

aran newsletter

6/2002

AGENZIA
PER LA RAPPRESENTANZA
NEGOZIALE
DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI

NOVEMBRE/DICEMBRE 2002

REDAZIONE
VIA DEL CORSO 476
00186 ROMA

COMMENTI

**MOBBING:
LE LINEE GENERALI
DI UN FENOMENO
COMPLESSO**

NEGOZIAZIONE

**ANALISI DEL COSTO
DEL PERSONALE
E DEL COSTO
DEL LAVORO PUBBLICO:
UN ESEMPIO**

OSSERVATORIO UNIONE EUROPEA

INSERTO

**CONVEGNO ARAN
SUL CCNL
DEL COMPARTO REGIONI
E AUTONOMIE LOCALI
(SECONDA PARTE)**





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

ANNO VII N. 6
NOVEMBRE-DICEMBRE 2002

EDITORIALE

*Un difficile momento di passaggio
per il nostro paese e per l'europa intera...*

di Guido Fantoni

2

COMMENTI

*Mobbing: le linee generali
di un fenomeno complesso*

di Laura Orsini

Il mobbing nelle pubbliche amministrazioni

di Arcangelo D'Ambrosio

11

OSSERVATORIO UNIONE EUROPEA

*Quadro di azione per lo sviluppo
delle competenze e delle qualificazioni*

15

FLASH NOTIZIE

a cura di Alessia Moroni e Barbara Paradisi

Attività svolta dall'Aran

18

LEGISLAZIONE

*Provvedimenti approvati
ed attività parlamentare*

di Tiziana De Florio e Rosario Soloperto

20

NEGOZIAZIONE

Il disegno di legge sulla Finanziaria

di Sergio Gasparrini

24

*Analisi del costo del personale e del costo
del lavoro pubblico: un esempio*

di Domenico D'Iorio

26

INSERTO

Convegno ARAN / Seconda parte

*Il Contratto collettivo nazionale
del comparto regioni e autonomie locali*

Interventi di
Franco Carinci
Antonio Viscomi
Lorenzo Zoppoli

INDICE

EDITORIALE

UN DIFFICILE MOMENTO DI PASSAGGIO PER IL NOSTRO PAESE E PER L'EUROPA INTERA...

La prevedibile frenata dell'economia mondiale dopo l'11 settembre c'è stata e l'anno che si è chiuso ha visto scendere, sia pure in modo meno catastrofico di quello sperato da Osama Bin Laden, il "tono" generale di molti paesi occidentali. L'Italia, sorpresa forse più di altri Stati in un momento di passaggio, è tra essi. Momento difficile che impone, come primo tra tutti sollecita il Capo dello Stato, grande attenzione e senso di responsabilità. Non sono parole in aria, visto che la tornata contrattuale che si è aperta a settembre e che nel 2003 vivrà il suo periodo centrale, non interessa soltanto i tre milioni di dipendenti pubblici, ma tutto l'assetto della macchina statale davanti ai nuovi, gravosi, impegni in un'Europa che si allarga e nella quale la concorrenza interna fonderà le sue possibilità di affermazione sulla piattaforma organizzativa di ogni singolo paese. Organizzazione dei privati, con la forza dell'imprenditorialità, e pubblica, per il necessario

supporto di "interesse generale" a tutte le attività.

Il passaggio dall'Europa "economica" dell'Euro a quella "politico-istituzionale" che si realizzerà al termine dei lavori della Convenzione presieduta da Giscard d'Estaing deve trovare l'Italia già "attrezzata" per la necessaria integrazione.

A Bruxelles, nel novembre scorso, il triennio 2003-2005 è stato giudicato di importanza assoluta nel summit sul "dialogo sociale" fra i 15 paesi dell'UE e i 13 paesi candidati ad entrarvi.

Non c'è stato un solo tema dei molti discussi che non richiamasse le esigenze che attengono al complesso dei comparti del Pubblico Impiego: da quelli relativi alla regolamentazione dell'età pensionabile, allo stress sul lavoro, dalle "pari opportunità" al lavoro dei disabili, al razzismo; ma, anche, al telelavoro, ai processi di ristrutturazione, alla mobilità sia all'interno dei singoli Stati sia tra paesi della Comunità.

Non sarà una discussione facile: già sono emerse perplessità per quello che il CEEP (Centro europeo delle imprese a partecipazione pubblica) definisce la "logica della concorrenza e delle liberalizzazioni" che guida la Convenzione Europea,

logica che non tiene nel dovuto conto il ruolo dei servizi di "interesse generale, come componente essenziale del modello europeo nella sua doppia dimensione economica e sociale."

Il complesso delle trattative per i nuovi contratti del pubblico impiego italiano fa parte di questo discorso, e con questo si dovrà confrontare.

Non in posizione di rifiuto delle innovazioni che si ritengono necessarie per rimanere al passo con l'Europa, ma certamente con la necessaria attenzione ai risvolti sociali di ogni contratto, in un momento in cui l'equilibrio è la massima delle virtù.

Nella tornata delle trattative, mi sembra anche essenziale guardare al futuro non solo economico-normativo della Pubblica Amministrazione ma dell'apporto che essa deve dare alla crescita culturale del paese.

Il contratto dei dipendenti della scuola, che vedrà l'ARAN impegnata nei prossimi mesi, è uno degli snodi centrali per l'adeguamento della nostra istruzione pubblica ai livelli di quella degli altri paesi occidentali. Il confronto con Inghilterra, Francia, Germania e con molti altri Stati del continente

non ci premia e, a qualche luce sulle condizioni lavorative del personale della scuola italiana, oppone molte ombre sulla resa effettiva in favore degli studenti. L'azione per adeguare la scuola italiana a quella europea si sta sviluppando, ma è essenziale ricordare che un efficace intervento sulla preparazione delle nuove generazioni passa attraverso la "gioia di insegnare" di tutto il mondo scolastico, dei docenti e dei non docenti, e che questa gioia passa attraverso la soddisfazione economica e sociale garantita dallo Stato.

Guido Fantoni
Presidente ARAN

COMMENTI

MOBBING: LE LINEE GENERALI DI UN FENOMENO COMPLESSO

Il mobbing non è un semplice conflitto non risolto sul luogo di lavoro infatti, pur nascendo da un conflitto, se ne distingue per i suoi comportamenti sistematici e duraturi nel tempo.

Il lavoratore diviene oggetto di chiacchiere e di calunnie, offeso e ridicolizzato, isolato dal contesto dei suoi compagni di lavoro, non più tenuto al corrente delle informazioni necessarie, gli vengono addossate colpe davanti ai superiori, viene privato degli strumenti necessari per svolgere il suo lavoro, oppure il suo lavoro viene continuamente criticato, svuotato di contenuti, declassato e vengono messe in dubbio le sue capacità professionali.

Il fine di tutto ciò è quello di isolare il lavoratore, rendendogli la vita sul luogo di lavoro talmente frustrante ed impossibile da indurlo ad andarsene. Le motivazioni del mobbing possono essere le più disparate, da una semplice invidia alla paura di essere surclassati, da una forte competizione al rifiuto di chi si comporta o pensa diversamente, da una semplice antipatia nei confronti di una persona subordinata o di un collega, alla paura che la propria autorità sia messa in discussione.

Talvolta è proprio il datore di lavoro ad utilizzare tale metodo nei confronti di lavoratori scomodi o nei casi in cui si

voglia ridurre il personale senza avere troppi fastidi.

E' evidente che, nella maggior parte dei casi in cui si realizza il mobbing, l'ambiente di lavoro risulta problematico e non bene organizzato: può capitare ad esempio che alcuni lavoratori non siano utilizzati secondo le loro capacità, o che si creino situazioni di competitività dovute ad incertezza o precarietà del lavoro, che siano valorizzati alcuni lavoratori a scapito di altri etc.

.....

LE CIFRE DEL MOBBING: IN EUROPA

I primi in Europa a studiare questo fenomeno sono stati gli Svedesi i quali hanno calcolato che circa il 15% dei suicidi in Svezia hanno come causa scatenante episodi di mobbing.

Anche in Germania e in Gran Bretagna esistono studi di approfondimento sul problema.

Data la rilevanza del fenomeno, anche il Parlamento europeo ha cominciato ad interessarsene, e il 20 settembre 2001 ha emanato la risoluzione A5-0283/2001 nella quale evidenzia come, dal sondaggio svolto dalla Fondazione Europea per il miglioramento delle condizioni di vita e del lavoro (Fondazione di Dublino), nei dodici mesi precedenti alla risoluzione l'8% dei lavoratori dell'Unione Europea, cioè 12 milioni di persone, è stato vittima di mobbing sul posto di lavoro e che la percentuale maggiore di persone che subiscono il mobbing è localizzata

nell'amministrazione pubblica. Il Parlamento ritiene tra l'altro che il dato dell'8% sia notevolmente sottostimato.

IN ITALIA

Dai dati contenuti in studi dell'associazione Prima e della clinica del lavoro di Milano, risulta che in Italia circa un milione e mezzo di persone soffrono per il mobbing, percentuale che si calcola arrivi a circa cinque milioni di persone se si considerano anche coloro che, come ad esempio i familiari, ne subiscono indirettamente le conseguenze. Il fenomeno sta assumendo dimensioni allarmanti soprattutto nel settore pubblico. A conferma di ciò una relazione dell'ISPELS per l'anno 2000 evidenzia che il 71% delle denunce relative al mobbing riguarda i dipendenti del pubblico impiego, e in particolare le donne.

Questi dati sono stati inoltre confermati durante la "Conferenza Europea sul mobbing" tenutasi a Venezia nei giorni 8/10 ottobre 2002 presso la Venice International University di San Servolo, su iniziativa del CESAL (Centro Studi Europei su Sanità Ambiente e Lavoro).

IL MOBBING COME FENOMENO SOCIALE

Come abbiamo detto non esiste una definizione unica del mobbing ma si parla comunque sempre di atteggiamenti aggressivi e intimidatori, di soprusi materiali e psicologici, accompagnati spesso da frasi denigratorie e da maldicenze, tendenti a isolare ed emarginare il lavoratore per danneggiarlo nel suo ambito di lavoro o addirittura per costringerlo a licenziarsi. Si tratta di situazioni non episodiche ma che durano nel tempo, messe in atto con continuità e sistematicità da parte di colleghi, superiori o datori di lavoro.

Tali atteggiamenti inducono nel soggetto che li subisce una situazione di ansia,

stress e frustrazione che si trasforma quasi sempre in malattie psicosomatiche e in depressione.

Lo psicologo Harald Ege, fondatore dell'associazione Prima, è colui che in Italia ha maggiormente affrontato e studiato il problema, e nel suo scritto: "I numeri del Mobbing.

La prima ricerca italiana Ed.Pitagora- Bo 1998" elabora, sulla falsariga del modello dello studioso Leymann, un modello di mobbing, diviso in 6 fasi e particolare per l'Italia perché, dice Ege, esiste in Italia una pre-fase del mobbing che non esiste nelle altre culture nordeuropee, dovuta al fatto che le aziende italiane sono conflittuali: "un conflitto fisiologico normale ed accettato che non costituisce mobbing anche se è evidentemente un terreno fertile per il suo sviluppo".

Fase 1: il conflitto mirato.

Si individua una vittima e verso quella si dirige la conflittualità generale con l'obiettivo di distruggere l'avversario.

Fase 2: inizio del mobbing.

La persona diventa il capro espiatorio di tutto l'ufficio.

Fase 3: primi sintomi psicosomatici.

Il mobbizzato comincia a manifestare i primi problemi di salute.

Fase 4: il caso di mobbing diventa

pubblico e spesso viene favorito dagli errori di valutazione da parte dell'ufficio del personale e dalla mancanza di conoscenza del problema.

Fase 5: serio aggravamento della salute psico-fisica della vittima,

il mobbizzato entra in una situazione di vera disperazione, che sfocia il più delle volte in forme depressive .

Fase 6: esclusione dal mondo del lavoro.

VOCABOLARIO

To mob: aggredire, accerchiare. Sono gli atteggiamenti che assume il branco quando vuole scacciare da sé un animale della stessa specie.

“Il mobbing è una guerra sul lavoro in cui, tramite violenza psicologica, fisica e/o morale, una o più vittime vengono costrette ad esaudire la volontà di uno o più aggressori. Questa violenza si esprime attraverso attacchi frequenti e duraturi che hanno lo scopo di danneggiare la salute, i canali di comunicazione, il flusso di informazioni, la reputazione e/o la professionalità della vittima.

Le conseguenze psico-fisiche di un tale comportamento aggressivo risultano inevitabili per il mobbizzato.” (Harald Ege: Il Mobbing: strategie di prevenzione e autodifesa verbale. Ottobre 2002, intervento al seminario di formazione sul Mobbing organizzato dalla camera del lavoro di Torino)

Mobber: colui che effettua il mobbing, che può essere il datore di lavoro, un superiore, gli stessi colleghi di lavoro, o addirittura il lavoratore nei confronti di un superiore.

Mobbizzato: colui che subisce il mobbing

Bossing o mobbing verticale: il mobbing effettuato dal datore di lavoro o da un superiore.

IL DOPPIO MOBBING

Anche in questo caso Ege parla di una specificità esclusivamente italiana infatti, in Italia, dove il legame familiare è molto forte, il mobbizzato può trovare nella famiglia il luogo in cui si è sostenuti e confortati, ma la famiglia diventa così la camera di compensazione nella quale sfogare rabbia, risentimento e frustrazione. Poiché il mobbing è un processo lento e spesso molto lungo, la famiglia stessa corre il rischio di arrivare ad un punto di saturazione tale da mettere in crisi gli stessi rapporti familiari, ed il mobbizzato, già vittima sul lavoro, diventa una minaccia per l'integrità e la salute dell'ambiente familiare che a questo punto mette in atto strategie difensive nei suoi confronti.

CONSEGUENZE SUL NUCLEO FAMILIARE E SULLA VITA DI RELAZIONE

Come già accennato le conseguenze sul nucleo familiare possono arrivare ad essere molto gravi fino a determinare un'azione di reazione e difesa della famiglia che si trova ad essere minacciata dalle tensioni e frustrazioni che il mobbizzato scarica nel contesto familiare.

Ma anche la vita di relazione subisce gravi ripercussioni, dovute alla forte situazione di disagio in cui si trova il mobbizzato, che diventa totalizzante, determinando una progressiva caduta d'interesse per i contatti sociali e le relazioni tradizionali

CONSEGUENZE SULLA SALUTE

I primi effetti del mobbing sono visibili proprio sulla salute del mobbizzato, che comincia ad avere problemi psicosomatici (cefalea, tachicardia, disturbi dell'equilibrio, problemi allo stomaco), per poi passare a veri e propri problemi emozionali (ansia,

tensione, disturbi del sonno e dell'umore) e comportamentali (anoressia, bulimia, farmacodipendenza). (da: "Un nuovo rischio all'attenzione delle medicina del lavoro: mobbing" in: "La medicina del lavoro gennaio-febbraio 2001" ED Mattioli-Fidenza)

COSTO DEL MOBBING

Per quanto riguarda il lavoratore il costo che paga per il mobbing è "totale", perché tale situazione ha ripercussioni in ogni ambito della sua vita: dalla sua salute psico-fisica, ai suoi rapporti lavorativi, familiari, alla sua vita di relazioni. Per quanto riguarda la società si devono calcolare i costi sanitari di una persona malata nel fisico e nella psiche, e il costo della perdita della professionalità di un lavoratore.

Per quanto riguarda il datore di lavoro i costi del mobbing sono molteplici. Si può cominciare con il costo del mobber: è stato calcolato che il mobber perda circa il 10% del suo tempo per mobbizzare la vittima; il costo del mobbizzato: è stato calcolato che per la pressione psicologica cui è sottoposto il mobbizzato possa avere un calo di attenzione e di efficienza fino al 50%, inoltre un lavoro che non viene fatto al meglio può creare problemi che si riverberano anche sul lavoro degli altri.

Si deve calcolare poi il costo dovuto alle lunghe assenze per malattia del mobbizzato, nonché il costo necessario per la sua sostituzione, e anche, ma non ultimo, il costo "sociale" che paga l'azienda per comportamenti che disgregano la coesione nell'ambiente di lavoro.

Ma il costo del mobbing per il datore di lavoro può essere molto più elevato. Il passaggio della **risoluzione europea** sopra richiamata che al **punto n.22**: "sottolinea l'importanza di ampliare e chiarire la responsabilità del datore di lavoro per quanto concerne la messa in atto di misure sistematiche atte a creare un ambiente di lavoro soddisfacente", unitamente **alla sentenza del tribunale di Pisa del 7/10/2001**

(Fulceri c/Autogrill S.p.A., nella quale il datore di lavoro è stato condannato in solido con il molestatore al risarcimento del danno esistenziale, per aver violato l'art.2087 cod.civ.), **all'ordinanza del tribunale di Lecce del 31/8/2001**

(Min.Lav. c/Claudi che ribadisce la responsabilità dell'Amministrazione, sulla base dell'art. 2087 cod.civ., per il comportamento vessatorio e illecito dei suoi dipendenti nei confronti di altri in base anche agli artt.1228 e 2049 cod.civ., e ribadisce il preciso dovere di intervenire per rimuovere le situazioni non tollerabili all'interno del luogo di lavoro), **alla sentenza del tribunale di Forlì del 23/2/2001** (nella quale il datore di lavoro, nel caso specifico una banca, è stata condannata non solo al reintegro del ricorrente nelle sue mansioni, ma al risarcimento dei danni e al pagamento delle spese legali per non aver dimostrato di aver posto in essere attività tese a tutelare il lavoratore dai comportamenti discriminatori che avevano nei suoi confronti i diretti superiori), dimostrano come si stia consolidando una giurisprudenza nella quale il datore di lavoro è ritenuto a pieno titolo corresponsabile, quando non ne è addirittura il diretto responsabile, con colui che materialmente pone in essere il mobbing.

Maggiore chiarezza sulle ulteriori responsabilità del datore di lavoro si avrà inoltre a seguito dell'emanazione della specifica normativa sul mobbing. Tutto ciò per quanto riguarda la tutela civile del lavoratore, tralasciando, perché non utile nel contesto, un approfondimento di quella penale. Le proporzioni del fenomeno, la sua rilevanza sociale e, come abbiamo visto, giuridica ed economica, hanno indotto il parlamento europeo ed i governi non solo a valutazioni statistiche ma anche a definire possibili

provvedimenti. In particolare, nella risoluzione del 20 settembre 2001, da noi più volte richiamata, al punto 9 si esortano gli stati membri a rivedere e se del caso a completare, la propria legislazione in materia; al punto 12: "raccomanda agli stati membri di imporre alle imprese, ai pubblici poteri nonché alle parti sociali l'attuazione di politiche di prevenzione efficaci, l'introduzione di un sistema di scambio di esperienze e l'individuazione di procedure atte a risolvere il problema per le vittime e ad evitare recrudescenze; raccomanda in tale contesto la messa a punto di una informazione e di una formazione dei lavoratori dipendenti, del personale di inquadramento, delle parti sociali e dei medici del lavoro, sia nel settore privato che nel settore pubblico; ricorda a tale proposito la possibilità di nominare sul luogo di lavoro una persona di fiducia alla quale i lavoratori possono eventualmente rivolgersi"; al punto 22, già sopra riportato: "sottolinea l'importanza di ampliare e chiarire la responsabilità del datore di lavoro per quanto concerne la messa in atto di misure sistematiche atte a creare un ambiente di lavoro soddisfacente"

.....

LEGGI REGIONALI E DISEGNI DI LEGGE NAZIONALI

La Regione Lazio l'11 luglio 2002 ha emanato la seguente legge regionale: "Disposizioni per prevenire e contrastare il fenomeno del mobbing nei luoghi di lavoro" con la quale viene anche istituito, presso l'assessorato del lavoro, un osservatorio regionale sul mobbing. Nella precedente legislatura sono stati presentati dai due rami del Parlamento 6 progetti o disegni di legge, nella attuale legislatura sono stati presentati al Senato 9 disegni di legge sul mobbing, il cui

esame congiunto è iniziato il 14 marzo 2002 presso la commissione lavoro (ultima seduta: 29/5/02).

Nei testi sono previsti, per rendere attuabile una tutela contro il mobbing, diritti di informazione ai lavoratori relativamente alle assegnazioni degli incarichi, ai trasferimenti, alle variazioni delle mansioni affidate e delle qualifiche, nonché tutte le informazioni che attengono all'utilizzo dei lavoratori.

E' prevista inoltre la responsabilità disciplinare di colui che esercita il mobbing, sulla base di quanto stabilito dalla contrattazione collettiva.

In capo al datore di lavoro sono posti doveri, ma anche veri e propri obblighi di prevenzione, di informazione, di formazione, di indagine per l'accertamento di fatti eventualmente denunciati nonché l'obbligo di rimuovere le condizioni sfavorevoli.

Si prevede poi la nullità o l'annullabilità degli atti discriminatori e il risarcimento del danno da parte del mobber.

Per quanto riguarda il risarcimento del danno, la posizione del datore di lavoro (delle amministrazioni nel nostro caso) è piuttosto delicata. Infatti, la sua responsabilità ex art. 2087 c.c., nonché la responsabilità più generale che gli deriva dagli artt. 1228, 2049 c.c., e quella ad esso attribuita dalla direttiva del Consiglio delle comunità europee del giugno 1989 sopra citata e ripresa nel d.leg.vo n. 626/94, ha già determinato la condanna al risarcimento del danno di alcuni datori di lavoro (vedi sentenze dei tribunali di Pisa, Lecce e Forlì sopra citate).

Da non dimenticare poi che uno dei disegni di legge all'esame del Senato, pone addirittura a carico del datore di lavoro tutte le spese mediche necessarie al mobbizzato per uscire dalla sua situazione di malattia.

.....

