formazione e lavoro sono necessari diversi passaggi: l'approvazione del progetto, il reperimento del finanziamento, l'attivazione di una ordinaria procedura di selezione pubblica.

⁹ Tra i dirigenti è compresa anche, naturalmente, la dirigenza medica del servizio sanitario nazionale.

¹⁰ Per "dirigenza a termine" si intendono

i rapporti disciplinati dall'art. 19, comma 6 del d. lgs. n. 165/2001 o dall'art. 110 del d. lgs. n. 267/2000; tali rapporti, oltre ad essere regolati da una disciplina diversa da quella generale, presentano un'elevata a-tipicità: sul piano metodologico, non sembrano pertanto assimilabili ai rapporti a tempo determinato "tipici".

¹¹ L'analisi non ha preso in considerazione le collaborazioni coordinate e continuative, per le quali non sono disponibili i dati relativi all'anno 2000.

¹² Va ricordato che nelle ultime finanziarie, i vincoli alle assunzioni (sebbene non in termini di blocco, come per le assunzioni a tempo indeterminato) sono stati estesi anche ai rapporti a tempo determinato ed alle collaborazioni coordinate e continuative.

Si veda, a questo riguardo, l'art. 34, comma 13 della legge n. 289/2002 (Finanziaria 2003).

¹³ Cfr. D. Lgs. 368/2001.

¹⁴ L'analisi non viene estesa alle collaborazioni coordinate e continuative, tipologia per la quale non sono disponibili i dati sulla composizione per sesso.

¹⁵ Del comparto fanno parte: comuni, province, regioni, comunità montane, camere di commercio, ipab, enti regionali, autorità di bacino ed altri.