ACCORDI SUL MOBBING

Il 27 giugno 1996 il gruppo Volkswagen ha firmato un accordo aziendale sul mobbing che si applica a tutti i dipendenti della azienda in ogni sua

NORME A TUTELA DEL LAVORATORE

Art.32 della Costituzione: *La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività.*

Art.41 della Costituzione: *L'iniziativa economica privata è libera:*

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.

Art. 2087 cod.civ. *Tutela delle condizioni di lavoro: L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro.*

Particolarmente importante è poi la direttiva del Consiglio delle Comunità Europee del 12 giugno 1989 n.89/391/CEE: "Direttiva del Consiglio concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro", recepita nel nostro ordinamento con il **d.lgs 19/9/1994 n.626**, e che così dispone: Art.1 comma 1 : "La presente direttiva ha lo scopo di attuare misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro."

Art.5 comma 1 : "Il datore di lavoro è obbligato a garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori in tutti gli aspetti connessi con il lavoro".

Art. 6 comma 1 : "Nel quadro delle proprie responsabilità il datore di lavoro prende le misure necessarie per la protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, comprese le attività di prevenzione dei rischi professionali, d'informazione e di formazione, nonché l'approntamento di un'organizzazione e dei mezzi necessari. Il datore di lavoro deve provvedere costantemente all'aggiornamento di queste misure, per tener conto dei mutamenti di circostanze e mirare al miglioramento delle situazioni esistenti".

Associazioni e centri esistenti in Italia per la tutela dei mobbizzati e lo studio del mobbing:

- Associazione PRIMA (Ass.ne Italiana contro mobbing e stress psico-sociale) fondata a Bologna nel 1996 dal dott.Harald Ege.
- Associazione MIMA (Movimento Italiano Mobbizzati associati) con sede a Roma.
- Centro per la prevenzione, diagnosi cura e riabilitazione del disadattamento lavorativo I.C.P.- clinica del lavoro "Luigi Devoto" presso l'ospedale Mangiagalli di Milano.
- Centro di ascolto per il mobbing presso ISPELS di Roma.

Vi sono poi vari istituti di medicina del lavoro, soprattutto legati alle università, che si occupano del fenomeno.

fabbrica. Il principio sul quale si basa l'accordo è quello di individuare una "linea di condotta basata sull'interesse comune" come base per un ambiente di lavoro propizio. L'azienda si impegna poi a prevenire e reprimere tutti i comportamenti che violano la dignità umana e la privacy personale e, oltre alle sanzioni per il mobber e a misure di sostegno per i mobbizzati prevede, come forte misura contro il mobbing,

corsi di formazione continui sui temi delle molestie sessuali, del mobbing e della discriminazione nei posti di lavoro, corsi di informazione ed educazione nonché seminari su tali

temi, ed uno specifico opuscolo, destinato ai dipendenti, che illustri i principi che regolano una condotta basata sul comune interesse. E' stato richiamato tale accordo perché, oltre ad essere uno dei primi, sceglie, per combattere il mobbing e le altre forme di discriminazione sul lavoro, una strategia di formazione, informazione ed educazione ai temi, che ci sembra ampiamente condivisibile. Per quanto riguarda l'Italia possiamo segnalare: l'accordo del 25 gennaio 2001 firmato tra ATM, SATTI, FILT CGIL, FIT CISL e UILTRASPORTI, nel quale oltre alle sanzioni e ad un servizio di assistenza per il personale, è prevista una campagna di informazione per i dipendenti nonché piani di formazione specifica sulle molestie sessuali, mobbing e discriminazione; l'appendice n.3 del CCNL del settore credito, relativa alla "Tutela della dignità delle donne e degli uomini" e la richiesta, contenuta nella piattaforma per il rinnovo del CCNL del settore della chimica e dei settori petroliferi e dell'energia del maggio 2001, di una specifica linea guida di comportamento della direzione aziendale per prevenire il mobbing.

.....

UN'ANALISI DELLE CONDIZIONI DI LAVORO

A conferma dell'importanza del fenomeno e dell'attenzione che anche il Governo pone ad esso, il 14 ottobre 2002 è stata istituita, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, una commissione per: "avviare un'attività di analisi e di studio sulle condizioni di lavoro che favoriscono l'insorgere di comportamenti vessatori o di molestie, come il mobbing, all'interno delle pubbliche amministrazioni". La commissione dovrà concludere i suoi lavori entro il mese di febbraio

del 2003. Poiché il lavoro occupa una parte molto importante nella vita di ogni individuo, come mezzo di sostentamento e di realizzazione individuale, come possibilità creativa, come luogo di relazione e confronto con gli altri, come connotazione sociale, è di primaria importanza che possa essere svolto in una situazione nella quale il lavoratore si senta a proprio agio.

Sentirsi parte di una struttura che ci accoglie serve anche a percepire il senso dell'utilità del proprio lavoro, e quindi a svolgere un "buon lavoro".

"La rieducazione ai rapporti interindividuali fra il personale all'interno delle aziende è la strada più ampia ed agibile per combattere il mobbing. Il programma di prevenzione deve interessare ogni livello dell'azienda poiché il mobbing può presentarsi con modalità tanto simili quanto probabili nei livelli più alti come in quelli più bassi dell'impresa." (Harald Ege : I numeri del Mobbing cit.)

Probabilmente, oltre alla tutela che può essere prevista in norme di legge o nei contratti collettivi, il modo migliore per affrontare e prevenire il Mobbing, che non a caso può essere definito come un insieme di "molestie morali", è proprio quello, auspicato da Ege, di una rieducazione ai rapporti interindividuali nei luoghi di lavoro.

Laura Orsini

Funzionario ARAN

IL MOBBING NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

COMMENTI

Il fenomeno della violenza psicologica sui luoghi di lavoro, ossia il *mobbing* (termine inglese, che letteralmente significa "l'atto di aggredire con grande violenza una folla"), si configura come attività persecutoria, posta in essere nell'ambiente lavorativo e capace d'incidere nell'altrui sfera personale e giuridica.

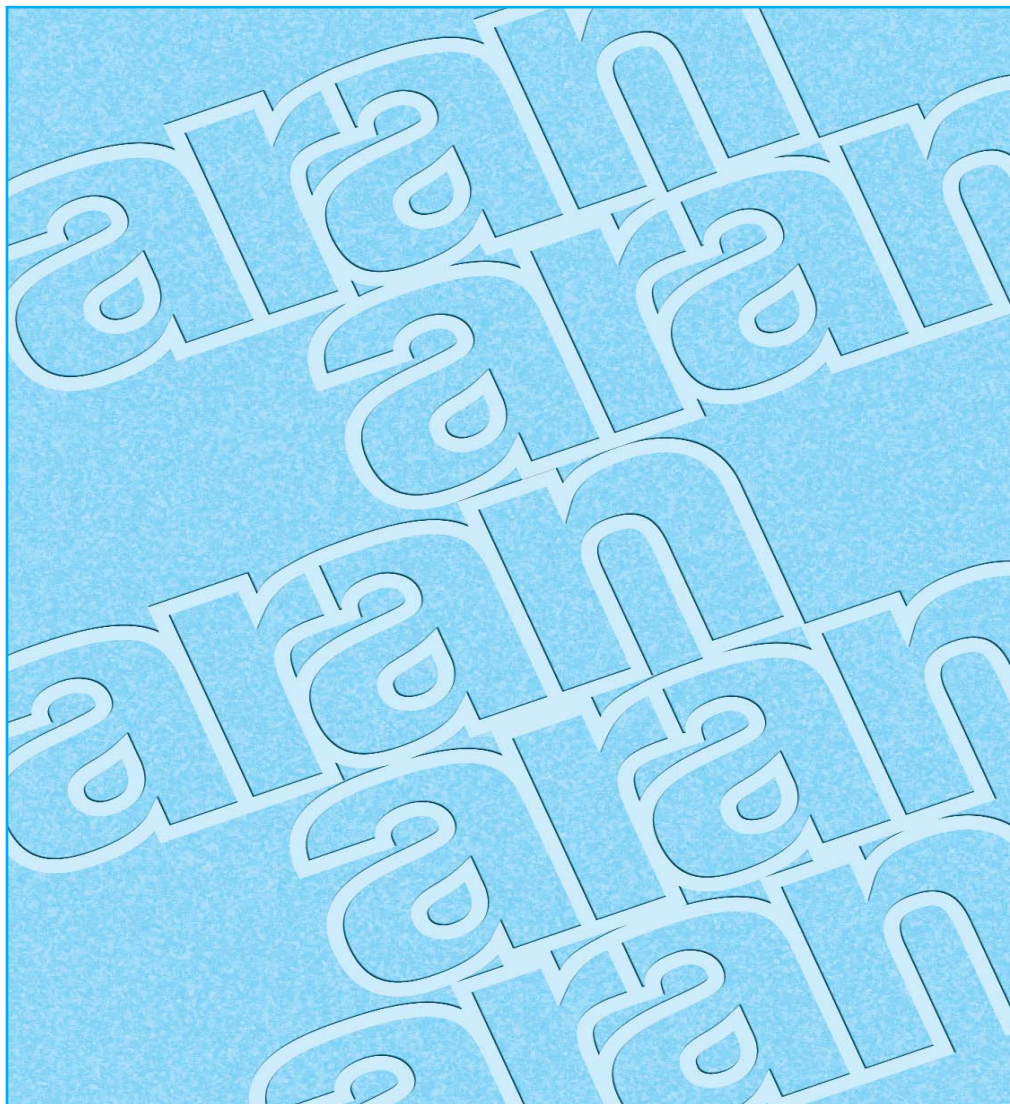
Tale fenomeno si sta incrementando nelle pubbliche amministrazioni, modificate nella loro configurazione dalla "privatizzazione" del rapporto lavorativo (una "privatizzazione" che però non riguarda il rapporto d'impiego, essendo pubblico il datore di lavoro).

Più analiticamente, potrebbe essere innanzitutto individuato come "violenza psicologica nell'ambiente di lavoro", ogni complesso d'atti, caratterizzati da ripetitività e durata di medio-lungo periodo, posti in essere da una o più persone nella loro qualità di lavoratori (sopraordinati o pariordinati o sott'ordinati) contro altri lavoratori di livello rispettivamente inferiore o pari o superiore e comportanti:

- ✓ la sistematica non attribuzione d'incarichi adeguati o l'assegnazione di compiti non qualificanti;
- ✓ la formulazione di continue critiche alle prestazioni od alle capacità professionali, anche con atti di rilevanza esterna al luogo di lavoro;
- ✓ l'irrogazione di censure prive d'effettiva motivazione o con motivazione scarna e lacunosa;

- ✓ la compromissione dell'immagine professionale e personale sul luogo di lavoro;
- ✓ altre conseguenze negative sul soggetto colpito, di varia natura.

In aggiunta a quanto definito prima, potrebbe essere individuata opportunamente anche un'altra nozione complementare di "violenza psicologica nell'ambiente di lavoro": si tratterebbe d'ogni comportamento di persona lavorativamente sopraordinata o pariordinata o sottordinata che, arbitrariamente ed ingiustificatamente nonché in assenza di fondate ragioni obiettive, determini nei confronti di lavoratori singoli o di gruppi di lavoratori una lesione dei propri diritti esplicantesi in demansionamento professionale. In effetti, soprattutto nell'esperienza lavorativa delle amministrazioni pubbliche, comportamenti ingiusti di questo tipo possono veramente dar luogo ad una pluralità di pregiudizi che incidono sulla potenzialità economica nonché sull'intera vita professionale e di relazione degli interessati, con particolare riguardo alla lesione del diritto fondamentale alla libera esplicazione della loro personalità nel luogo di lavoro. Varie statistiche, elaborate in materia, presentano dati allarmanti:



- ✓ l'età del "mobbizzato" è oscillante, ma accentuata tra i 51 ed i 60 anni: maschio nel 52% dei casi, quasi sempre coniugato (82%);
 - ✓ la maggior parte dei "mobizzati" ha titolo di studio medio-alto. Il 71% ha un diploma, il 17% è laureato: nell'81% dei casi si tratta d'impiegati o quadri o funzionari direttivi (questi ultimi da considerare attualmente vicedirigenti secondo la legge recentemente promulgata), nel 19% di dirigenti;
 - ✓ alle amministrazioni pubbliche va la "palma" del *mobbing*. Uno di questi sondaggi ha visto effettuare proprio da dipendenti pubblici il 71% delle telefonate giunte ad un "centro d'ascolto", istituito qualche anno addietro da una grande confederazione sindacale.
- Ai 12 milioni di vittime europee s'aggiunge il milione e mezzo di oppressi italiani, in gran parte (43% del totale) concentrati nel Lazio.
- È stato pure calcolato che, in un'azienda con mille dipendenti, il costo della violenza psicologica s'aggirerebbe su circa 200.000 euro (più o meno, quattrocento milioni di vecchie lire). Ogni tutela dal *mobbing* risale

ai principi del diritto alla salute (art. 32 della Costituzione) e della dignità del lavoratore (art. 41 Cost.).
Bisogna inoltre tener presente l'art. 2087 del codice civile e in particolare:

- ✓ l'espresso obbligo, per il datore di lavoro, di prevenire i danni alla salute;
- ✓ il rispetto dei principi ergonomici nella concezione dei posti di lavoro e nella definizione dei metodi di lavoro secondo l'art. 3 del D.Lgs. del 19 settembre 1994 n. 626 e successive integrazioni. Ciò serve anche a contrastare le possibili lesioni dell'integrità psicofisica della lavoratrice o del lavoratore, con riguardo all'art. 13 del D.Lgs. 23 febbraio 2000 n.38 (danno biologico).

Il fenomeno assume quindi una grande rilevanza nei rapporti di lavoro, considerato anche che per ogni individuo adulto la vita lavorativa assume notevole importanza in forza d'intuibili ragioni oggettive e del gran numero d'ore dedicato quotidianamente al lavoro. Perciò il *mobbing* dovrebbe esser disciplinato da una legge generale (oggi inesistente) contenente i principi fondamentali d'intervento nonché le forme di tutela del lavoratore e le responsabilità degli autori dei comportamenti illeciti (comportamenti che in sé potrebbero avere una rilevanza penale); tale legge potrebbe essere ulteriormente precisata da norme regolamentari.

Non dimentichiamo che, nelle fattispecie concrete, possono sussistere eventuali responsabilità per danno erariale, nel caso di reati o comunque d'illeciti commessi per violenza psicologica nell'ambiente lavorativo d'amministrazioni pubbliche.

In tale ottica occorre valorizzare l'esigenza di render partecipi le parti sociali (con particolare riguardo alla componente sindacale) ad una veritiera rappresentazione del fenomeno nel contesto della vita italiana, demandando alla contrattazione collettiva il compito di disciplinare,

per ciascun settore, alcuni aspetti integrativi della disciplina generale che attengano all'ambito specifico in cui si svolge il rapporto di lavoro.

Allo stato, ferme restando le responsabilità civili e penali che possono derivare dall'accertamento del fenomeno del *mobbing*, sulla base delle segnalazioni pervenute al dirigente competente in materia di personale, il datore di lavoro o il dirigente preposto all'ordinamento del personale, avvia le procedure per l'eventuale adozione di sanzioni disciplinari nei confronti del soggetto responsabile del *mobbing*. In verità, non mancano, anche oggi, riferimenti legislativi o normativi sugli aspetti del fenomeno, quali in sintesi:

- Direttiva della Comunità europea del 12 giugno 1989 che ha sollecitato misure adeguate al fine di correggere tecniche produttive e di organizzazione del lavoro al fine di ridurre l'entità dei fattori di stress psico-fisico;
- Risoluzione del parlamento europeo in data 20 settembre 2001 contro le molestie sui luoghi di lavoro;
- D.Lgs. n. 626/94, in particolare l'art.3;
- Art.2087 codice civile (responsabilità contrattuale del datore di lavoro);
- Art.2043 codice civile (responsabilità extracontrattuale o aquiliana) nei confronti del *mobbing* in orizzontale;
- Legge 15 febbraio 1996, n.66 (molestie sessuali).
Utile, al riguardo, la raccomandazione della Commissione Europea del 27.11.1991, n.131 che ritiene molestia sessuale "ogni connotazione sessuale o qualsiasi tipo



di comportamento basato sul sesso che offenda la dignità degli uomini e delle donne nel mondo del lavoro;

La responsabilità penale in questo caso è solo dell'agente (essendo personale) e i riferimenti del Codice penale sono, in via generale, i seguenti:

- ✓ art.590 (lesioni colpose)
- ✓ art.594 (ingiurie)
- ✓ art.595 (diffamazione)
- ✓ art.609 bis e seguenti (violenza sessuale)
- ✓ art.610 (violenza privata)

Come ipotesi di lavoro si può affermare che il *mobbing*, qualora dovesse produrre infermità temporanee o permanenti, dovrebbe rientrare tra le infermità dipendenti da causa

di servizio.

Attualmente, in Parlamento, vi sono diverse iniziative sulla materia, iniziative che andrebbero discusse per abbinamento o unitamente all'eventuale disegno di legge governativo che potrebbe venire alla luce.

Il fenomeno è stato avvertito dal Governo se è vero, come è vero, che il Ministro Frattini ha insediato una commissione per affrontare appunto queste tematiche e indicare le soluzioni più idonee.

Lo stesso Ministro ha indicato nella cattiva organizzazione del lavoro e in una non chiara suddivisione delle competenze la possibile diffusione del fenomeno stesso.

È chiaro che la Pubblica Amministrazione deve diventare un datore di lavoro eccellente, cercando di gestire al meglio le risorse umane. L'efficacia e l'economicità della gestione si raggiunge, ha proseguito il Ministro, anche favorendo il coinvolgimento e la motivazione dei dipendenti.

Non possiamo che essere d'accordo!

Arcangelo D'Ambrosio
Direttore Generale ARAN

QUADRO DI AZIONE PER LO SVILUPPO DELLE COMPETENZE E DELLE QUALIFICAZIONI

Il documento dimostra come il dialogo sociale in tema di formazione non si è mai interrotto, giungendo recentemente alla redazione di un documento programmatico che riteniamo utile pubblicare come testimonianza dell'impegno delle parti sociali

Si inserisce nelle azioni coordinate poste in essere da UE, Stati membri e parti sociali per l'attuazione delle politiche dell'occupazione il documento programmatico "Quadro di azioni per lo sviluppo delle competenze e delle qualificazioni durante tutto il corso della vita" elaborato congiuntamente da CES, UNICE e CEEP il 28 febbraio 2002. Articolato in 29 punti si apre con un capitolo dedicato all'individuazione delle sfide che incombono sui lavoratori e le imprese di fronte ai mutamenti economici e sociali con cui si apre il XXI secolo.

Le nuove tecnologie dell'informazione nello stesso tempo mondializzano e segmentano i mercati nel tentativo di trattenere clienti sempre più mobili. Ne consegue una ristrutturazione dell'organizzazione del lavoro che si allontana sempre più dal tradizionale taylorismo per privilegiare organizzazioni aperte all'apprendimento, capaci, quindi, di seguire il corso dei continui cambiamenti.

La competitività richiede ormai capacità di identificare le competenze strategiche, di mobilitarle rapidamente,

di riconoscerle e facilitarne lo sviluppo con riguardo a tutti i dipendenti.

Questi ultimi devono confrontarsi con esigenze crescenti di mobilità, interna ed esterna all'impresa, geografica e professionale, incrementando i livelli di competenza e le qualifiche.

È in questo quadro che i *partners* sociali europei iscrivono lo sviluppo delle competenze e l'acquisizione delle qualifiche fra i più importanti traguardi dell'apprendimento lungo tutto il corso della vita.

L'invecchiamento della popolazione e le attese sociali derivanti dalla crescita dei livelli di istruzione delle giovani generazioni rendono necessari nuovi approcci ai sistemi di apprendimento, con soluzioni mirate e su misura per ogni gruppo – donne e uomini, qualificati e non – per raggiungere livelli di effettivo incremento delle competenze.

I *partners* sociali sono, quindi, convinti di dover:

- ✓ portare un contributo specifico ed effettivo alla realizzazione dell'apprendimento durante tutto il corso della vita;
- ✓ fare pressioni perché in ogni Stato membro lo sviluppo delle competenze e l'acquisizione di qualifiche siano

OSSERVATORIO UE

visti come rispondenti ad interessi condivisi dai lavoratori e dai datori;

- ✓ affermare l'esistenza, in questa materia, di un *responsabilità congiunta* dei partners sociali a tutti i livelli;
- ✓ riconoscere l'importanza di inserire questi temi in una stretta concertazione con i pubblici poteri e con le istituzioni dell'educazione e della formazione a tutti i livelli.

Si dovranno incoraggiare negli Stati membri quadri istituzionali favorevoli ad uno *sviluppo concertato delle competenze e delle qualifiche*, definendo con precisione uno zoccolo di istituzioni di base per la formazione iniziale, zoccolo costantemente aggiornato anche con l'intervento delle parti sociali.

Viene data una definizione comune delle *competenze*, intese come i saperi, le attitudini, i saper fare richiesti da una specifica situazione professionale e delle *qualifiche*, concepite come l'espressione formale delle capacità professionali del lavoratore.

Affermato il principio di corresponsabilità degli attori sociali, vengono indicate quattro priorità condivise:

- ✓ identificazione ed anticipazione dei bisogni in competenze e qualifiche;
- ✓ riconoscimento e validazione delle competenze e qualifiche;
- ✓ informazione, affiancamento e consulenza;
- ✓ risorse.

Al fine di identificare ed anticipare i fabbisogni in competenze e qualifiche si dovrà, al *livello dell'impresa* e nell'ambito di un dialogo sociale approfondito:

- ✓ definire la responsabilità di decidere del piano globale di sviluppo delle competenze, chiamando in causa i più alti livelli manageriali;
- ✓ coinvolgere impresa e lavoratori congiuntamente per elaborare risposte ai bisogni di competenza;
- ✓ elaborare congiuntamente piani individuali di sviluppo delle competenze, responsabilizzando entrambi i soggetti del rapporto di lavoro;
- ✓ sviluppare un ambiente propizio all'apprendimento, valorizzando il ruolo dei *manager* e dei quadri in tali processi.

L'analisi collettiva dei fabbisogni andrà ulteriormente sviluppata a *livello nazionale e/o settoriale*, lavorando in partenariato con le istituzioni private e pubbliche dell'istruzione e della formazione ed utilizzando ogni fonte utile per scambi di esperienza ed istituzione quali l'Osservatorio europeo del cambiamento ed il CEDEFOP. Punto centrale di queste politiche è il riconoscimento e la validazione delle competenze e delle qualifiche, che vanno perseguiti sensibilizzando a ciò i lavoratori e le imprese e promuovendo lo sviluppo di sistemi di riconoscimento/validazione effettivamente trasferibili, identificando le articolazioni e le possibili complementarità con i diplomi riconosciuti.

Si tratta, anche per le organizzazioni sindacali e datoriali, di saper informare, accompagnare e consigliare i salariati e le imprese, *sviluppando al proprio interno competenze adeguate a tali compiti*.

Si devono, infine, mobilitare tutte le risorse utili, trovando soluzioni innovative per far meglio interagire autorità pubbliche, imprese, lavoratori e *partners* sociali.

Viene chiaramente affermato il principio della corresponsabilità dei partners sociali in vista della mobilitazione



ed ottimizzazione delle risorse, incoraggiando nuove vie per finanziare i processi di apprendimento nell'ambito di una gestione efficace e creativa dei mezzi finanziari, del tempo e delle risorse umane. Vengono esplicitamente ricordati a tal fine l'utilizzo di termini promozionali della fiscalità ed un utilizzo dei Fondi strutturali, in primo luogo del Fondo sociale, che possa ancor più spingere le parti sociali sulla via dell'innovazione.

Sarà cura delle Organizzazioni firmatarie spiegare e diffondere questo testo a livello nazionale, elaborando ogni anno un rapporto sull'attuazione e facendo il punto, dopo 3 rapporti annuali, anche in vista di aggiustamenti delle priorità fin qui indicate.

Nell'elaborare il piano d'azione strutturato per il dialogo sociale europeo si dovrà tener conto delle azioni qui

indicate.

Per quanto riguarda le concrete esperienze realizzate a livello nazionale vengono, per l'Italia, citati gli studi posti in essere dallo OBNF (organismo bilaterale nazionale per la formazione, posto in essere da Confindustria, CGIL, CISL e UIL) per identificare, ed anticipare i bisogni in competenze, approfondendo la cooperazione con i pubblici poteri in sedici settori diversi.

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

FLASH NOTIZIE

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

23 ottobre 2002

Comparto Sanità

Sottoscrizione tra ARAN e Confederazioni ed Organizzazioni Sindacali dell'Ipotesi di interpretazione autentica dell'art. 45, comma 5, del CCNL 1994-1997 del Comparto Sanità stipulato il 1° settembre 1995

Sito www.aranagenzia.it

L'Ipotesi di accordo sull'interpretazione è stata richiesta dal giudice del Lavoro del tribunale di Brescia. La questione concerne la richiesta da parte della ricorrente dell'accertamento del diritto ad ottenere l'inclusione nella retribuzione previdenziale e, conseguentemente, nella base di calcolo dell'indennità "premio di servizio" dell'incremento dell'indennità di qualificazione professionale e valorizzazione delle responsabilità, nella misura prevista dalla contrattazione collettiva, ai sensi dell'art. 45, comma 5, secondo la posizione funzionale di inquadramento dei lavoratori.

Si fa presente che spetta solo agli enti previdenziali, sulla base della natura degli emolumenti percepiti dai dipendenti ed applicando le vigenti disposizioni in materia, l'individuazione dei compensi utili ai fini dei calcoli previdenziali ed assistenziali, che non sono di competenza della fonte negoziale. Pertanto con la presente Ipotesi di accordo le parti hanno potuto solamente dare maggiori chiarimenti circa la natura dell'indennità, individuata dall'art. 45, commi 1 e 2, del CCNL 1 settembre 1995 e del relativo incremento, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo, affermando che l'incremento sopraddeito non è modificabile in conseguenza delle mansioni attribuite al dipendente o dal suo spostamento ad altra attività, una volta che sia stato attribuito, e che l'emolumento ha la medesima natura dell'indennità professionale prevista dal comma 1 dello stesso articolo cui afferisce.

30 ottobre 2002

Dirigenza

amministrativa, sanitaria, tecnica e professionale

Sottoscrizione tra ARAN e Confederazioni ed Organizzazioni Sindacali dell'Ipotesi di interpretazione autentica degli artt. 5 e 11, comma 4, lett. a) e b) del CCNL 8 giugno 2000, II biennio economico, dell'area della dirigenza sanitaria, professionale, tecnica ed amministrativa.

Sito www.aranagenzia.it

L'ipotesi di accordo sull'interpretazione è stata richiesta dal giudice del Lavoro del tribunale di Pordenone. I ricorrenti chiedono che l'azienda computi nel calcolo della retribuzione di posizione minima contrattuale e dell'indennità di esclusività, previste agli artt. 3 e 5 del CCNL sopracitato, l'esperienza professionale maturata nella qualifica di psicologo, anche alle dipendenze del soppresso Consorzio, appartenente al Comparto Regioni ed Autonomie locali, da cui provengono in conseguenza della legge Regionale n. 41 del 25 settembre 1996. Con l'interpretazione autentica, innanzitutto, le parti hanno confermato che l'anzianità da prendere in considerazione è solo quella maturata alle date previste, a tempo indeterminato e determinato, senza soluzione di continuità nel corrispondente profilo e/o livello transitato nella dirigenza del Servizio Sanitario Nazionale anche se prestata in enti diversi appartenenti al medesimo Comparto Sanità come individuato dal CCNQ del 2 giugno 1998. A tali fini non può essere presa in considerazione l'anzianità di servizio maturata in comparti diversi - anche senza soluzione di continuità - sia come dirigente che in altri livelli inferiori.

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

26 novembre 2002

Accordi quadro

Personale dei livelli

Rettifica dell'ipotesi di CCNQ per la ripartizione dei distacchi e permessi alle Organizzazioni Sindacali rappresentative nei Comparti nel biennio 2002 - 2003

Sito www.aranagenzia.it

Nella seduta dell'11 novembre 2002, l'Organismo di Coordinamento dei Comitati di settore ha espresso parere favorevole, a seguito delle modifiche apportate, sull'ipotesi di contratto collettivo quadro, sottoscritto il 3 luglio c.a. La richiesta di modificare l'accordo quadro, era stata formulata dal Consiglio dei Ministri in data 31 ottobre. Essa riguarda il numero dei distacchi nel Comparto Scuola. L'Agenzia ha indetto la riunione per informare le Confederazioni dei cambiamenti necessari per dare ulteriore corso al contratto, dopo ampio ed approfondito dibattito le parti hanno reso atto delle rettifiche. L'accordo è stato trasmesso direttamente alla Corte dei conti per la certificazione dei costi contrattuali.

4 dicembre 2002

Enti art. 70 D.Lgs. n.

165/2001

Dirigenza

Sottoscrizione tra ARAN e Confederazioni ed Organizzazioni Sindacali del CCNL per il personale dirigente dell'ENEA, quadriennio normativo 1998-2001 e biennio economico 1998-1999

Sito www.aranagenzia.it

L'articolato, per quanto riguarda la parte normativa, conferma la vigenza di tutte le disposizioni dei precedenti contratti della dirigenza Enea. Gli aspetti economici prevedono un incremento lordo di € 49,46 dall'1.11.1998 e di € 42,45 dall'1.6.1999 ed hanno effetto, ai fini della determinazione del trattamento di quiescenza, per il personale cessato dal servizio con diritto a pensione nel periodo di vigenza della parte economica del contratto stipulato. Il contratto determina, anche, i minimi ed i massimi di fascia dell'E.D.F. (elemento differenziato di funzione). I fondi per l'elemento differenziato di funzione, per i superminimi e per i premi di produttività e le relative risorse ad essi destinate, sono confermati. Essi sono alimentati da eventuali risorse aggiuntive che derivano dall'attuazione dell'art. 43 della Legge n. 449/97; dalle economie che derivano dalla riduzione stabile dei dirigenti; dall'importo dell'1,76% del monte salari della dirigenza per l'anno 1997 a decorrere dal 31.12.99 e a valere dall'1.1.2000. Sono previste, inoltre, a carico dell'ENEA, a decorrere dal 31.12.1999 e a valere dall'1.1.2000, risorse proprie non superiori allo 0,8% del monte salari della dirigenza al 31.12.1997.

4 dicembre 2002

Enti art. 70 D.Lgs.

165/2001

Dirigenza

Sottoscrizione tra ARAN e Confederazioni ed Organizzazioni Sindacali del CCNL per il personale dirigente dell'ENEA, biennio economico 2000 - 2001

La retribuzione minima mensile dei dirigenti dell'ENEA è incrementata per il II biennio economico nella misura lorda di € 42,49 dall'1.7.2000 e di € 70,81 dall'1.1.2001. Nella retribuzione minima sono conglobate, a decorrere dal 31.12.2001 e a valere dal 2002, le seguenti: l'EAR ed il M.V.A.. Per gli effetti anzidetti il nuovo valore della retribuzione minima lorda mensile è di € 3.366,56 a valere dal 2002.

LEGISLAZIONE

PROVVEDIMENTI APPROVATI

PERIODO ESAMINATO: 4 NOVEMBRE - 14 DICEMBRE

Decreto del Presidente della Repubblica 20 settembre 2002, n. 247

“Regolamento recante disciplina degli istituti di partecipazione sindacale per il personale della carriera prefettizia”.

(G.U. 5 novembre 2002 n. 259)

Decreto 3 ottobre 2002 (Istituto superiore di sanità)

“Regolamento recante norme per il reclutamento del personale dell'Istituto superiore di sanità e sulle modalità di conferimento degli incarichi e delle borse di studio”.

(G.U. 5 novembre 2002 n. 259)

ARAN

Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

“Contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale non dirigente della Cassa depositi e prestiti – biennio economico 2000-2001”.

(G.U. 6 novembre n. 260)

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

“Comunicato di rettifica relativo agli accordi sui servizi pubblici essenziali e sulle procedure di raffreddamento e conciliazione in caso di sciopero per il personale del Servizio sanitario nazionale, pubblicati nel supplemento ordinario n. 34 alla Gazzetta Ufficiale n. 50 del 28 febbraio 2002”.

(G.U. 12 novembre 2002 n. 265)

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

“Accordo collettivo nazionale in materia di norme di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito dell'area dirigenziale II) di cui all'art. 2, comma 1, dell'Accordo quadro per la definizione delle autonome aree di contrattazione della dirigenza del 25 novembre 1998. (Valutato idoneo dalla Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali con delibera n. 02/180 del 25 settembre 2002)”.

(G.U. 12 novembre 2002 n. 265)

Ministero dell'interno

“Contratto collettivo integrativo e Accordo per l'utilizzo del fondo unico di amministrazione concernenti il personale del Corpo azionale dei vigili del fuoco”.

(G.U. 12 novembre 2002 n. 265)

Decreto 16 ottobre 2002

(Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca)

"Ammissione di progetti autonomi al finanziamento del Fondo per le agevolazioni alla ricerca, per un impegno di spesa pari a Euro 26.986.676,87".
(G.U. 16 novembre 2002 n. 269)

Legge 11 novembre 2002, n. 258

"Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2001"
(G.U. 16 novembre 2002 n. 269)

ARAN

Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

"Contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale non dirigente della Cassa depositi e prestiti – Quadriennio normativo 1998-2001 e biennio economico 1998-1999".
(G.U. 19 novembre 2002 n. 271, S.O. n. 213)

Legge 22 novembre 2002, n. 268

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 212, recante misure urgenti per la scuola, l'università, la ricerca scientifica e tecnologica e l'alta formazione artistica e musicale".
(G.U. 25 novembre 2002 n. 276)

Testo del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 212, coordinato con legge di conversione 22 novembre 2002, n. 268, recante:

"Misure urgenti per la scuola, l'università, la ricerca scientifica e tecnologica e l'alta formazione artistica e musicale".
(G.U. 25 novembre 2002 n. 276)

Legge 29 novembre 2002, n. 269

"Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2002".
(G.U. 3 dicembre 2002 n. 283, S.O. n. 221/L)

Decreto del Presidente della Repubblica 8 agosto 2002

"Approvazione dei piani annuali 2002 ed autorizzazione alle assunzioni concernenti le Forze armate, i Corpi di polizia ed il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi dell'art. 19 della legge 28 dicembre 2001, n. 448".
(G.U. 4 dicembre 2002 n. 284, S.O. n. 222)

Decreto 12 novembre 2002 (Ministero dell'economia e delle finanze)

"Individuazione per l'anno 2003 dei contributi annuali che le regioni sono tenute a versare all'ARAN ai sensi dell'art. 46, commi 8 e 9, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".
(G.U. 10 dicembre 2002 n. 289)

ARAN

Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

"Contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale dirigente dell'ENEA – quadriennio normativo 1998-2001 e biennio economico 1998-1999, biennio economico 2000-2001".
(G.U. 12 dicembre 2002 n. 291)

Decreto 9 ottobre 2002

(Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca)

"Contributo straordinario agli istituti e/o enti culturali di ricerca e/o formazione pubblici e privati, con sede operativa nelle aree ricomprese nell'obiettivo 1".
(G.U. 13 dicembre 2002 n. 292)

LEGISLAZIONE

ATTIVITÀ PARLAMENTARE

SITUAZIONE AL 16 DICEMBRE

Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale

(A.C. 3387)

*All'esame della Commissione Cultura, Scienza e Istruzione (VII)
in sede referente*

Ricalcolo del trattamento pensionistico relativo ai lavoratori del settore postelegrafonico cessati dal servizio dal 1° gennaio 1994 al 1° ottobre 1995

(A.C. 3245)

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

Modifica dell'articolo 100 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di revoca dei segretari comunali e provinciali

(A.C. 3187)

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

Norme in materia di contributi pensionistici dei lavoratori dipendenti che ricoprono cariche sindacali

(A.C. 3141)

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

Modifica all'articolo 2 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, in materia di individuazione dei medici competenti per la sicurezza e la salute dei lavoratori

(A.C. 2729)

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

Norme per il passaggio dei tecnici laureati nel ruolo ad esaurimento dei ricercatori universitari

(A.C. 2647)

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

Norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado

(A.S. 1877)

Da assegnare

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2003 e bilancio pluriennale per il triennio 2003-2005

(A.S. 1827)

All'esame dell'Assemblea

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

(A.S. 1826)

All'esame dell'Assemblea

Norme in materia di riorganizzazione e riduzione dell'orario di lavoro

(A.S. 1806)

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

Revisione dell'attuale sistema della conciliazione delle controversie di lavoro

(A.S. 1775)

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

Nuove norme in materia di personale docente

(A.S. 1621)

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

Disposizioni ordinarie in materia di pubblica amministrazione

(A.S. 1271-B)

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

Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro

(A.S. 848-B)

*All'esame della Commissione Lavoro, Previdenza sociale (XI)
in sede referente*

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

(A.S. 776-B)

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

NEGOZIAZIONE

IL DISEGNO DI LEGGE SULLA FINANZIARIA

Gli aspetti salienti dell'intervento legislativo, ovviamente con riguardo alla disciplina del personale delle pubbliche amministrazioni, sono riassumibili in due questioni generali: la prima relativa alle risorse che vengono finalizzate alla conclusione dei contratti collettivi nazionali (o accordi per il personale non contrattualizzato), la seconda riguarda il tema del reclutamento nelle pubbliche amministrazioni. D'altronde si tratta, sotto il profilo della spesa, dei due aspetti più significativi.

La prima questione, quella delle risorse, è stata approfonditamente affrontata già a metà del 2002 poiché dopo la precedente legge finanziaria, è stato concluso un importante accordo tra Governo e parti sociali (accordo del 4 febbraio 2002) con cui si incrementavano le risorse per i contratti collettivi, cosicché alla legge finanziaria sarebbe restato il compito di tradurre tali scelte in articolato. In realtà, è noto, che tra l'accordo del 4 febbraio e la stesura del testo della legge, l'andamento dell'inflazione reale durante l'anno 2002 ha riaperto la delicata questione della difesa del potere d'acquisto dei salari innescando una nuova e vigorosa rivendicazione sindacale. L'altro aspetto generale, quello

del reclutamento, presenta alcuni passaggi sui quali può essere utile fare alcune riflessioni.

Le norme presentate riproducono un sistema di controllo già noto che sostanzialmente impedisce ogni assunzione nell'anno 2003, salvo alcune specifiche deroghe.

Tale intervento è poi associato a d un ulteriore disposto con cui si fa coincidere l'organico di fatto con quello di diritto: in altri termini la legge interviene su tutte le dotazioni organiche esistenti sancendo che la consistenza del fabbisogno di ogni amministrazione è pari al numero delle persone effettivamente in servizio al 31.12.2002 (il testo approvato alla camera indicava il 31.12.2001).

Evidentemente tale intervento mira a contenere la dinamica della spesa per il personale attraverso un sistema simile a quello già adottato tra il 1993 e il 1995 con la legge n. 537/93 recante interventi correttivi di finanza pubblica. Ciò che suscita qualche perplessità è la motivazione che ha spinto il legislatore ad utilizzare l'intervento unitamente al sostanziale divieto di assunzioni per l'anno 2003.

Gli effetti delle due disposizioni sembrano, infatti, sovrapporsi: non posso assumere perché non ho il posto "libero"; non posso assumere perché la legge lo impedisce (salvo deroghe). Va peraltro notato che si tratta di disposizioni che, in una prospettiva di medio periodo, sono destinate a produrre effetti diversi.

Ne consegue una sensazione di carenza



di sistematicità tra la “revisione ope legis” dell’organico e la programmazione annuale e triennale del fabbisogno. Già da alcuni anni, infatti, le pubbliche amministrazioni hanno abbandonato la logica della dotazione organica quale strumento di dimensionamento delle proprie necessità di personale, per adottare la politica della programmazione del fabbisogno (art.39 della legge n. 449/97) attraverso la quale individuano l’esatta consistenza delle proprie necessità programmando le assunzioni pur prestando attenzione alla realizzazione, graduale, della riduzione di occupazione mediante un parziale rimpiazzo del personale che cessa dal servizio.

Tale strumento, oltre a garantire un maggiore livello di autonomia decisionale alle amministrazioni, presenta un più elevato grado di flessibilità nell’individuazione delle aree di attività sulle quali la riduzione di occupazione è sostenibile.

Passando all’analisi delle deroghe rispetto alla regola generale di cui si è detto, l’art. 22 individua un fondo di 140 milioni di euro per il 2003 e di 280 per il 2004 con il quale coprire l’onere per assunzioni autorizzate

di volta in volta in relazione ad effettive, motivate ed indilazionabili esigenze di servizio. Si tratta di un quantitativo di risorse piuttosto contenuto che dovrebbe assicurare prioritariamente l’assolvimento di compiti connessi alla sicurezza pubblica e alla difesa nazionale e consentire l’immissione in servizio dei vincitori dei concorsi terminati a ridosso della fine del 2002 per i quali il blocco rischierebbe di “congelarli” almeno per un anno. Sia pure limitata dalla esiguità delle risorse disponibili, l’idea del fondo per le assunzioni appare buona e produce effetti di contenimento più sicuri rispetto al previgente regime autorizzatorio delle assunzioni, con il quale il bilanciamento tra le esigenze di servizio e la riduzione dell’occupazione veniva effettuato valutando in percentuale sulla forza lavoro e non sulla spesa complessiva.

Sergio Gasparrini

Direttore Generale ARAN

NEGOZIAZIONE

ANALISI DEL COSTO DEL PERSONALE E DEL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO: UN ESEMPIO

Con il presente lavoro si intende fornire un primo strumento di tipo manageriale¹ all'analisi dell'andamento del costo del lavoro a disposizione delle amministrazioni. E' stata presa a riferimento un'amministrazione/ente erogatore di pubblici servizi su base nazionale su un periodo di tempo abbastanza significativo, che abbraccia circa 10 anni. La metodologia seguita è la medesima usata dalla Corte dei conti per il referto al Parlamento sull'andamento del costo del personale pubblico e dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato² per la predisposizione del conto annuale delle spese di personale.

Il principale limite di tale approccio è dato dal fatto che eventuali situazioni patologiche sono evidenziate alla fine dell'esercizio, in quanto si basa sui dati del bilancio consuntivo, e, quindi, dalla mancanza di misure correttive nel corso della gestione annuale.

Con il prossimo numero della rivista si cercherà di colmare tale lacuna fornendo uno strumento che analizzi il costo del lavoro mensilmente.

Sono stati considerati i seguenti aggregati di voci significativi:

✓ *spese per retribuzioni fisse*

- = stipendio
- + indennità integrativa speciale
- + retribuzione individuale di anzianità

- + tredicesima mensilità
- + eventuali arretrati
- + assegni per nucleo familiare
- + indennità fisse e continuative
- recuperi per ritardi e assenze;

✓ *spese per retribuzioni accessorie*

- = compenso per lavoro straordinario
- + indennità di rischio, disagio e maneggio valori
- + compenso per la produttività
- + indennità per posizioni organizzative
- + arretrati anni precedenti
- + altre spese accessorie ed indennità varie;

✓ *costo del personale*

- = spese per retribuzioni fisse
- + spese per retribuzioni accessorie
- + contributi a carico dell'amministrazione
- + competenze non retribuite costituite da spese per indennità di missioni e trasferimenti
- + rimborso spese per trasferimento;

✓ *costo del lavoro*

- = costo del personale
- + altre spese fringe benefitis date da spese per la gestione delle mense
- + spese per l'erogazione di buoni pasto
- + spese di vestiario per i dipendenti
- + spese per il benessere del personale
- + spese per l'equo indennizzo al personale
- + spese di formazione
- + spese per la gestione dei concorsi
- + oneri accessori per i contratti di lavoro temporaneo
- + concessione di mutui e prestiti al personale.

I dati sono stati tratti dai conti consuntivi riferiti ai vari anni, ad esclusione del 2002 dove sono riferiti al bilancio di previsione.

Il valore della retribuzione media è riferito al dato desunto dal conto annuale e determinato con la metodologia delle unità omogeneizzate date dal rapporto fra la spesa per indennità integrativa speciale per singola categoria di personale ed il valore teorico di tale emolumento. Un dato da considerare è che la contrazione registrata nel 1998 delle competenze non retribuite è dovuta all'introduzione dell'irap che ha sostituito il contributo per l'assistenza sanitaria con la conseguente imputazione contabile di tale spesa nella Categoria VIII – Oneri tributari. L'analisi è stata effettuata non limitandosi alle sole grandezze di spesa ma correlandole all'andamento della produttività³. Infatti, si ritiene utile tale approccio in quanto l'analisi non si limita alle sole grandezze quantitative, di natura strettamente di bilancio ed influenzate anche dall'evoluzione delle dinamiche contrattuali sia dei CCNL che di quelli integrativi, ma abbraccia anche la qualità del servizio erogato, anche se espressa, in mancanza di indicatori specifici, dalla produttività globale a livello di ente e non anche dal grado di soddisfazione del cliente/cittadino. Ai fini di una corretta lettura dei dati si evidenzia che l'elaborazione, riportata nel grafico successivo, considera come anno di partenza il 1991, in quanto il dato relativo alla produttività pro-capite è disponibile da quest'anno, e che tutti i dati sono stati tradotti in numero indice ponendo il 1991, anno di inizio della serie, pari a 100 al fine di una loro comparazione.

Un primo elemento di analisi è dato dall'andamento delle unità di personale. Si riscontra nei primi anni del decennio in esame una costante riduzione delle unità di personale che, successivamente, riprende un trend in aumento per stabilizzarsi intorno alle 33.000 unità del 2001.

Una prima considerazione che si può trarre da tale dato è che si determina un aumento dell'anzianità media del personale in conseguenza della mancanza di un flusso in entrata di forze lavorative nuove.

Da un punto di vista organizzativo ciò comporta, nel lungo periodo, da un lato il consolidamento delle conoscenze

e dall'altro, inevitabilmente, il problema del ricambio generazionale e della trasmissione delle conoscenze. Interessante risulta l'andamento della retribuzione media.

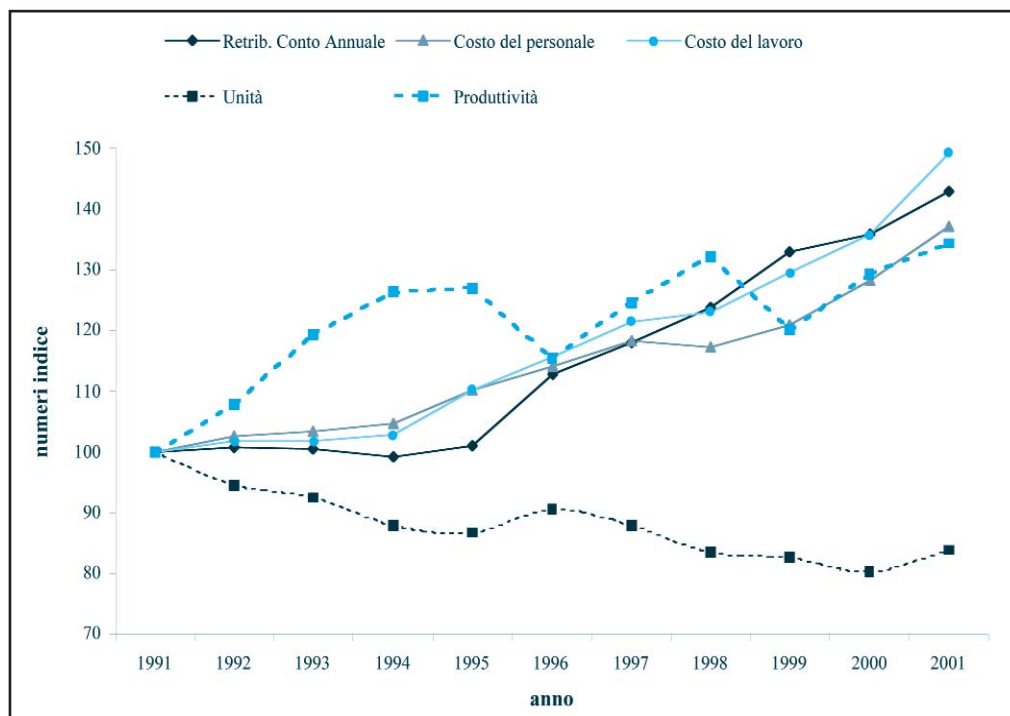
Infatti, si possono evidenziare gli effetti derivanti dalle dinamiche contrattuali dove dal 1990 al 1992 si scontano gli effetti a regime del contratto 1988/90, sottoscritto nel 1990, e che fino al 1995 gli unici incrementi rilevati sono dovuti all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale, in quanto il primo CCNL dopo la riforma del pubblico impiego è stato sottoscritto nel luglio del 1995, e da alcuni automatismi come la progressione per classi e scatti. Il costo del personale ed il costo del lavoro presentano un andamento in crescita, in particolar modo negli anni finali del decennio, correlato all'incremento della voce "spesa per retribuzione" nelle sue due componenti di retribuzione parte fissa e parte accessoria. Interessante risulta, altresì, la quota destinata alla voce "altre spese e benefits" che, nel corso del decennio, ha assunto un peso consistente passando dal 7% del 1990 al 14% del 2002 rapportata al costo del lavoro. Tale dato è stato disaggregato nelle due componenti caratteristiche degli interventi socio-assistenziali al personale e nella concessione di mutui e prestiti. La prima voce ha evidenziato un peso che è passato dal 0,42% all'1% mentre la seconda dal 6,37% al 10,53%, sempre con riferimento ai medesimi anni e rapportate al costo del lavoro.

Da un punto di vista finanziario sarebbe corretto riportare tale informazione, relativa all'esborso operato dall'amministrazione/ente, con l'entrata che la stessa riceve, data dalla quota interessi rimborsata dal dipendente. Informazioni di un certo rilievo si ricavano raffrontando tutte le grandezze fino ad ora esaminate con la produttività complessiva a livello di ente. Fino al 1995 la curva della produttività presentava un andamento al di sopra

¹ Da un punto di vista organizzativo la procedura presuppone la completa integrazione informatica dei dati contabili con quelli relativi ai cedolini degli stipendi

² Corte dei conti, Il costo del lavoro pubblico nell'anno 2000, pag.24, Roma dicembre 2001

³ E' stata considerata la produzione complessiva relativa ai vari servizi erogati e che possiamo definire come il macro indice che raggruppa tutti gli indicatori di produttività.



delle restanti grandezze confermando l'assioma di una politica retributiva basata su una costante riduzione dei dipendenti a fronte di aumenti retributivi e di una maggiore produttività aziendale. Tuttavia, già il dato del solo 1996 risulta anomalo in quanto si riscontra l'intersecazione fra le curve della produttività con quelle della retribuzione e del costo sia del personale che del lavoro.

Al di là dei dati riferiti fino al 1998, sono i valori del 1999 e del 2000 che destano qualche preoccupazione confermando un andamento della produttività al di sotto delle aspettative.

Le considerazioni che si possono trarre è che, al di là dei meri valori in termini assoluti, è la caduta della produttività o per meglio dire l'interruzione di un trend migliorativo a metà del decennio a porre seri problemi in una amministrazione /ente erogatore di pubblici servizi.

Se correliamo l'indice di produttività all'efficienza espressa dall'amministrazione/ente, la lettura

dei dati evidenzia un arretramento in un'ipotetica scala di posizione del mercato dei servizi pubblici erogati. Le linee d'azione che si possono proporre, sulla base delle risultanze quantitative, sono:

- ✓ di predisporre una strategia aziendale che privilegi il miglioramento qualitativo del servizio reso riducendo, ad esempio, gli scarti di produzione;
- ✓ di migliorare la capacità di *sentire* le esigenze del cittadino/cliente differenziando l'offerta del servizio erogato sulla base delle specifiche domande di servizi, con un'opportuna operazione di marketing;
- ✓ di aumentare il livello di produttività agendo sui tempi di evasione delle richieste.

Una ulteriore linea d'azione strategica va individuata dal lato delle risorse umane e che si sviluppa nella necessità di acquisire sul mercato del lavoro ulteriori professionalità in linea con le nuove esigenze organizzative.

Domenico D'Iorio
Dirigente Aran

aran ^{inserto} newsletter

NOVEMBRE DICEMBRE 2002

REGIONI & AUTONOMIE LOCALI

CONTRATTO COLLETTIVO
NAZIONALE
DEL COMPARTO REGIONI
E AUTONOMIE LOCALI

**I RISULTATI, I PROBLEMI
LE PROSPETTIVE**

CONVEGNO ARAN
ROMA, 26 SETTEMBRE 2002
(SECONDA PARTE)



LA NUOVA DISCIPLINA DELLA DIRIGENZA PUBBLICA E IL RINNOVO DEL CCNL DELL'AREA DIRIGENZIALE DELLE AUTONOMIE

FRANCO CARINCI

Università di Bologna

Ritengo di potermi dedicare a quello scenario normativo modificato che dovrebbe fare da sfondo al rinnovo in itinere.

Intendo riferirmi a due testi ben noti:

1) la Legge Costituzionale del 18.11.2001 n. 3 che riscrive in parte il titolo V della Carta Costituzionale.

2) la Legge del 15.07.2002 n. 145 che interviene sul capo II del testo unico del Pubblico Impiego modificando la disciplina ivi dettata per la dirigenza. La Legge Costituzionale 18.11.2001 n. 3 è certamente una Legge con dei limiti che sono stati tutti debitamente contestati. Limiti politici perché incompleta, non accompagnata cioè da una riforma del Parlamento con l'introduzione alla Camera delle Regioni e perché legittimata da una scarsissima maggioranza (di quattro voti).

Però, al di là dei limiti politici, i limiti più visibili, quelli con cui ci si deve oggi confrontare, in fase di attuazione, riguardano l'assetto stesso del progetto. In realtà, al di là di quanto si possa dire, l'assetto è ancora un assetto di federalismo rivendicativo, e cioè che tende a vivere il rapporto tra Stato e Regioni come un rapporto non dico di conflitto ma di contestazione e come tale più preoccupato di assicurare

a questa Legge una distribuzione di confini di competenza dello Stato e delle Regioni invece di garantire un effettivo apporto cooperativo nell'ambito di una concezione di collaborazione.

E questo è particolarmente evidente nel fatto che la distribuzione delle competenze legislative avviene, almeno sulla carta, secondo una conservazione del vecchio principio di una distribuzione per materie; principio che viene soltanto rovesciato, mentre prima operava a favore dello Stato, cioè tutto spettava allo Stato tranne le materie specificatamente riservate alla legislazione concorrente delle Regioni; adesso il principio è rovesciato, cioè si elencano le materie di competenza concorrente e infine tutto il resto che appartiene alla competenza residuale generale delle Regioni.

E non solo, perché poi c'è la soppressione del limite costituito dal contrasto con l'interesse generale e anche del controllo preventivo, per cui qui in realtà l'unico intervento è a posteriori da parte della Corte Costituzionale ed è un intervento che avviene a legislazione regionale o nazionale già emanata ed efficace.

La cosa è ulteriormente complicata perché poi questa ripartizione per materie è in verità una ripartizione mista, dove ci sono delle materie ma ci sono anche delle funzioni come ad esempio le prestazioni essenziali

o l'assicurare la concorrenza, che non possono essere definite competenze per materie ma certamente competenze che vengono qualificate in ragione del fine che intendono realizzare.

Su questo sfondo va collocato il discorso che riguarda il lavoro, e qui la situazione è ancora più difficile perché, in verità, se dovessimo stare alla lettera, nell'art. 117, per quel che riguarda la legislazione esclusiva dello Stato, l'unica cosa che tecnicamente può rinviare al lavoro è la previdenza sociale. Poi, nell'ambito della legislazione concorrente, ci sono espressioni come "previdenza complementare integrativa" che è abbastanza precisa e "tutela" e "sicurezza del lavoro" che invece non lo sono per niente, anche perché manca di una qualsiasi storia alle spalle, cioè è un'espressione che è praticamente sconosciuta dalla legislazione.

Quindi l'interpretazione è molto difficile; dove si colloca?

Ci sono state varie letture e naturalmente la tendenza dell'interprete sarebbe quella di prendere tempo; ma non c'è tempo perché naturalmente questa legge è già in vigore e perché il Governo e le Regioni si stanno già muovendo in sintonia o in distonia e perché ci sono già dei ricorsi pendenti di fronte alla Corte Costituzionale. Se l'interpretazione è necessaria non ci possiamo sottrarre: io ritengo che in base ad un certo itinerario che dà per scontato la soluzione, la lettura è equivoca ma tiene conto di una continuità che noi non possiamo assolutamente sottovalutare. Ciò per il fatto che questa riforma si colloca all'interno di un testo costituzionale, che resta profondamente immutato e non si può reinterpretare in base al titolo V, non fosse altro perché tutto quello che ci interessa come giuslavoristi è collocato nella parte di apertura della Costituzione, cioè quella che ha valenza prioritaria e predominante; la parte dei principi che predominano sulla strumentazione che viene poi prevista dalla parte seconda, relativa alla struttura dello Stato.

Ma non è solo questo: c'è un impianto nazionale che è giustificato dalla stessa Costituzione formale e materiale del Diritto del lavoro e ci sono state grandi riforme contestuali espresse dall'identica maggioranza, che hanno mantenuto fortemente un momento centrale (il pacchetto Treu, il decentramento del sistema amministrativo, la privatizzazione del pubblico impiego).

C'è la stessa giurisprudenza costituzionale; ci sono motivi di opportunità dettati dalla forte disomogeneità regionale e dalla integrazione europea.

Tutto questo, a mio avviso, ha suggerito un'interpretazione che poi va al di là degli itinerari abbastanza concordi.

A questa tavola sono seduti due colleghi, il Prof. Zoppoli e il prof. Viscomi che, pur per altre strade, sono arrivati a soluzioni non troppo dissimili dalla mia. Mentre io ho preferito privilegiare l'onnicomprendività dell'espressione "ordinamento civile", che è di competenza esclusiva dello Stato, i Proff.ri hanno privilegiato altre espressioni come la garanzia delle prestazioni essenziali e fondamentali, il divieto di porre limiti che coincidono sulla circolazione delle persone e delle cose, la garanzia della concorrenza. Sostanzialmente, alla competenza esclusiva dello Stato appartiene il diritto in generale (poi vedremo alcune devianze), il blocco grosso del diritto sindacale fondato sugli artt. 39, 40, 46, 99 della Costituzione e la struttura, la tipicizzazione del rapporto di lavoro e della sua disciplina.

Mentre invece alle Regioni spetterebbe il diritto del mercato del lavoro; ma attenzione qui continuano a ragionare secondo una distribuzione di materie tra una legislazione esclusiva e una legislazione concorrente.

Ora la legislazione concorrente, fino ad oggi giustificata dalla giurisprudenza,

è stata quella statale, spesso molto più che una mera legislazione per grandi principi.

Allora, una volta individuato che le Regioni devono avere una notevole capacità legislativa, con riguardo proprio al problema del Mercato del lavoro, ci saranno alcuni temi in cui questa giurisdizione sarà generale, come la formazione, l'orientamento professionale per esplicita previsione letterale. Ce ne saranno altre, invece, in cui sarà concorrente: i servizi per l'impiego e, a mio avviso, anche le agenzie interinali e altre in cui, pur non essendo concorrente per materia, certamente lo sarà per ragioni funzionali. Ci sono cioè degli istituti, licenziamenti collettivi, contratti atipici in cui è inevitabilmente incorporata una parte di formazione e gli stessi ammortizzatori sociali.

Qui, al di là di un conflitto di giurisdizione, certamente sarà il caso che vi sia un coordinamento stretto tra la legislazione statale e quella regionale con una notevole apertura di spazi e di manovre alla legislazione regionale. Questo perché, sul mercato del lavoro, ci troviamo inevitabilmente a far convivere sia legislazione esclusiva, sia legislazione concorrente, sia legislazione generale delle Regioni e non ne veniamo fuori con un approccio per materie ma solo con un approccio funzionale che anticipi un accordo, che in effetti poi è quello che è sotteso a questa riforma costituzionale che, sminuendo elementi di raccordo veramente giuridici, accentua invece moltissimo quello di carattere pubblico informale, cioè di coordinamento preventivo.

Più in particolare, per il lavoro pubblico, ci trasciniamo un equivoco che è stato alimentato più che dalla Dottrina dalla stessa Corte Costituzionale; cioè la Corte Costituzionale ha

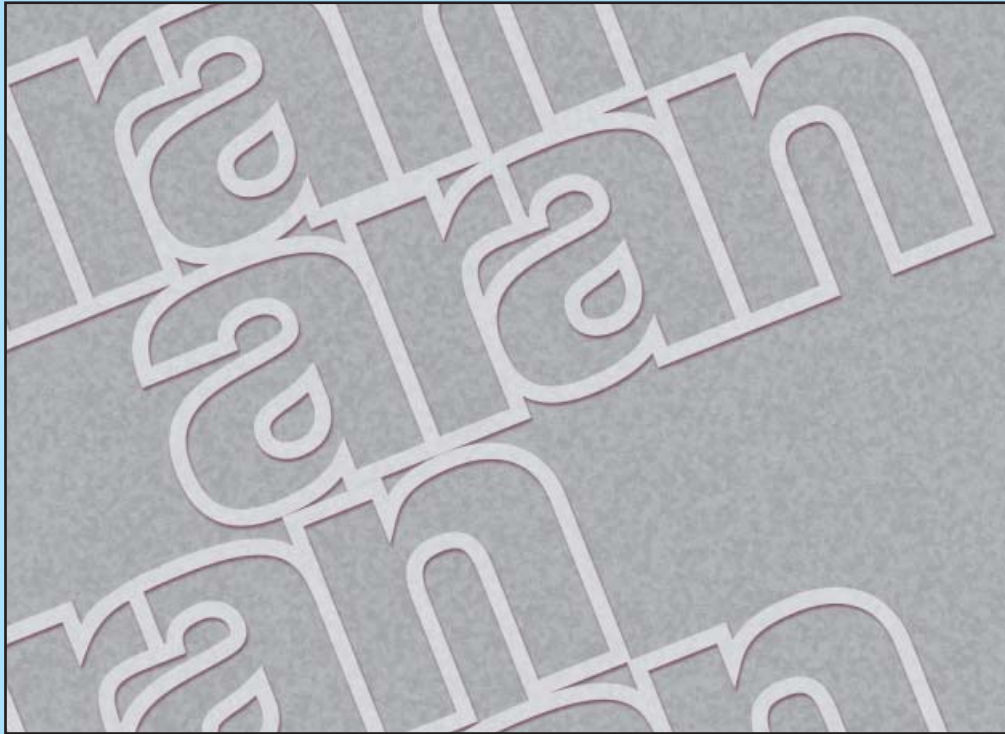
sostanzialmente recepito il fatto che, un conto è l'organizzazione, un conto è la gestione del personale e ha interpretato l'art. 97, nel senso che la gestione del personale può essere tranquillamente scissa, non fare più parte dell'organizzazione, non essere più compresa in quell'espressione "organizzazione degli uffici".

Quando poi la Corte ha dovuto interpretare la 117, un'espressione completamente analoga, ha continuato a ritenere che invece nella riserva di legislazione concorrente alle Regioni, l'espressione "riorganizzazione degli uffici" includesse anche il personale, ponendosi quindi problemi delicati di convivenza tra legislazione statale e regionale.

E notate che questo approccio è, per inconsapevolezza o per prudenza, incorporato nello stesso Testo Unico, che all'art. 1 comma III dice che l'intero Testo Unico costituisce principi fondamentali per le regioni a statuto ordinario. Escludiamo quelle a statuto speciale, ma questa è una forzatura che è chiaramente distinguibile all'interno del Testo Unico, nella parte dedicata solo al lavoro, su cui c'è una competenza esclusiva e non concorrente.

Allora quella parte come fa a costituire solo dei principi fondamentali?

Si tratta di individuarla. Ma è evidente che il legislatore non volendo e non potendo, in un intreccio così stretto fra organizzazione e gestione del personale, individuare esattamente le norme che non sono principi e quelle che invece in tutto e per tutto vincolanti alle Regioni, ha preferito pararsi con questa clausola di carattere generale, per poi addirittura riprenderla nelle disposizioni finali, come quella "perla" a proposito dei Comuni che, non si capisce perché sono vincolati alle disposizioni dei contratti collettivi nel Testo Unico degli Enti locali. Onestamente io non ho capito cosa volesse dire; ma la cosa diventa ancora più interessante per la dirigenza perché è stata adottata una formula diversa: in precedenza si è detto che le norme valgono solo per



lo Stato, per l'Amministrazione dello Stato, poi c'è l'art. 27 che dice però che queste norme non sono principi fondamentali, sono norme che devono essere prese dalle regioni e dalle altre Amministrazioni (e quindi il discorso si allarga anche alle altre Amministrazioni) e devono essere adeguate. Quindi praticamente si lascia un notevole margine di manovra.

Se questo è esatto, e viene mantenuto fermo anche dalla recente riforma della dirigenza che non tocca questo aspetto e dice che queste norme riguardano l'Amministrazione dello Stato, l'art. 27 è rimasto invariato e vuol dire però che le Amministrazioni delle regioni a statuto ordinario e le altre Amministrazioni, nelle loro leggi, statuti e regolamenti, devono adottarle a seconda degli ordinamenti (clausola diversa dai principi fondamentali). Ora questa formula come si conforma con la riforma costituzionale?

La dirigenza stà a cavallo tra l'organizzazione e il personale. Supponiamo che la riforma costituzionale dia il lavoro tutto allo Stato tranne che la tutela della sicurezza; c'è però un'altra norma che dice che lo Stato fa solo l'organizzazione dello Stato, quindi l'organizzazione delle Regioni spetta solo alle Regioni, mentre per i Comuni c'è un'altra formula per cui lo Stato fa la legislazione esclusiva però

poi i Comuni hanno potestà regolamentare.

Quindi in un certo senso, nell'organizzazione, le Regioni sono libere mentre i Comuni fortemente dipendenti dalla legislazione statale perché hanno solo una potestà regolamentare che quindi dipende dalla legge statale che riguarda gli organi, le elezioni e le funzioni e anche l'attività organizzativa che è di supporto alle funzioni.

Naturalmente qui il problema è che l'organizzazione non è il personale, e la Corte deve riconciliarsi su questo fatto; quindi sostanzialmente avremo un'organizzazione a legislazione esclusiva dello Stato impersonale ... Se noi arriviamo alla conclusione che il lavoro appartiene allo Stato ed è stato privatizzato, diventa legislazione esclusiva dello Stato e l'organizzazione è legislazione esclusiva delle Regioni. Per i Comuni c'è solo potestà regolamentare in relazione però alla legislazione dello Stato. Questo è interessante perché pone due problemi diversi rispetto alle Regioni e rispetto ai Comuni

e alle autonomie locali.

A questo punto il problema della dirigenza è delicato perché sta a cavallo tra organizzazione e personale, perché da una parte le Regioni hanno la legislazione esclusiva sull'organizzazione e quindi vanno a intaccare la dirigenza che non può essere pensata a prescindere dalle organizzazioni di riferimento.

Nello stesso tempo lo Stato ha legislazione esclusiva sul lavoro pubblico e privato e quindi sostanzialmente c'è un momento in cui tocca allo Stato dire la sua. Certo la Regione potrebbe non riconoscere la distinzione tra macro e micro organizzazione e quindi tra macro pubblica e micro privata e potrebbe farlo perché riguarda l'organizzazione e potrebbe quindi ripensare al rapporto tra politica e amministrazione, perché questo riguarda la giurisdizione esclusiva delle Regioni e non dei Comuni.

Però ad un certo punto, quando arriva la dirigenza, ci sarà un punto in cui deve fermarsi perché scatta la competenza legislativa dello Stato. E questo è il problema; ho letto con attenzione lo studio di Zoppoli che dice che i conferimenti vanno alla Regione ma non credo sia così; a questo proposito i conferimenti appartengono alla disciplina laburistica del rapporto con la dirigenza; ma avremo occasione di ritornarci.

Però anche ammettendo che la dirigenza si collochi in questo crinale, la forma del Testo Unico è elastica perché, anche dopo la modifica, ci dice "questa disciplina è per la dirigenza statale"; poi le regioni e le amministrazioni la adottano e ci troviamo così di fronte a una forma flessibile che può essere mantenuta e che a mio avviso può tranquillamente sopravvivere alla riforma costituzionale.

È vero che la riforma ci crea questa

netta linea tra organizzazione e personale; è vero anche che la dirigenza si colloca nel mezzo e quindi ci impone problemi delicati quali sapere dove corre esattamente la linea di confine; è pur vero che per la dirigenza, la disciplina attuale del Testo Unico, anche dopo la modifica, non pone una monolitica e rigida disciplina che vale per tutti ma una disciplina statale che poi si rimette alle iniziative delle Regioni e delle singole Amministrazioni.

Tanto è che, così facendo, viene anche meno quella rigida distinzione che abbiamo fatto tra Regioni e Comuni perché sostanzialmente di questa libertà godranno sia le Regioni, sia i Comuni a proposito della dirigenza.

Per quanto riguarda la contrattazione, sono convinto che non ci sono ricadute, nel senso che non dobbiamo dimenticare che tutta la prima parte della Costituzione resta ferma.

C'è anche un'art. 39 che prevede un sistema centralizzato di contrattazione e quindi non vedo controindicazioni a mantenere una struttura come l'ARAN, con una rappresentanza negoziale per l'Amministrazione.

Dobbiamo tenere presente che la disciplina del sistema sindacale, del sistema della libertà, della contrattazione appartiene allo Stato. Quindi su questo piano, a mio avviso, se la Corte Costituzionale ha ratificato la legittimità costituzionale del sistema, non si riesce a capire perché questa riforma lo ponga in discussione: sarà sempre un diritto statale, una contrattazione nazionale e in questo caso, si pone il problema di individuare i soggetti che possono contrattare. Ritengo che laddove ci sia una legislazione nazionale, lo spazio residuo appartenga alla contrattazione. Se non c'è un'esplicita delega dello Stato, le Regioni non possono intervenire e non c'è nessun punto della riforma da cui si può dedurre un intervento; per cui o c'è la competenza o non c'è.

La parte che riguarda lo Stato gioca sull'art. 39 comma I, che non è di riserva legislativa, ma certamente di un notevole

astensionismo rispetto alla contrattazione. Quindi sarà alla contrattazione a dover riempire i margini che rimangono dopo l'intervento dello Stato che può sostanzialmente delegare alla legislazione regionale nei limiti in cui non si intrude nella contrattazione collettiva. L'art. 39 dà una teorica distinzione tra la parte che può essere disciplinata per legge e quella per contratto; ciò che lo Stato può delegare alle Regioni è la parte che altrimenti potrebbe disciplinare direttamente, non la parte che toccherebbe alla Costituzione.

La Regione avrà evidentemente tutele sue e agirà come crede per la parte che le compete direttamente, anche in termini di contrattazione.

Ma siccome l'art. 39 resta fermo nella maniera più assoluta, la legislazione statale non può essere migliorata se non per quanto la legge lo preveda in quanto non c'è una competenza della Regione.

Brevemente per quanto riguarda la Legge 15.01.2002 n. 145 vorrei richiamare due punti; questa legge non riguarda direttamente le Regioni e i Comuni se non per norme che attengono alla mobilità; relativamente alle norme sulla mobilità dei dirigenti, queste valgono per tutte le Amministrazioni. Ritornando ai due punti fondamentali della predetta Legge, mi riferisco al "conferimento" e alla "vice-dirigenza". Sul conferimento hanno creato un meccanismo a retromarcia dal privato al pubblico complicando, a mio avviso, la situazione poiché non credo ci sia un vincolo di adeguamento a questo meccanismo barocco, per cui ci sarebbe prima un provvedimento amministrativo di conferimento un contratto che riguarda soltanto la retribuzione.

Comunque, nonostante le speranze dei Consiglieri di Stato e degli Amministrativisti, la legis-giurisdizione resta rigidamente ancorata al giudice ordinario; ciò perché l'articolo non è stato modificato e perché ormai il Consiglio di Stato, ancor più della Cassazione, ha accettato il principio per cui la ripartizione è per materie

e quindi è del tutto indifferente che l'atto in discussione sia un provvedimento amministrativo o privatistico.

Con questo risultato, abbastanza "comico", si verificherà che quando questi provvedimenti verranno affrontati direttamente dal giudice, questi avrà la tentazione di sindacarli secondo i vizi di legittimità e perciò con un controllo sul merito del provvedimento, in modo estremamente più esteso di come sarebbe avvenuto se il provvedimento fosse stato privatistico.

Riguardo al secondo punto, l'area della vice-dirigenza, il discorso da affrontare sarebbe lunghissimo e complicato, anche dal punto di vista sindacale. A me risulta che ci sarà un contratto per i non Dirigenti, poi un contratto per i vice-dirigenti e quindi uno per i dirigenti con un'area speciale riservata.

È pertanto un processo di frantumazione della contrattazione, a cui si sono sempre opposti i sindacati; è un espropriare o scorporare dal contratto di comparto le categorie più alte che fanno da traino economico-finanziario.

IL NUOVO CCNL DEL PERSONALE NON DIRIGENTE
DELLE AUTONOMIE LOCALI

QUALITÀ ED INNOVAZIONE DELLE SCELTE NEGOZIALI

ANTONIO VISCOMI

Straordinario di Diritto del Lavoro
Facoltà di Giurisprudenza Università *Magna Græcia* di Catanzaro

1. TRA TESTO E CONTESTO.

E' sufficiente una riflessione - anche di superficie - per rendersi conto che la trattazione del tema che è stato affidato alla mia attenzione risulta particolarmente ardua. In verità, "qualità" ed "innovazione" rappresentano significanti linguistici la cui capacità esplicativa risulta inversamente proporzionale all'abuso comunicativo che di essi si è soliti fare. E si tratta di difficoltà ancor più sentite quando a parlare di "qualità" ed "innovazione" è chiamato un giurista, per suo mestiere più uso ad analizzare concreti disposti normativi piuttosto che a delineare innovativi scenari regolativi.

A bene vedere, infatti, se e quando riferite a possibili scelte negoziali, e dunque nella prospettiva del loro invero in una formulazione normativa, "qualità" ed "innovazione" sono segnati da un carattere fortemente relativo, dal momento che la loro concretizzazione è geneticamente correlata all'ambiente di riferimento, non essendo possibile definire in astratto se e quando una scelta negoziale sia da considerata effettivamente innovativa o altrimenti foriera di qualità.

Anzi, proprio in ragione di ciò è ragionevole

ritenere che non esistano, e neppure possano plausibilmente ipotizzarsi, norme aventi una incidenza neutra sul piano organizzativo, in grado - proprio in quanto tali - di trovare indifferente applicazione nei diversi luoghi in cui si svolge l'azione amministrativa: circostanza, questa, immediatamente significativa, ove solo si ponga mente alla frammentazione del comparto delle autonomie. Inoltre, credo opportuno ribadire, fin da subito, che "qualità" ed "innovazione" rappresentano anche valori funzionali, dal momento che - ed è banale anche dirlo - una scelta negoziale può apprezzarsi soltanto in relazione al fine che tramite essa si intende raggiungere, non essendo perciò possibile ipotizzare una verifica di qualità senza considerare preliminarmente la coerenza tra la regola in esame ed il fine che le parti contraenti, attraverso la relativa scrittura, abbiano inteso perseguire. Infine, ma forse è il dato più significativo, resta da considerare che - nella prospettiva qui assunta - "qualità" ed "innovazione" risultano da un concreto processo negoziale, nell'ambito del quale non sempre vi è coincidenza tra ciò che è razionale e ciò che è reale o anche solo possibile.

Alla luce di ciò, ben si comprende perché mai sul ricercatore gravi un duplice obbligo metodologico: da un lato, quello di (riuscire a) coniugare la doverosa prospettiva di sistema con il vincolo che nasce dalla necessaria

considerazione del problema; dall'altro e conseguente lato, l'obbligo di rispettare l'autonoma fantasia negoziale delle parti contraenti limitandosi - in questa sede - ad una identificazione delle aree di maggior interesse per il discorso avviato in questa sede.

.....

2. SISTEMA ISTITUZIONALE E MODELLI ORGANIZZATIVI.

Rivolgendo lo sguardo dal testo al contesto, l'attenzione del ricercatore è immediatamente catturata da almeno tre elementi, idonei a ridefinire alla radice non solo metodi e tecniche di negoziazione ma anche, ed ancor più profondamente, obiettivi e risultati attesi nella individuazione delle stesse risposte negoziali.

Si tratta, in primo luogo, delle profonde modifiche del sistema giuridico-istituzionale deputato a disciplinare e governare l'attività degli enti del comparto. In verità, credo sia ormai indubbio - ed anzi del tutto evidente - che il comparto è stato scosso nell'ultimo decennio da tali e tante tensioni legislative da rendere difficile l'adeguato assestamento delle innovazioni ordinamentali e dunque organizzative introdotte. A partire dalla riforma ordinamentale del 1990, arrivando alla più recente riforma costituzionale del 2001 e passando per le diverse riforme attinenti al decentramento amministrativo della seconda metà del decennio da poco trascorso, il comparto delle Autonomie locali ha rappresentato un significativo laboratorio di innovazione istituzionale ed ha consentito - credo di poter affermare senza tema di smentita - una reale sperimentazione di soluzioni organizzative poi diffuse nel sistema pubblico in generale.

Naturalmente, non è questo il luogo deputato all'analisi di questi profili. E tuttavia, merita di essere qui evidenziato almeno il fatto che le innovazioni del sistema giuridico-istituzionale - tutte caratterizzate da una forte esaltazione dell'autonomia locale e cioè della capacità degli enti di dare

forma e norma a se stessi - si riflettono (a titolo di causa o di mero effetto, ma di ciò non è qui necessario dire) sulla configurazione dei modelli organizzativi introdotti nei singoli enti. Se si condivide questa prospettiva, che l'autonomia organizzativa correla all'autonomia istituzionale e costituzionale del comparto, ne segue che la valutazione in termini di qualità ed innovazione delle scelte negoziali non può più risultare coonostata dall'affermata (e tendenzialmente generica) ricerca dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, ma semmai dalla più chiara individuazione di un duplice limite: per un verso, di quello oltre il quale la diversificazione organizzativa consentita dall'autonomia degenera in una irragionevole enfaticizzazione del particolare e del locale; per altro verso, del limite oltre il quale la flessibilità, pure necessaria all'innovazione, è tale da determinare condizioni di precarietà organizzativa e professionale. Proprio per tale ragione, credo che la sfida lanciata dal prossimo rinnovo agli interlocutori negoziali sia da individuare nella capacità di resistere al moto vorticoso di un pendolo in instabile equilibrio tra la tendenza alla esasperata differenziazione delle discipline regolative per un verso e la diversa tensione di una ridefinizione centralizzata dei sistemi regolativi, per altro verso.

E pur sempre al solo scopo di segnalare l'importanza del contesto - della sua conoscenza e definizione - al fine di assicurare una migliore comprensione del testo, è forse opportuno evidenziare che la diversificazione organizzativa che caratterizza il sistema delle autonomie, oltre a porre problemi sul piano negoziale e degli equilibri contrattuali, solleva altre e significative questioni che riguardano precipuamente -



e ancor più radicalmente - gli strumenti di gestione delle stesse amministrazioni del comparto: mi riferisco tanto alla configurazione manageriale dell'ente quanto alle tecniche di gestione della risorsa professionale.

In questa prospettiva, non dovrebbe

certo dubitarsi del fatto che qualità ed innovazione dipendono non solo, o non tanto, dalla formulazione normativa, ma semmai e ancor più dalla capacità applicativa connessa alla formazione (ed all'investimento in formazione) manageriale dei quadri delle pubbliche amministrazioni locali. In relazione a ciò, forse è giunto il momento di avviare senza indugio una riflessione finale in ordine alla questione di una "dirigenza senza dirigenti" nell'ambito di un comparto frantumato e frammentato

quanto altri mai. Ed è una riflessione che può essere ragionevolmente condotta tenendo fermi due architravi concettuali:

- a) da un lato, è necessario evitare una confusione tra la funzione manageriale di organizzazione e a funzione burocratica di responsabilità procedurale o precedentale, laddove invece le due funzioni appaiono tra loro intrecciate e sovrapposte, soprattutto negli enti privi di personale con qualifica dirigenziale;
- b) dall'altro lato, è necessario mantenere salda la distinzione - a sua volta funzionale ad assicurare condizioni ottimali per la reciproca collaborazione - tra indirizzo e gestione, escludendo o limitando le ipotesi in cui l'ordinamento consente di surrogare l'assenza della dirigenza con l'assegnazione di funzioni manageriali ai politici. Come dire, cioè, che l'autonomia correlata alle modifiche istituzionali e costituzionali del sistema invoca una ridefinizione diffusa della funzione manageriale, prima ed oltre che la formulazione di "buone" norme sui poteri dirigenziali.

Alla luce di questa considerazioni, credo che sia opportuno superare, arricchendolo, l'incipit degli ultimi due contratti nazionali, là dove le parti hanno individuato il comune interesse negoziale nell'obiettivo di «contemperare l'interesse dei dipendenti al miglioramento delle condizioni di lavoro e allo sviluppo professionale con l'esigenza di incrementare e mantenere elevate l'efficacia e l'efficienza dell'attività amministrativa e dei servizi erogati alla collettività, in relazione ai fini pubblici ai quali le amministrazioni sono preordinate» (ccnl 1994-1997) ovvero e più recentemente di «contemperare l'esigenza di incrementare e mantenere elevate l'efficacia e l'efficienza dei servizi erogati alla collettività con l'interesse al miglioramento delle condizioni di lavoro e alla crescita professionale del personale» (ccnl 1998-2001).

So bene che tali clausole sono considerate, spesso e da molti, a stregua di inutili orpelli. Credo invece che esse siano da considerare relativamente significative se e nella misura in cui concorrono a definire in concreto le stesse ragioni della negoziazione. Fra queste, è indubbio che la prossima tornata contrattuale avrà l'onere di individuare adeguate regole di disciplina dell'autonomia organizzativa degli enti in grado di governare il rischio di una incontrollata frammentazione del sistema.

.....

3. ALCUNE AREE PROBLEMATICHE

Assumendo siffatta prospettiva analitica, potrebbe risultare oltremodo interessante rileggere l'intero sistema contrattuale del comparto. E tuttavia, poiché tale attività non è qui neppure minimamente pensabile, mi limiterò a focalizzare l'attenzione soltanto su alcune aree disciplinari che - in questa fase - sembrano caratterizzate da una maggiore sofferenza problematica.

A) La prima area attiene alla disciplina delle tipologie contrattuali flessibili ed al senso organizzativo che ad esse le parti intendono assegnare. In proposito, credo che manifesti ancora tutti la sua pregnanza il dilemma - già altrove rilevato - tra esigenze di controllo e contenimento finanziario da un lato e rilevanza dei fabbisogni di personale dall'altro, e cioè tra risorse economiche e bisogni organizzativi. In verità, credo sia del tutto evidente il rischio che un dilemma di tal fatta porta con se, e cioè che la diffusa considerazione delle tipologie contrattuali flessibili, in quanto funzionali al contenimento dei costi, sia tale da determinare un paradossale scivolamento dalla apprezzabile assicurazione di una

più intensa flessibilità del lavoro alla non certo auspicabile precarietà dell'organizzazione (in un contesto segnato, invece, da una sostanziale continuità del "mercato" di riferimento). Va da sé che questa precarietà sembra enfatizzata, almeno in alcune regioni, dall'uso distorto dei lavoratori socialmente utili o impegnati nei lavori di pubblica utilità; naturalmente, la questione sarebbe significativa al fine di discutere l'esigenza di una rinnovata attenzione alle politiche di reclutamento del personale, ma non può essere qui trattata *funditus*. Peraltro, alle predette perplessità relative alla configurazione organizzativa di un sistema flessibile, si affiancano i dubbi sollevati dalla giurisprudenza in relazione alla presenza di una disciplina regolativa della flessibilità per molti versi differente da quella comune del lavoro privato. Tali dubbi sono radicalmente espressi dall'ordinanza con cui il Tribunale di Pisa ha sollevato la questione di costituzionalità dell'art. 36 del d.lg. 165, nella parte in cui non consente la conversione del contratto a termine in contratto a tempo indeterminato in presenza di alcune specifiche violazioni.

«Nel recepire il modello privatistico» - ha scritto il giudice Nisticò (l'ordinanza può essere letta sul sito «Diritto del Lavoro on Line», all'indirizzo www.unicz.it/lavoro/lavoro.htm nella sezione documentazione) - «il legislatore della riforma ha provveduto ad introdurre dei divieti di applicazione in ordine ad alcuni istituti: in particolare si tratta del divieto di conversione del rapporto a termine, del divieto di applicazione dell'art. 2103 c.c. e del divieto di cumulo di interessi e rivalutazione per il ritardato pagamento delle retribuzioni. Si tratta, all'evidenza, di divieti che

finiscono per incidere sulla struttura stessa del rapporto e che riservano al datore di lavoro pubblico privilegi ingiustificati. E', poi, palese la disparità di trattamento fra lavoratori pubblici e lavoratori privati: il divieto di conversione del contratto a termine, infatti, consente al datore pubblico una utilizzazione disinvolta del tipo contrattuale a differenza di quanto avviene per il datore di lavoro privato, rispetto al quale l'uso scorretto del tipo contrattuale comporta l'assunzione a tempo indeterminato. Quanto oggi distingue il lavoratore pubblico dal privato è solo la diversa finalità che persegue il suo datore di lavoro, posto che il contratto, la negoziazione collettiva, le regole legali sono eguali per l'uno e per l'altro. In tale contesto il regime deteriore e di minor favore instaurato dall'art. 36 del t.u. n. 165 del 2001 appare in palese violazione dell'art. 3 della Costituzione anche sotto il profilo della disparità di trattamento».

B) La seconda area riguarda la disciplina del modello ordinamentale adottato nel 1999, in relazione alla verifica da effettuare dopo la fase di prima applicazione. In proposito, è necessario ricordare che l'art. 24 del ccnl stipulato il 5 ottobre 2001 reca una chiara disposizione programmatica, stabilendo l'impegno delle parti, in sede di rinnovo per il quadriennio 2002-2005, a valutare le esperienze di gestione del modello di classificazione «al fine di apportare le integrazioni e le rettifiche più opportune per la migliore e più efficace valorizzazione delle risorse umane nell'ambito di un più incisivo sostegno dei processi di ammodernamento e di razionalizzazione dei sistemi organizzativi degli enti». Per tali finalità, si prevede che saranno riesaminate le declaratorie di categoria; individuati i profili professionali, anche di tipo polivalente, necessari per valorizzare le professionalità emergenti, con la conseguente più corretta collocazione nella pertinente categoria, con particolare riferimento alle attività di informazione e comunicazione,

a quelle connesse ai beni culturali (ad es. musei, biblioteche, ecc.) nonché alle professioni sanitarie operanti nelle IPAB; individuate nuove modalità di finanziamento della retribuzione di posizione; definita una nuova disciplina organica del personale educativo e docente degli enti locali, rivolta anche ad un aggiornamento della relativa classificazione in coerenza sia con la legislazione più recente in tema di requisiti culturali di accesso alle predette professioni sia con i più elevati standard di prestazioni e di professionalità richiesti per l'espletamento delle relative funzioni. Come dire, cioè, che l'agenda negoziale è già tutta contenuta nell'art. 24.

E tuttavia, a questa lunga elencazione autonomamente definita dalle parti, credo sia necessario affiancare almeno altre due questioni: la prima è relativa al problema della equivalenza - professionale o contrattuale - delle mansioni; la seconda riguarda l'incerta funzione delle posizioni - economiche o professionali - note come B3 e D3.

Relativamente alla questione dell'equivalenza è opportuno ricordare che essa deriva dall'ambigua formulazione della norma contrattuale, segnata dalla affermazione di esigibilità delle mansioni appartenenti alla medesima categoria "in quanto professionalmente equivalenti". Formulazione ambivalente, quest'ultima, se è vero che essa è foriera di una duplice soluzione a seconda che si interpreti «in quanto» a stregua di un esplicativo "perché" ovvero di un più condizionato "se, a condizione che".

La differenza non è di poco conto, sia in relazione ai principi che riguardo agli effetti. In relazioni ai primi, perché dall'adozione dell'una o dell'altra deriva il riconoscimento di uno spazio regolativi affidato alternativamente alla contrattazione collettiva o al giudice; in relazione ai secondi, perché dall'una o dall'altra deriva la possibilità di rendere flessibili le mansioni del lavoratore, anche in modo peggiorativo (ad esempio: dovendosi ritenere equivalenti tutte

le mansioni appartenenti alla categoria D, allora un addetto in D3 non dovrebbe detersi dell'adibizione a mansioni di profilo collocato in D1).

In proposito, occorre riconoscere che in giurisprudenza sembra diffondersi l'interpretazione di chi - come il Tribunale di Ravenna - ritiene «ingiustificate quelle letture della normativa contrattuale che rimandano ad una comparazione tra vecchie e nuove mansioni prescindendo dalla regolamentazione contrattuale; che ripetono la tesi dell'equivalenza statica, soggettiva, del bagaglio professionale, come se la legge ed il contratto non avessero regolato nulla sul punto, ma si fossero limitati a rinviare ad un ulteriore giudizio di equivalenza attraverso un circolo vizioso, che priva di qualsiasi novità la normazione».

Come dire, in altri termini, che la disciplina legislativa del lavoro pubblico - come interpretata dal giudice ravennate - sembra assicurare alla contrattazione collettiva un'area di immunità, attribuendo esclusivamente ad essa la competenza a stabilire quali siano le mansioni da considerare equivalenti.

Proprio in ragione di ciò, l'ambivalenza significativa della formulazione contrattuale non potrebbe che consolidarsi nell'unica formulazione coerente con il sistema legale e quindi, a giudizio del Tribunale, in guisa tale da assicurare alla contrattazione collettiva e quindi sottrarre al giudice il potere di valutare l'equivalenza: ciò può aversi soltanto interpretando l'inciso prima indicato nel senso di ritenere che tutte le mansioni sono esigibili perché considerate equivalenti dalla contrattazione collettiva. In verità, tale ricostruzione presenta alcuni aspetti idonei ad originare una discussione non priva di interesse: la scarsa considerazione attribuita

ai profili è tale, infatti, da indurre ragionevolmente a considerare l'equivalenza come avente un tratto formale più che professionale. Di ciò sembra peraltro consapevole lo stesso giudice quando risolve il problema delle «figure professionali previste nel CCNL all'interno di una medesima categoria» riconoscendo «che in questi casi le stesse mansioni non potranno essere svolte non già perché non equivalenti, ossia di pari valore professionale, ma semplicemente perché mancano gli specifici titoli abilitativi o professionali».

La qual cosa - però - prova troppo, dal momento che l'appartenenza ad un profilo professionale può riflettersi proprio sulla capacità del soggetto di svolgere le mansioni assegnate a prescindere dal possesso della specifica abilitazione.

Basti pensare, ad esempio, alla esemplificazione dei profili contrattualmente assegnati alla categoria B, là dove - a seguire fino in fondo questo percorso argomentativo - dovrebbe riconoscersi l'equivalenza, salvo richiesta di specifici titoli abilitativi, tra le mansioni del «lavoratore che nel campo amministrativo provvede alla redazione di atti e provvedimenti utilizzando il software grafico, fogli elettronici e sistemi di videoscrittura nonché alla spedizione di fax e telefax, alla gestione della posta in arrivo e in partenza, collabora, inoltre, alla gestione degli archivi e degli schedari ed all'organizzazione di viaggi e riunioni» e le mansioni del lavoratore «che provvede alla esecuzione di operazioni tecnico manuali di tipo specialistico quali l'installazione, conduzione e riparazione di impianti complessi». E tuttavia, non è qui possibile approfondire siffatto problema che in verità sembra rinviare - più in profondità - al ruolo ed alla funzione

della contrattazione collettiva nel lavoro pubblico riformato.

La seconda questione connessa al modello ordinamentale è data dall'incerta funzione attuale delle posizioni B3 e D3. Com'è noto, il problema nasce dal ccnl del 1999 che art. 3 comma 7 dispone «l'individuazione e collocazione, nelle posizioni economiche interne delle stesse categoria, del trattamento tabellare iniziale di particolari profili professionali ai fini di cui all'art. 13», e cioè dei «profili professionali che ... potevano essere ascritti alla V/VII q.f.»: per costoro, il trattamento tabellare iniziale è appunto fissato nella posizione economica B3/D3. Peraltro, l'art. 4 comma 1 dello stesso contratto prevede che la procedura di selezione per progressione verticale possa essere attivata dagli enti «per la copertura dei posti vacanti dei profili delle categorie B e D di cui all'art. 3, comma 7, riservando la partecipazione alle relative selezioni al personale degli altri profili professionali delle medesime categorie».

Tutto ciò considerando, risulta difficile allo stato stabilire se B3/D3 abbiano un valore soltanto economico ovvero una più pregnante ricaduta professionale. E' però del tutto evidente che considerare B3/D3 a stregua di posizione professionale e non economica potrebbe determinare alcune discutibili conseguenze: per un verso, una riarticolazione della scala gerarchica su sei livelli; per altro verso, una irrilevanza delle medesime posizioni ai fini dell'assegnazione a mansioni superiori (ovvero, per chi è in esso collocato, delle mansioni eventualmente inferiori). In entrambi i casi, risultano delle asimmetrie interne alla categoria connesse al conseguimento di B3 in quanto posizione economica acquisita per progressione e B3 in quanto posizione economica iniziale.

Su questo versante, personalmente non avrei alcun dubbio in merito alla opportunità di eliminare almeno il doppio canale di accesso alla posizione intermedia.

C) La terza area sulla quale intendo richiamare l'attenzione è segnata dalla disciplina delle progressioni verticali. In proposito non posso certo esimermi dal ricordare preliminarmente la più recente giurisprudenza costituzionale; ma ciò intendo fare al solo fine di evidenziare la necessità o almeno l'opportunità di una più attenta e pacata lettura della medesima. In effetti, vale la pena segnalare che la Corte ha riconosciuto del tutto ragionevole la «valorizzazione dell'anzianità di servizio, in specie quella acquisita nella qualifica immediatamente inferiore: non tanto perché essa possa considerarsi una sorta di equipollente del titolo di studio richiesto per la partecipazione al concorso, ma perché l'esperienza all'interno dell'amministrazione sottende un profilo meritevole di apprezzamento da parte del legislatore» (sent. 234/94) e che semmai ciò che deve essere repressa è una «normativa (che) nel quadro di una sorta di globale scivolamento verso l'alto di quasi tutto il personale dell'amministrazione, realizza un'anacronistica forma di generalizzata cooptazione» (sent. 1/99). Viceversa, la Corte non esclude che la stessa regola del concorso - «meccanismo strumentale rispetto al canone di efficienza dell'amministrazione» - non esclude che vi possano essere delle deroghe, e che anzi quel canone «può dirsi pienamente rispettato qualora le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi; forme che possono considerarsi non irragionevoli solo in presenza di particolari situazioni, che possano giustificare per una migliore garanzia del buon andamento dell'amministrazione» (sent. 194/02). In questa prospettiva, i principi costituzionali «sono stati ritenuti violati nel caso di riserva di tutti i posti disponibili di una data qualifica ai dipendenti in servizio ad una certa data, pur se non appartenenti alla qualifica immediatamente inferiore;

mentre la riserva limitata al 50% dei posti messi a concorso, in favore del personale della qualifica immediatamente inferiore con almeno cinque anni di servizio, è stata ritenuta non irragionevole e non lesiva del ricordato precetto costituzionale» (sent. 373/02).

Credo sia sufficiente una semplice ricognizione delle sentenze costituzionali per rendersi conto che ciò che le argomentazioni della Corte sembrano revocare in dubbio non è il sistema contrattuale delle progressioni ma piuttosto la trasformazione dei sistemi di gestione del personale in una sorta di territorio riservato a beneficio degli *insiders*: la qual cosa è ovviamente del tutto inaccettabile non solo sul piano dei principi di equità ma su quello - di meno rilevante pregnanza - dell'efficienza organizzativa.

Diversamente, più insidioso di alcune letture delle sentenze costituzionali è invece il tentativo operato da una certa giurisprudenza volto a riportare nell'ambito del sistema pubblicistico la gestione degli organici.

Al riguardo, credo sia ben nota la sentenza del Tar di Catanzaro. In punto di merito, tale sentenza afferma che la «delibera assunta dalla GM recante l'approvazione del piano annuale di reclutamento (caratterizzato dalla disciplina delle progressioni interne) ... tradisce lo spirito ed il contenuto precettivo» delle norme che impongono di assicurare un adeguato accesso dall'esterno. In punto di diritto, la sentenza riconosce in materia l'esistenza di una «situazione di interesse legittimo (così dovendosi qualificare) la pretesa di ogni cittadino, esterno all'Amministrazione, aspirante a pubblici uffici avverso le decisioni, di chiaro stampo organizzativo, che

l'Amministrazione adotta in merito alle soluzioni selettive prescelte per la copertura dei posti vacanti». E poiché la delibera assunta dalla giunta municipale, recante l'approvazione del piano annuale di reclutamento e sviluppo professionale del personale dipendente, si pone in contrasto con i principi affermati, ne segue, secondo il giudice, che «per il principio dell'invalidità derivata, l'illegittimità del precitato provvedimento riverbera i suoi effetti vizianti anche sugli atti consequenziali e, segnatamente, sulla determina dirigenziale, sugli atti della procedura concorsuale, sulla deliberazione di approvazione delle operazioni concorsuali e della graduatoria finale, nonché di presa d'atto dei nominativi di vincitori, provvedimenti che, pertanto, vanno parimenti cadutati». Non è mia intenzione discutere se la determinazione di ricorrere ad una o ad altra modalità selettiva sia da considerare a stregua di atto di organizzazione ovvero di determinazione organizzativa. Mi preme invece segnalare l'opportunità di una adeguata riflessione sulla configurazione e sulla implementazione degli strumenti di gestione del personale finalizzati alla progressione professionale. Questo è sicuramente - o almeno io credo che sia così - uno delle aree di maggiore tensione per il prossimo rinnovo contrattuale.

D) Naturalmente correlato al tema delle progressioni verticali è quello delle progressioni orizzontali. In verità, più per assonanza che per omogeneità di disciplina. E tuttavia, avendo quasi consumato tutto il tempo a mia disposizione, mi limiterò soltanto ad asserire - senza argomentazione alcuna - la necessità di stabilire preliminarmente in via negoziale quale funzione sia da assegnare

a siffatti meccanismi: se di recupero salariale (come forse è avvenuto in questa prima fase), eventualmente anche connesso con l'anzianità, ovvero di riconoscimento economico con finalità incentivante.

Credo sia soltanto la soluzione di questo problema preliminare che potrà consentire di ridurre o almeno contenere i costi - diretti ed indiretti, culturali ed organizzativi - di selezioni fittizie ovvero basate su sistemi discontinui di valutazione.

In verità, ciò che è in gioco non è la mera rilevanza economica delle progressioni, ma più in profondità la fiducia istituzionale nella effettività delle regole del gioco.

Il che vuol dire, a ben vedere, che pratiche fittizie corrono il rischio di corrodere lo stesso tessuto culturale delle pubbliche amministrazioni.

E) La quinta ed ultima area di interesse è segnata dalla questione delle posizioni organizzative. In proposito, mi limito a segnalare che l'art. 17-bis del d.lg. 30 marzo 2001, n. 165 prevede ora l'istituzione - ad opera della contrattazione collettiva del comparto Ministeri - di «una apposita area della vicedirigenza nella quale è ricompreso il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3» facendo salve le competenze delle regioni e degli enti locali secondo quanto stabilito dal successivo art. 27. Segnalo questa norma soltanto perché appare del tutto evidente la discontinuità tra la logica dinamica delle posizioni organizzative introdotte dal contratto e la logica statica della vicedirigenza introdotta dalla legge; discontinuità emblematicamente rappresentata dalla temporaneità dell'attribuzione funzionale in un caso e dall'inquadramento in apposita area nell'altro.

Senza approfondire la questione, credo che anche a tal riguardo la scelta negoziale non può che porsi all'interno di un annoso dilemma dalla non facile soluzione che ben potrebbe essere rappresentato dalla contrapposizione tra le garanzie dello status e le possibilità del contratto.

4. RETI ORGANIZZATIVE

A ben vedere, molti dei problemi fin qui indicati - tipico quello delle posizioni organizzative - sembrano sollecitare un ripensamento in ordine alla frammentazione organizzativa del comparto ed in funzione di una necessaria ridefinizione della geografia organizzativa e contrattuale del settore. Tale ridefinizione, a mio sommosso avviso, dovrebbe realizzarsi sulla base di due elementi di fondo:

- a) da un lato, per via della chiara distinzione tra comunità locale ed amministrazione locale, luoghi tra loro non necessariamente coincidenti potendo la tutela della prima essere invocata senza elevarla al rango della seconda;
- b) dall'altro lato, per via della più netta distinzione regolativi tra enti di diverse dimensioni (organizzative prima ed oltre che demografiche); è indubbio che gli enti accomunati dallo svolgimento di medesime funzioni risultano differenziati sul piano della complessità o maturità organizzativa che li distingue. Perciò appare del tutto privo di logica continuare ad ipotizzare - ad esempio - l'obbligo di un unico contratto collettivo decentrato integrativo (e sanzionare con la nullità i comportamenti difformi) tanto per il comune di Roma, con tutte le sue suddivisioni amministrative, quanto per il comune di pochi dipendenti.

Non si tratta certo di provocare la scomparsa degli enti di minori dimensioni organizzative, ma semmai di promuoverne in modo adeguato l'accorpamento organizzativo e funzionale dal momento che soltanto la creazione di adeguate reti appare tale da consentire una riduzione del rischio di diversificazione salariale tra enti, in un sistema in cui la capacità di spesa appare connessa alla struttura socio-economica del territorio e non

alle specificità organizzative interne; quell'accorpamento è ancora tale da costruire una alternativa ragionevole alla esternalizzazione dei servizi quando questa è intesa in funzione della mera riduzione dei costi; ed è infine tale da assicurare una migliore organizzazione interna dei servizi e delle funzioni anche mediante una adeguata razionalizzazione delle procedure.

Per fare ciò è necessario disporre di adeguati incentivi, siano essi normativi, retributivi ed organizzativi. Se ed in che misura questi incentivi possano essere assicurati dal contratto nazionale, ovvero se ed in che misura le parti negoziali intendano agire a fini di razionalizzazione del sistema non spetta a me certo dirlo.

A me spetta però l'onere di segnalare il fallimento della pur timida disciplina dettata in materia di contrattazione territoriale dal secondo contratto nazionale. Ma questa questione rinvia ad un problema più significativo: il problema, cioè, della struttura contrattuale in un sistema a forte tendenza centrifuga.

Altri ne parleranno in questa sede; e tuttavia consentitemi di concludere dichiarando che, a mio avviso, opporre alle tendenze centrifughe forze centripete di pari intensità non aiuta a risolvere la situazione; serve soltanto a renderla immobile.

Come dire, cioè, che il governo di un sistema complesso non può risultare dalla contrapposizione - banale e semplificante - tra centro e periferia ma semmai dalla creazione di strutture e strumenti in grado di assicurare equilibri essenzialmente dinamici.

LA RICERCA DI UN NUOVO EQUILIBRIO TRA CONTRATTAZIONE NAZIONALE E CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA

LORENZO ZOPPOLI

Ordinario di Diritto del lavoro, Università del Sannio - Benevento

1. L'ESIGENZA DI UN NUOVO EQUILIBRIO NEI LIVELLI CONTRATTUALI

Il rapporto tra livelli negoziali è un nodo annoso della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni (e non solo). Si può quasi avere l'impressione di una ciclica, ricorrente attenzione ossessiva su questo aspetto, che non trova un equilibrio soddisfacente. Anche nella nuova stagione contrattuale si è alla ricerca di un nuovo equilibrio: ma a partire da cosa e in vista di quali obiettivi?

Tre sono i percorsi problematici che pongono ancora al centro del rinnovo contrattuale la questione dell'equilibrio tra i livelli di contrattazione.

I primi due si possono sintetizzare con: la storia e le esperienze applicative.

Il terzo è quello connesso ai mutamenti del quadro istituzionale.

La storia recente ci dice che, dopo una prima apertura alla contrattazione decentrata negli anni '80, la privatizzazione del 92-93 ha prudentemente scelto la strada di un controllo centralizzato del sistema contrattuale (v. le tabelle allegare, dalle quali chiaramente risulta questa evoluzione per quasi tutte le materie sulle quali si è sviluppata

la contrattazione integrativa).

Questo orientamento è stato in parte corretto, anche con l'impulso di una nuova stagione legislativa, nella tornata 1998-2001: ma non si può dire che la correzione sia stata del tutto soddisfacente.

Soprattutto perché in questi anni vi sono state due grandi problematiche che avrebbero richiesto una capacità negoziale complessiva assai più ampia nel sistema amministrativo locale: mi riferisco al decentramento funzionale e alla gestione di operazioni di enorme portata come il nuovo sistema di classificazione professionale dei dipendenti pubblici.

Può dunque dirsi che nella seconda tornata contrattuale c'è un gap tra i problemi da affrontare e le fondamenta del sistema negoziale pubblico, ancora estremamente gracile ed incerto.

Le esperienze applicative ci dicono che la contrattazione integrativa si è comunque diffusa enormemente, fino ad interessare quasi il 100% della amministrazioni.

Queste stesse analisi però ci dicono anche che raramente questo sviluppo quantitativo è coerente con le aspettative e gli indirizzi regolativo/funzionali: di qui l'esigenza di profondi adattamenti. C'è infine un terzo percorso dal quale viene la segnalazione della necessità di un nuovo equilibrio: si tratta della ben nota riforma costituzionale "federalista" e del nuovo ruolo delle autonomie locali.

Non sembra coerente mantenere un sistema ancora molto centralizzato di contrattazione collettiva mentre i soggetti pubblici conquistano sempre più autonomia.

Tutti e tre i percorsi segnalati sembrerebbero spingere nel senso di un maggiore decentramento della struttura contrattuale del comparto. E certo non si può negare che la principale direzione di marcia sia questa, anche perché in gran parte dei sistemi di relazioni industriali europei si va verso un decentramento, seppure organizzato: un assetto complessivamente più coerente con i "fenomeni di differenziazione e specializzazione cui vanno incontro le moderne economie (distretti industriali, imprese e produzione nicchia, vocazioni economiche regionali e settoriali)". Però, a ben vedere, non si può essere né semplicistici né generici. Occorre approfondire orientamenti ed esigenze, prima di provare a ragionare su nuovi equilibri realistici ed effettivi.

.....

2. GLI ORIENTAMENTI DI ALCUNI DEGLI ATTORI NEGOZIALI

Ad una prima superficiale analisi può apparire che si vada incontro ad un'unanime spinta verso un alleggerimento del contratto nazionale per il comparto delle autonomie locali. Ma quali sono le linee lungo le quali si profila questo alleggerimento? Due sono i documenti specifici dai quali può dedursi qualche interessante elemento: l'atto di indirizzo del coordinamento dei comitati di settore e la piattaforma sindacale di Cgil, Cisl e Uil per la stagione contrattuale 2002-2005.

Dal primo documento si ricava che per la parte pubblica che esprime gli orientamenti intersettoriali:

- a) il contratto nazionale è destinato a rimanere il perno del sistema di regolazione, dovendo ancora svolgere molteplici funzioni di razionalizzazione normativa formale e sostanziale;
- b) esso deve essere in linea di principio

alleggerito, ma in concreto alla contrattazione integrativa si assegnano fini ben delimitati, riguardanti essenzialmente qualche segmento di lavoro flessibile (soprattutto il contratto a termine), la retribuzione incentivante la produttività, la formazione professionale;

- c) che si pensa ad una contrattazione integrativa ancora molto delimitata nei presupposti soggettivi, oggettivi ed economici.

Per la parte sindacale poi il contratto nazionale rimane il perno del sistema di contrattazione, prima ancora che per ragioni di politica negoziale perché attraverso di esso il sindacalismo confederale si garantisce visibilità, compattezza e ruolo politico generale. Ciò non significa che non si persegua un certo potenziamento della contrattazione integrativa: ma entro un quadro tutto sommato abbastanza rispettoso degli equilibri sinora realizzati.

Al di là di quello che si afferma esplicitamente, non è però difficile intravedere la speranza nell'erosione di nuovi spazi a livello periferico, forti dei germi neo-conflittuali di cui può essere ricca la prossima stagione contrattuale.

Così stando le cose non pare che si profilino nuovi equilibri granché sovvertitori rispetto al passato recente o remoto. E questo non deve meravigliare se è vero che, a livello generale, si riaffacciano esigenze di contenimento della spesa pubblica e, sul piano delle istituzioni pubbliche, il processo innovatore endorganizzativo non sembra procedere con una direzione univoca e a grande velocità. Tutto questo era già chiaramente leggibile nel protocollo governo-sindacati del 4 febbraio 2002, intervenuto proprio nel momento in cui ci si cominciava ad interrogare più

1. ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO

3.8.90 - D.P.R. 333/90*

l'organizzazione del lavoro, anche conseguente alla ristrutturazione dei servizi e degli uffici ed alle innovazioni tecnologiche, nonché le proposte per la sua programmazione ai fini del miglioramento dei servizi (art. 27, c. 1 e art. 10 dpr 268/87); la formulazione di programmi concernenti l'occupazione, anche in relazione alle politiche degli organici (art. 27, c. 1, dpr 268/87); l'individuazione a livello di singolo ente, dei criteri per l'attuazione, le modalità e le periodicità di erogazione dei compensi ed indennità per la realizzazione di piani, progetti e altre iniziative volte ad ottenere il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi istituzionali (art. 6, dpr 333/90).

6.7.95 - CCNL 94/97

le implicazioni in ordine alla qualità del lavoro ed alla professionalità dei dipendenti in conseguenza delle innovazioni organizzative e tecnologiche e della domanda di servizi (art. 5, c. 3, lett. d).

1.4.99 - CCNL 98/01

le implicazioni in ordine alla qualità del lavoro e alla professionalità dei dipendenti in conseguenza delle innovazioni degli assetti organizzativi, tecnologiche e della domanda di servizi (art. 4, c. 2, lett. f).

a fondo sulle ripercussioni sugli equilibri contrattuali della riforma del titolo V della Costituzione: in esso non si tocca quasi nulla dell'esistente ed anzi il Governo ribadisce l'esigenza di rafforzare i vincoli per la contrattazione integrativa diretti a garantire le compatibilità economiche. Ciononostante di nuovi equilibri nei livelli contrattuali ci sarebbe bisogno, per le ragioni prima brevemente illustrate. Stando le cose come si è appena detto, quali possono essere e da dove possono scaturire tali nuovi equilibri?

.....

3. CONTRATTAZIONE ED EFFETTIVITÀ DELLE REGOLE

Al riguardo può essere utile ragionare sui vari aspetti del sistema contrattuale, distinguendo la regolazione reale da quella apparente o illusoria.

La centralità della contrattazione nazionale è nella storia del nostro sistema contrattuale e, in particolare, di quello pubblico. In quest'ultimo svolge una funzione in piena continuità con la regolazione legislativa, con in più l'obiettivo di farne uno strumento di controllo e trasparenza della spesa per il personale.

Qui il contratto nazionale assume una duplice funzione simbolica ancor prima che reale: serve a distribuire diritti e trattamenti economici in modo egualitario e a caratterizzare la politica pubblica per il personale.

Si può dire che il contratto nazionale è fondamentale strumento di politica sindacale e di politica di bilancio.

E' come se la sua funzione fosse profondamente segnata dalla necessità di realizzare il consenso, sia esso politico o sindacale.

In parte è così anche nel privato. Nel pubblico però lo è assai di più: perché la politica di bilancio, anche per ragioni di rispetto degli impegni comunitari, fa per varie ragioni premio sulle esigenze organizzative della parte datoriale.

2. INQUADRAMENTO E PROGRESSIONI ECONOMICHE E PROFESSIONALI

3.8.90 - D.P.R. 333/90*

la rispondenza dei profili professionali di nuova istituzione alle qualifiche funzionali stabilite nell'accordo di comparto (art. 27, c. 1, dpr 268/87).

31.3.99 - CCNL revisione del sistema di classificazione del personale

il completamento e l'integrazione dei criteri per la progressione economica all'interno della categoria (art. 16, c. 1)¹.

v. inoltre la tabella sulle risorse finanziarie e utilizzazione dei fondi economici.

1.4.99 - CCNL 98/01

il completamento e l'integrazione dei criteri per la progressione economica all'interno della categoria (art. 4, c. 3, che richiama le materie di cui all'art. 16, c. 1, del ccnl 31.3.99)

v. inoltre la tabella sulle risorse finanziarie e utilizzazione dei fondi economici.

5.10.01 - CCNL biennio economico 2000/2001

La collocazione del personale trasferito in una posizione di sviluppo economico superiore nell'ambito della medesima categoria di inquadramento (art. 28).

* L'art. 31 del DPR 333/90 stabilisce che la negoziazione decentrata resta disciplinata dalle disposizioni di cui al Capo V del DPR 268/87.

¹ L'art. 16, c. 2 del CCNL 31.3.99 stabilisce, inoltre, che sono materie di concertazione a livello decentrato:

- svolgimento delle selezioni per il passaggio tra qualifiche
- valutazione delle posizioni organizzative e relativa graduazione delle funzioni
- conferimento degli incarichi relativi alle posizioni organizzative e relativa valutazione periodica
- metodologia permanente di valutazione delle prestazioni dei risultati dei dipendenti
- individuazione delle risorse aggiuntive per il finanziamento del fondo per la progressione economica interna alla categoria
- individuazione dei nuovi profili non individuati nell'allegato del contratto
- attuazione delle regole relative agli aggiornamenti e/o modificazioni del sistema di classificazione

Stando così le cose, c'è un'oggettiva convergenza tra una consistente fetta della parte pubblica ed un'altrettanta consistente fetta della parte sindacale a mantenere un forte livello di accentramento del sistema contrattuale. In questo non ci sarebbe in fondo nulla di drammatico se tutto finisse qui. Il problema è che questa forte convergenza non arriva al punto di impedire ogni spazio di contrattazione integrativa: ed anzi, come s'è detto, questo spazio appare incompressibile e, laddove compresso, tende comunque a riespandersi.

Naturalmente, in presenza di vincoli, questa espansione è spesso "viziosa": imbocca cioè percorsi tortuosi, elusivi, ammiccanti e collusivi. Talora a dispetto delle migliori intenzioni. Qual è la ragione profonda di questa continua tendenza ad espandersi? Qui si possono fare analisi approfondite ed articolate. Ma tutti sappiamo che

nelle amministrazioni, nella vita reale delle amministrazioni, le ragioni della politica e quelle della concreta gestione dell'attività amministrativa richiedono livelli notevoli di consenso collettivo, individuale e politico-sindacale. E la contrattazione integrativa è in grado comunque di vivere alimentando questo bisogno di consenso, da chiunque provenga. Certo il nuovo sistema legale e contrattuale ha posto alcuni vincoli anche stringenti (v. ora gli artt. 40 e 40bis del dlgs. 165/01; gli artt. 16 e 17 della l. 448/2001). E se le sanzioni civili possono anche non scattare senza precisi interessati, c'è sempre in agguato la Corte dei conti, che è l'unico vero guardiano del rispetto delle regole, quando la loro violazione comporta responsabilità contabile. Ma su questa strada si arriva al paradosso di dover prendere atto che la vera ragione per allentare i vincoli alla contrattazione integrativa è lo zelo eccessivo della Corte dei Conti. Mi pare che così scambiamo un effetto del sistema esistente con la causa di alcuni mali e problemi. La vera causa è che il sistema negoziale esistente – ponendo dei vincoli dal punto di vista del centro pubblico e sindacale – scarica sulla contrattazione integrativa dei problemi che dovrebbero essere affrontati in altro modo: e cioè sul piano delle risorse economiche realmente utilizzabili dalle amministrazioni e su quello di un consenso sindacale da conquistarsi attraverso una genuina dialettica organizzativa e non in un'arena essenzialmente "politica". Più vincoli si mettono a livello centrale più dovrà essere largo il consenso per eluderli: in un certo senso più sono i vincoli normativi a livello centrale più è difficile che la contrattazione collettiva e le relazioni sindacali in genere

producano reali innovazioni organizzative. A tal riguardo è emblematico il caso delle regole sulle progressioni di carriera.

Qui si vuole che la contrattazione rispetti fino in fondo l'impostazione vincolistica della Corte costituzionale, da ultimo espressa con le sentenze n. 373 e n. 194, rispettivamente di luglio e maggio 2002, la seconda quasi testualmente (e pedissequamente) richiamata dal coordinamento intersettoriale al fine di individuare vincoli che i contratti dovrebbero inserire quanto: ad un peso eccessivo dell'anzianità di servizio, alla genericità della prova scritta di ammissione al corso di qualificazione, alla possibilità di "doppi salti" di livello, all'inserimento di "una percentuale congrua di accesso dall'esterno, al fine di evitare che la percentuale riservata agli interni trasformi la progressione verticale "da concorso pubblico con riserva dei posti a concorso totalmente riservato".

A me pare che in tal modo ci si avvii su una strada deludente, che al massimo comporterà un rinvio delle pressioni interne per "un generale scivolamento di tutto il personale verso l'alto" (come dice la stessa Corte).

La verità è che l'effetto perverso che si vuole evitare – cioè promozioni generalizzate per gli interni – deve essere evitato nella prassi gestionale complessiva del personale.

E, a tal fine, non c'è vincolo esterno che possa influire decisamente su tali prassi. Qui davvero si rischia di caricare la contrattazione collettiva di compiti eccessivi, incentivandone la vocazione a porre limiti non sempre coerenti con l'esigenza di efficienza.

A leggere l'atto di indirizzo – secondo cui "la contrattazione collettiva per il quadriennio 2002-2005 eliminerà ogni forma di automatismo contrattuale ai fini delle progressioni professionali, valorizzerà la professionalità ed i titoli di servizio e culturali, sarà realmente meritocratica, assicurerà il carattere selettivo dei procedimenti di sviluppo di carriera, interessando percentuali

3. ORARIO DI LAVORO

3.8.90 - D.P.R. 333/90

la struttura degli orari di lavoro (turni, flessibilità, reperibilità, straordinario, permessi), nonché le modalità di accertamento del loro rispetto (art. 27, c. 1, dpr 268/87); l'orario di lavoro articolato in termini di flessibilità di turnazione e orario spezzato (art. 11, c. 5, dpr 268/87); le articolazioni dell'orario flessibile (art. 12, c. 1, dpr 268/87) e le aliquote di personale che non potranno essere comprese nell'orario flessibile (art. 12, c. 5, dpr 268/87); l'articolazione dell'orario di lavoro del personale docente dei centri di formazione professionale (art. 48, c. 5, dpr 268/87); la definizione dell'orario dell'attività didattica ed educativa del personale insegnante nelle scuole materne (art. 51, c. 1, dpr 268/87), la fissazione del calendario (art. 51 c. 3); la fissazione dell'orario di apertura delle scuole materne e del calendario (art. 41 c. 2).

6.7.95 - CCNL 94/97

L'orario non è materia di contrattazione, ma si noti che, ai sensi dell'art. 17 del ccnl, l'articolazione dell'orario di lavoro è determinato dai dirigenti responsabili previo esame con le organizzazioni sindacali.²

1.4.99 - CCNL 98/01

le modalità e le verifiche per l'attuazione della riduzione d'orario di cui all'art.22 (art. 4, c. 2 lett. i); i criteri generali per le politiche dell'orario di lavoro (art. 4, c. 2, lett. m); si noti, inoltre, che le articolazioni delle tipologie dell'orario di lavoro sono determinate dagli enti previo espletamento della procedura di contrattazione integrativa (art. 22, c. 3).

14.9.2000 - CCNL integrativo del ccnl 1.4.99

l'elevazione del limite massimo individuale di lavoro straordinario (art. 38, c.3).

² Sono inoltre materia di esame:

- la definizione dei criteri per la determinazione dei carichi di lavoro
- la verifica periodica della produttività degli uffici art. 8, c. 1 lett. b) e c).

predeterminate di personale" – sembra quasi che si intenda sostituire i (relativamente) vecchi dPR sulle procedure concorsuali e di selezione con dei regolamenti contrattuali dall'analoga portata. Non si vede davvero perché dove hanno fallito i primi dovrebbero riuscire i secondi. Si dovrebbe piuttosto riconsiderare la tematica delle progressioni, scindendola da quella degli accessi e riconducendola a forme moderne di valutazione delle capacità, premiando le amministrazioni che

seriamente imboccano questa strada invece di attardarsi nel confezionare concorsi o pseudo-concorsi pubblici tanto formalmente ineccepibili quanto deludenti sotto il profilo della selezione e della promozione dei migliori. E in questo, forse, si fornirebbe anche una risposta realistica alla giusta esigenza ripetutamente

4. TRATTAMENTO ECONOMICO

(produttività, indennità di rischio e/o disagio, indennità di responsabilità, straordinari)

3.8.90 - D.P.R. 333/90

i sistemi, i piani ed i programmi volti ad incrementare la produttività, la loro verifica e le incentivazioni connesse (art. 27, c. 1, dpr 268/87);
la predeterminazione dei criteri per la selezione per l'attribuzione dei livelli economici differenziati (art. 36 c. 2, dpr 268/87);
la definizione, a livello di singolo ente, dei parametri sperimentali di produttività di base, il cui superamento dà luogo all'erogazione di compensi incentivanti la produttività (art. 6, c. 2, dpr 333/90);
la definizione, a livello di singolo ente, dei criteri per l'attuazione, le modalità e le periodicità di erogazione dei compensi ed indennità diretti a remunerare particolari articolazioni dell'orario di lavoro, specifiche responsabilità, oneri rischi o disagio, compensare la produttività (art. 6, c. 4, dpr 333/90).

6.7.95 - CCNL 94/97

i sistemi di incentivazione della produttività collettiva, finalizzati all'efficienza e al miglioramento della qualità dei servizi (art. 5, c. 3, lett. a);
la quota di risorse ed i criteri generali per l'attribuzione dei trattamenti accessori legati all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate, pericolose o dannose (art. 5, c. 3, lett. b)

16.7.96 - CCNL biennio economico 96/97

L'eventuale trasferimento di risorse per il compenso del lavoro straordinario e per la remunerazione di particolari condizioni di pericolo o danno o disagio dal fondo previsto per la produttività collettiva e il miglioramento di servizi (art. 2. c. 6).

31.3.99 CCNL revisione del sistema di classificazione del personale

v. la tabella sulle risorse finanziarie e l'utilizzazione dei fondi economici.

1.4.99 - CCNL 98/01

i criteri generali relativi ai sistemi di incentivazione del personale sulla base di obiettivi e programmi di incremento della produttività e di miglioramento della qualità del servizio;
i criteri generali delle metodologie di valutazione basate su indici e standard di valutazione ed i criteri di ripartizione delle risorse destinate alle finalità di cui all'art.17, comma 2, lett. a) (art. 4, c. 2 lett. b);
i criteri per la ripartizione e destinazione delle risorse finanziarie per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività (art. 4, c. 2, lett. c);
le fattispecie, i criteri, i valori e le procedure per la individuazione e la corresponsione dei compensi relativi alle finalità previste nell'art. 17, c. 2 lett. e, f, g (art. 4, c. 2 lett. c);
i criteri delle forme di incentivazione delle specifiche attività di prestazioni correlate alla utilizzazione delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività (art. 4, c. 2 lett. h);
la verifica del permanere delle condizioni che hanno determinato l'attribuzione di compensi corrisposti per l'esercizio di compiti che comportano specifiche responsabilità (art. 17, c. 2, lett. f).

14.9.2000 CCNL integrativo del ccnl 1.4.99

l'importo dell'indennità maneggio valori (art.36) e dell' indennità di trasferimento (art. 42, c. 2);

l'individuazione delle prestazioni di lavoro che comportano il diritto all'indennità di rischio (art. 37, c. 1)

segnalata dalla Corte costituzionale. Non solo con riguardo al tema appena trattato, si può più in generale avanzare il sospetto che alquanto illusoria e di breve respiro sia la tecnica della funzionalizzazione forte della contrattazione collettiva, in particolare della contrattazione integrativa: cioè di un approccio alla contrattazione fatto essenzialmente di divieti e di paletti teoricamente invalicabili.

Resta invece più praticabile la strada di una funzionalizzazione debole: cioè non vincoli ma premialità a chi persegue certi obiettivi ritenuti di interesse generale, fermo restando che se un ente, nella sua autonomia, vuol perseguire altri obiettivi deve disporre delle relative risorse.

Per tornare brevemente sul tema da ultimo trattato, si potrebbero, ad esempio, riservare alcune risorse derivanti dal contratto nazionale per le progressioni di carriera agli enti che presentino una sufficiente e razionale differenziazione negli inquadramenti dei propri dipendenti.

Sul punto va forse formulata qualche riflessione sull'art. 5 del ccnl 5.10.2001 (biennio economico), che attribuisce alla contrattazione integrativa una singolare funzione: cioè quella di verificare ed, eventualmente, integrare gli indicatori finanziari che consentono l'incremento delle risorse per la contrattazione decentrata integrativa. Si lamenta, al riguardo, una contrattazione assai poco rigorosa e coerente con le finalità principali della norma. Non ci si può meravigliare più di tanto. Forse però, più che prendersela con la contrattazione, occorrerebbe riflettere sulla sensatezza di una normativa nazionale che coniuga un eccesso di dirigismo con un'illusoria fiducia nelle virtù di autocontrollo della contrattazione integrativa.

Per la verità ciò che non è affatto chiaro è perché si dovrebbero porre, a livello nazionale, tanti limiti alla possibilità che il singolo ente decida di attingere alle proprie risorse per finanziare una più consistente

contrattazione integrativa: basta escludere qualsiasi copertura a carico del bilancio dello Stato di oneri aggiuntivi rispetto a quelli previsti in base alla normativa conforme al contratto nazionale.

La copertura sarà un problema del singolo ente. Anche a tal riguardo l'idea che con i vincoli posti a livello nazionale si eviti un disagio ai cittadini determinato da dissennate politiche del personale è idea assolutamente illusoria: ai cittadini il disagio si evita soltanto garantendo una gestione efficace ed efficiente dell'attività pubblica.

A tal fine occorrono poche regole, molto trasparenti: è inutile porre dei vincoli, già sapendo che ci sono dei percorsi utili ad eluderli.

Meglio allora eliminare i vincoli e spostare il baricentro delle responsabilità: come pare appunto inevitabile in una stagione di decentramento di funzioni e risorse.

Se ci sono problemi di carattere finanziario, si affrontano al momento in cui vanno distribuite le risorse che ancora derivano dal bilancio dello Stato. E il rispetto del patto di stabilità si garantisce ponendo vincoli di altro genere (bancari, fiscali, ecc.) e segnalando autorevolmente quei comportamenti istituzionali non ispirati alla necessità di contenere gli oneri nazionali inerenti alla spesa pubblica.

.....

4. FUNZIONI E LIVELLI DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

In ogni caso occorre aver presente un'altra variabile prima di immaginare nuovi equilibri tra i livelli contrattuali. Perché non v'è dubbio che la struttura contrattuale non può non risentire anche delle funzioni che si vogliono svolgere con il contratto collettivo. Ad esempio, la funzione normativa classica, come quella di *drafting*

regolativo, come quella di strumento di fissazione di minimi retributivi invalicabili non può che essere svolta dal contratto nazionale.

Invece altre funzioni (da quella gestionale a quella compositiva) devono essere svolte ai livelli appropriati, a seconda dei processi o delle controversie implicate: e non sempre il livello appropriato è quello nazionale.

A tal riguardo non si deve in alcun modo trascurare che tutte le ricerche svolte dimostrano che lo sviluppo della contrattazione integrativa (e prima decentrata) nelle amministrazioni pubbliche sta a significare che la contrattazione viene utilizzata come strumento gestionale.

Ora si può essere scettici su un modello gestionale negoziato con il sindacato. Ma non si può in alcun modo pensare di risolvere problemi di gestione mantenendo un livello regolativo accentrato.

Il vero problema è: si è in grado di "saltare" la contrattazione – visibile o nascosta che sia – nella gestione del personale nei luoghi di lavoro? Se si risponde negativamente, allora occorre dare alla contrattazione le gambe per svolgere al meglio funzioni gestionali più che normative. E la funzione gestionale non si svolge a livello centrale, dove si possono solo definire indirizzi e porre qualche invalicabile limite.

Se i limiti centrali sono troppi, forse si riesce pure a contenere la contrattazione a livello periferico, ma creando innumerevoli difficoltà gestionali che incidono negativamente, da un lato, sull'attività amministrativa e, dall'altro, sulla motivazione dei lavoratori pubblici. Ciò non significa che la contrattazione integrativa debba nuovamente configurarsi come obbligata: averlo escluso è un decisivo passo avanti compiuto con la "privatizzazione"

del '92-'93. Però neanche può impedirsi di utilizzare il contratto integrativo come strumento di soluzione di alcuni intricati problemi gestionali. Invero ogni ente dovrebbe attentamente valutare il ruolo da riconoscere alle prassi contrattuali periferiche e cercare di plasmarle.

A questo scopo ben poco serve delineare modelli troppo rigidi a livello nazionale.

.....

5. EQUILIBRIO TRA CONTRATTAZIONE NAZIONALE E INTEGRATIVA

In effetti gli equilibri della contrattazione collettiva non sono mai definibili in astratto o a tavolino.

Essi sono sempre frutto di una pluralità di fattori. I principali sono:

- a) le politiche degli attori negoziali
- b) i vincoli organizzativi degli attori negoziali
- c) le funzioni economico-produttive dei soggetti datoriali
- d) le esigenze organizzative dei soggetti datoriali
- e) le capacità manageriali
- f) il contesto normativo

Mettere a fuoco questi sei elementi è molto utile per rendersi conto di come oggi non sia possibile abbracciare soluzioni troppo *tranchant*.

A parte le politiche degli attori negoziali, che sono ovviamente articolate e finora sono desumibili solo in parte dai documenti prima citati (bisogna ad esempio vedere quali saranno gli orientamenti del comitato di settore), tutti gli altri fattori sono fattori in forte dinamismo proprio nel comparto regioni e autonomie locali. Si può brevemente motivare questa osservazione con riferimento al fatto che siamo ancora in presenza di assestamenti istituzionali che riguardano risorse, competenze, aggregazione, formazione di organismi di rappresentanza dell'attore datoriale. Il processo di diffusione

5. MOBILITÀ

3.8.90 - D.P.R. 333/90

la mobilità all'esterno della stessa amministrazione e la disciplina di quella interna (art. 27, c. 1 dpr 268/87);
la percentuale dei posti di ruolo organico che possono essere coperti mediante trasferimento (art. 6, c. 8, dpr 268/87);
l'individuazione, a livello di singolo ente, dei posti e dei profili professionali ricopribili mediante mobilità ed i criteri per la formazione delle graduatorie (art. 6, c. 9, dpr 268/87).

13.5.96 - CCNL integrativo del CCNL 6.7.95

la stipulazione di accordi per disciplinare la mobilità dei dipendenti tra le stesse amministrazioni (art. 5).

1.4.99 - CCNL 98/01

le modalità di gestione delle eccedenze di personale secondo la disciplina e nel rispetto dei tempi e delle procedure dell'art.35 del D.Lgs. 29/93 (art. 4, c. 2, lett. l).³

³ Si noti che i criteri generali per la mobilità interna, nonché i criteri per il passaggio dei dipendenti per effetto di trasferimento di attività o di disposizioni legislative comportanti trasferimenti di funzioni e personale, sono oggetto di concertazione (art. 8).

e responsabilizzazione della dirigenza è ancora ben lungi dall'essersi completato ed ha appena acquisito un nuovo tassello (la l. 15.7.2002 n. 145) che non mancherà di avere qualche influenza nel comparto, ad esempio per la vicedirigenza.

Al riguardo il nuovo art. 17 *bis* c. 1 del dlgs. 165/2001, introdotto dalla l. 145/2002, prevede che "la contrattazione collettiva del comparto Ministeri disciplina l'istituzione di un'apposita area della vicedirigenza nella quale è ricompreso il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3, che abbia maturato complessivamente cinque anni di anzianità in dette posizioni o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento".

Tale disposizione "si applica, ove compatibile, al personale dipendente dalle altre amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, appartenente a posizioni equivalenti alle posizioni C2 e C3 del comparto Ministeri; l'equivalenza delle posizioni è definita

con decreto del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Restano salve le competenze delle regioni e degli enti locali secondo quanto stabilito dall'articolo 27" (c. 2).

Ora, a parte quest'ultimo inciso, che non mancherà di creare problemi, non v'è dubbio che anche nel comparto delle autonomie locali l'istituzione della vicedirigenza interverrà a complicare il quadro delle figure professionali e delle competenze proprio in ordine a quella fascia di lavoratori che dovrà rivestire delicate responsabilità gestionali. *Last but not least*, il contesto normativo è profondamente mutato a seguito della legge costituzionale n. 3 del 2001, ancora in via di attuazione e di valutazione sotto il profilo della reale incidenza.

6. RISORSE FINANZIARIE E UTILIZZAZIONE DEI FONDI ECONOMICI

6.7.95 - CCNL 94/97

i criteri generali per la distribuzione di risorse aggiuntive e dei risparmi di gestione di cui all' art. 32 (risorse aggiuntive ed economie di gestione) (art. 5, c. 3 lett. c).

16.7.96 - CCNL biennio economico 96/97

v. tabella sul trattamento economico.

31.3.99 - CCNL revisione del sistema di classificazione del personale

le modalità di ripartizione delle eventuali risorse aggiuntive per il finanziamento della progressione economica e per la loro distribuzione tra i fondi per il finanziamento del sistema classificatorio (art. 16, c. 1).

1.4.99 - CCNL 98/01

l'incremento delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività. Ove sussista la relativa capacità di spesa, (art. 15, c. 2); le modalità di ripartizione delle eventuali risorse aggiuntive per il finanziamento della progressione economica e per la loro distribuzione tra i fondi per il finanziamento del sistema classificatorio (art. 4, c. 3 che richiama l'art. 16, c1, del ccnl 31. 3. 99); l'incremento dei finanziamenti per lo sviluppo delle attività formative (art. 23, c. 2); la possibilità di destinare una quota delle risorse per lo sviluppo delle attività formative alle finalità previste dall'art. 35 bis del d.lgs. 29/93 – gestione del personale in disponibilità - (art. 23, c. 3) .

5.10.01 - CCNL biennio economico 2000/2001

l'incremento delle risorse finanziarie per la contrattazione subordinata a quattro requisiti, tra cui il possesso di condizioni economico finanziarie correlato a specifici indicatori finanziari (art. 5, c. 1 e 2)
Tali parametri indicatori possono essere incrementati dalla stessa contrattazione integrativa (art. 5, c. 5).

7. PARI OPPORTUNITÀ

3.8.90 - D.P.R. 333/90

concorda, a livello di singolo ente, le misure per favorire effettive pari opportunità (art. 28, c. 3).

6.7.95 - CCNL 94/97

Le pari opportunità anche per le finalità della legge 10 aprile 1991, n. 125 (art. 9, c. 2).

1.4.99 - CCNL 98/01

le pari opportunità, anche per le finalità della legge 10 aprile 1991, n. 125 (art. 4, c. 2. lett. g).

14.9.2000 - CCNL integrativo del ccnl 1.4.99

la definizione di interventi che si concretizzino in azioni positive (art. 19).

Su quest'ultimo aspetto è il caso di intrattenersi, anche perché da esso possono derivare sensibili differenziazioni nei vincoli per la contrattazione integrativa all'interno del comparto delle autonomie locali.

.....

6. IL NUOVO CONTESTO NORMATIVO

Nel nuovo quadro costituzionale va innanzitutto chiarito lo spazio esistente per la contrattazione nazionale.

Quest'ultima infatti rischia di essere compressa tra una potestà legislativa statuaria ed una rafforzata autonomia normativa unilaterale delle Regioni e degli altri enti locali. Inoltre non v'è dubbio che Regioni e restanti autonomie locali non possono essere poste sullo stesso piano, non fosse altro che per la più spiccata autonomia legislativa e finanziaria delle prime. Com'è noto moltissimi sono i problemi interpretativi posti dalla riforma costituzionale.

Essi non risultano attenuati né dalle prime sentenze della Corte Costituzionale (v. la sentenza n. 282 del 26 giugno 2002) né dall'intesa interistituzionale tra Stato, Regioni ed Enti locali, siglata sempre nel giugno 2002, in base all'art. 9 c. 2 del d.lgs. 281/97.

Se un dato può ricavarsi dai primi autorevoli sviluppi interpretativi del quadro costituzionale è l'accresciuto policentrismo normativo del sistema istituzionale, che rende necessario un particolare impegno a contemperare "le ragioni dell'unità con quelle delle autonomie" e "la valorizzazione del principio della leale collaborazione tra gli enti che compongono la Repubblica, finalizzata alla ricerca della più ampia convergenza, per addivenire a soluzioni condivise in ordine alle rilevanti questioni interpretative e di attuazione poste dalla riforma costituzionale del titolo V" (così il punto I.2 dell'intesa).

In questo policentrismo, anche normativo, c'è allora da riflettere attentamente su qual è lo spazio reale per

la contrattazione nazionale nel comparto delle autonomie locali. Analogamente alla disciplina del rapporto individuale di lavoro, in conseguenza della "contrattualizzazione" del pubblico impiego, la contrattazione collettiva del lavoro pubblico segue le stesse sorti di quella del lavoro privato, per quanto riguarda il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, anche se con alcune peculiarità dovute alla particolare funzione svolta dal contratto collettivo "pubblico".

E così, occorre, in primo luogo, sottolineare che anche il legislatore regionale trova un limite invalicabile nella contrattazione nazionale: essa ha, infatti, un preciso fondamento costituzionale – essendo il diritto alla libertà di negoziare collettivamente garantito dall'art. 39 Cost. -, produce i suoi effetti vincolanti per tutti i soggetti interessati e può ricevere una regolamentazione di sostegno da parte del legislatore nazionale. Tra le materie riservate dall'art. 117, co. 2, Cost. alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, si può poi ritenere che la contrattazione collettiva rientri nell'"ordinamento civile" (lett. l), se la si intende come strumento di composizione di un conflitto tra interessi privati; essa può, inoltre, costituire strumento di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (lett. m) e, specificamente quella relativa al lavoro pubblico, anche di "perequazione delle risorse finanziarie" (lett. e), in quanto alla contrattazione collettiva nel settore pubblico è affidata la gestione di risorse finanziarie pubbliche, caratterizzate da una significativa pregnanza sul piano degli interessi generali.

Tra le materie attribuite invece dal comma 3 del 117 alla potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni si rinviene la "tutela e sicurezza del lavoro", che può senz'altro ripercuotersi sulla contrattazione collettiva, nel senso che non si può precludere al legislatore regionale di predisporre interventi che, nella salvaguardia del principio costituzionale della libertà dell'azione sindacale, offrano più tutela e sicurezza al lavoro.

Se dunque il legislatore statale può dettare le regole di fondo per i rapporti collettivi di lavoro delle pubbliche amministrazioni, così come per tutti gli altri soggetti privati, nel comparto delle autonomie locali il rapporto tra contrattazione nazionale e autonomia normativa delle Regioni e degli enti locali assume una particolare problematicità.

Anche se è individuabile un considerevole spazio per la contrattazione nazionale, non è, infatti, pensabile che il circuito contrattuale nazionale funzioni in modo del tutto svincolato rispetto alle Regioni, proprio perché queste hanno un ampio spazio di potestà legislativa (e regolamentare) in materia di organizzazione e ordinamento, né rispetto agli enti locali, considerata la loro potestà statutaria e regolamentare (art. 117 e 118 Cost.).

Il potere normativo contrattuale, anche nazionale, deve cioè esprimersi in modo coerente con tale potere normativo regionale e subregionale; in altre parole, occorre un migliore raccordo tra contrattazione nazionale e discipline legali e regolamentari locali. In particolare, pur potendosi ritenere legittima, alla luce del nuovo riparto di competenze del 117, la previsione, da parte del legislatore statale, dell'Aran – in quanto essa, attraverso l'unitaria rappresentanza in sede negoziale delle pubbliche amministrazioni,

in sede di contrattazione nazionale, assicura l'omogeneità dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali dei lavoratori pubblici, può inoltre svolgere funzioni di "perequazione delle risorse finanziarie", ed è garante dell'"unità giuridica ed economica" del Paese, ex art. 120, co. 2, Cost., - pare però impensabile che comitato di settore ed Aran non assumano in pieno il compito di equilibrare normative contrattuali nazionali e nuovi poteri di regolazione a livello periferico.

Dunque occorre ripartire dal dato normativo secondo cui le regole della contrattazione nazionale sono essenzialmente affidate alla potestà legislativa statale in materia di rapporti di lavoro. Ma tali regole non possono più prescindere da alcune radicali modifiche derivanti dal titolo V. Le principali paiono essere:

- a) che il riparto della potestà legislativa e regolamentare tra lo Stato e le autonomie locali segue logiche in parte slegate dai canali di finanziamento (poiché la nuova Costituzione riconosce ambiti di potestà legislativa esclusiva alle Regioni non si può comprimere l'autonomia normativa periferica per ragioni di mero contenimento della spesa pubblica, ma, al più, per finalità perequative);
- b) la contrattazione nazionale non può incidere sull'autorganizzazione regionale e degli altri enti locali costituzionalmente garantita;
- c) né può impedire la legislazione regionale migliorativa, almeno nella misura in cui questa rispetti il principio costituzionale della libertà sindacale;
- d) anche la contrattazione nazionale deve essere informata ai principi di leale collaborazione istituzionale.

.....

7. I PROBLEMI DI COSTITUZIONALITÀ

Se l'analisi svolta è corretta, nel comparto Regioni/enti locali l'assetto normativo

8. FORMAZIONE

3.8.90 - D.P.R. 333/90

l'aggiornamento, la qualificazione, la riconversione e riqualificazione del personale (art. 27, c. 1, d. 268/87).

6.7.95 - CCNL 94/97

le linee di indirizzo generale per l'attività di formazione e aggiornamento professionale (art. 5, c. 3, lett. e).

1.4.99 - CCNL 98/01

i programmi annuali e pluriennali delle attività di formazione professionale, riqualificazione e aggiornamento del personale per adeguarlo ai processi di innovazione (art. 4, c. 2 lett. d);
lo sviluppo delle attività formative attraverso un incremento dei finanziamenti già esistenti (art. 23).

9. AMBIENTE DI LAVORO SALUTE E SICUREZZA

3.8.90 - D.P.R. 333/90

le condizioni ambientali e la qualità del lavoro, compresi i carichi di lavoro in funzione degli obiettivi e dei piani di lavoro (art. 27, c. 1, dpr 268/87).

6.7.95 - CCNL 94/97

i criteri di applicazione, con riferimento ai tempi e alle modalità, delle normative relative all'igiene, all'ambiente, sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro, nonché per l'attuazione degli adempimenti rivolti a facilitare l'attività dei dipendenti disabili (art. 5, c. 3, lett. f)

1.4.99 - CNL 98/01

le linee di indirizzo e i criteri per la garanzia e il miglioramento dell'ambiente di lavoro, per gli interventi rivolti alla prevenzione e alla sicurezza sui luoghi di lavoro, per l'attuazione degli adempimenti rivolti a facilitare l'attività dei dipendenti disabili (art. 4, c. 2, lett. e)

è tale per cui lo spazio agibile da una contrattazione nazionale dirigistica si assottiglia fin quasi a scomparire. Permanendo però lo strumento giuridico-sindacale del "contratto nazionale", non è affatto impossibile perseguire ancora un assetto negoziale dal quale derivino sensibili vincoli dal circuito nazionale. Va però attentamente considerato che tali vincoli hanno essenzialmente la sostanza di "autolimitazioni", cioè di vincoli assunti in piena autonomia dal sistema delle autonomie. Se si guarda al sistema nel suo complesso,

il potere giuridico di vincolare in via eteronoma i singoli enti è sensibilmente indebolito. Resta naturalmente un significativo potere politico-finanziario, soprattutto in una fase in cui ancora non è decollato appieno il c.d. federalismo fiscale. In questo quadro appaiono francamente

10. ASSISTENZA E SERVIZI A FAVORE DEI LAVORATORI

3.8.90 - .P.R. 333/90

l'agibilità dei patronati sindacali sul luogo del lavoro, i servizi di mensa, la costituzione e l'organizzazione dei CRAL (art. 27. c, 1, d. 268/87).

13.5.96 - CCNL integrativo del CCNL 6.7.95

le modalità e criteri di organizzazione del servizio di mensa (art 9,c.5 che conferma la vigenza dell'art. 12 dpr 347/83).

14.9.2000 - CCNL integrativo del CCNL 1.4.99

Si noti che l'art. 38 bis, c. 5 stabilisce che a livello di ente sono realizzati incontri fra le parti finalizzati al monitoraggio dell'andamento della banca delle ore ed all'assunzione di iniziative tese ad attuarne l'utilizzazione. Inoltre possono essere individuate finalità e modalità aggiuntive per l'utilizzo dei riposi accantonati.

11. PERMESSI SINDACALI

3.8.90 - D.P.R. 333/90

la ripartizione del monte ore fra tutti gli organismi rappresentativi (art. 12, c. 2);
le modalità per la concessione dei permessi retribuiti (art. 12, c. 3)

da evitare rigurgiti di neocentralismo legislativo destinati ad alimentare il contenzioso costituzionale e, quindi, una pericolosissima incertezza sui principi e le regole di fondo. Un esempio significativo è costituito dalle norme vincolistiche della finanziaria 2002, già impugnate dalla Regione Basilicata. In particolare l'art. 16 c. 7 della l. 448/2001, nella parte in cui sembra vincolare il comitato di settore delle autonomie locali a determinati indirizzi già espressi nella legge statale (in ordine sia alla quantificazione sia alla destinazione e ripartizione delle risorse destinate alla contrattazione nazionale), pare sicuramente lesivo del corretto procedimento di formazione e manifestazione degli indirizzi da parte di enti ai quali la Costituzione riconosce un'ampia autonomia.

Come pure le norme aggiunte al d.lgs. 165/2001 dall'art. 17 della l. 448/2001 sembrano prefigurare una costante tutela dei Comitati di settore da parte del Presidente del Consiglio e del Governo, sia in sede di valutazione dell'ipotesi di accordo nazionale sia in sede di controlli sui costi della contrattazione integrativa. Senza dire che oltremodo approssimativa pare la nuova ipotesi di nullità delle clausole dei contratti integrativi che appaiano non compatibili con i vincoli di bilancio a seguito dei controlli effettuati da comitati di settore, Governo e organi di controllo interno: non si riesce infatti assolutamente a comprendere a seguito di quale specifica valutazione e in virtù di quale specifico provvedimento o iniziativa diverrebbe operativa la gravissima sanzione della nullità delle clausole contrattuali (che naturalmente potrebbe avere conseguenze di ogni genere per le amministrazioni interessate, alle quali pure andrebbe garantito il diritto di difesa). In effetti, nel nuovo quadro costituzionale gli equilibri possibili tra centro

e periferia sono molti, ma vanno sperimentati con estrema accortezza e facendo leva sul più ampio consenso procedurale e, quindi, sostanziale. Lo spazio opportunamente individuabile per il contratto nazionale va forse utilizzato in pieno, ma occorre una grandissima attenzione, se non si vuole emettere *flatus vocis* o far fioccare il contenzioso. Innanzitutto è necessario ridefinire l'area di competenza della contrattazione nazionale: non è infatti pensabile che tale fonte, che, come s'è detto, riceve la sua legittimazione dal legislatore statale, possa avere una sfera di competenza più ampia della fonte stessa che lo legittima. Un contratto che regolasse una materia non rientrante nella competenza legislativa statale può anche non essere applicato dalle amministrazioni: l'art. 40 del d.lgs. 165 infatti non può non essere riletto nel senso che l'obbligo fissato dal legislatore statale di applicare i contratti collettivi non può sconfinare dall'ambito di competenza della legislazione statale esclusiva (e cioè ordinamento civile e livelli essenziali) e, soprattutto, non può andare ad intaccare la competenza legislativa esclusiva delle Regioni e la tutela della potestà autorganizzatoria degli altri enti locali. Ciò non significa – si badi bene – che negli ambiti non rientranti nella competenza legislativa statale non ci possa essere contrattazione collettiva a livello periferico (regione, provincia o comune): significa invece che per questi aspetti tutto dipende dalle regole fissate a livello di legislazione regionale o, in mancanza, a livello di singolo ente. Se tutto questo è vero si può dire che cadono i limiti contenuti nei contratti nazionali per la contrattazione integrativa su materie come principi fondamentali di organizzazione, organici, accessi, ecc. - cioè le materie elencate nell'art. 2 della l. 421/92 – ma anche su altre materie, come ad esempio l'orario di lavoro nel momento in cui si riflette sugli assetti organizzativi.

Anche se resta da chiarire la portata residua dell'art. 97 Cost. in ordine alla riserva di regolamentazione unilaterale, non si possono infatti ritenere sicuramente nulli i contratti integrativi su queste materie, in mancanza di precisa regolamentazione da parte del legislatore regionale. Per gli enti locali si può forse ritenere che i confini della contrattazione integrativa possono essere fissati anche mediante la potestà regolamentare in materia organizzativa.

.....

8. SISTEMI AMMINISTRATIVI REGIONALI E STRUTTURA DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NEL COMPARTO

C'è poi un altro aspetto molto importante da considerare. E' difficile che le autonomie locali conservino tratti di forte omogeneità strutturale e funzionale. Con la riforma del Titolo V non solo gran parte degli aspetti organizzativi sono rimessi alla regolazione periferica, ma anche le funzioni possono essere distribuite tra i vari enti locali in misura differenziata da regione a regione. Se infatti è vero che in linea di principio le "funzioni amministrative sono attribuite ai comuni" (art. 117 c. 1), è pur vero che "per assicurarne l'esercizio unitario", possono essere conferite a "province, città metropolitane e regioni (...) con legge statale o regionale" (art. 117 c. 1 e 2). Ciò significa che ciascuna regione può effettuare valutazioni diverse in ordine alle funzioni da non attribuire ai comuni in vista di un esercizio unitario ad un diverso livello di azione amministrativa. Decisione differenziate su questi punti – e già in alcuni casi si avvertono (es. la Regione Emilia Romagna sta istituendo dei propri uffici finanziari

12. PRESTAZIONI INDISPENSABILI E CONTINGENTI DI PERSONALE PER IL FUNZIONAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

3.8.90 - D.P.R. 333/90

la quantificazione dei contingenti numerici del personale esonerato dallo sciopero (art. 4, c. 3).

6.7.95 - CCNL 94/97

l'individuazione dei contingenti di personale esonerato dallo sciopero a garanzia dei servizi minimi essenziali, nello specifico individua: a) le professionalità e le qualifiche di personale, di cui al presente contratto, che formano i contingenti; b) i contingenti di personale, suddivisi per qualifiche e professionalità, tenuto conto anche di quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 1, da esonerare dallo sciopero per garantire l'erogazione delle prestazioni necessarie; c) i criteri e le modalità da seguire per l'articolazione dei contingenti a livello di singolo ufficio o sede di lavoro (art. 2, c. 2).

7.5.02 - CCNL per il funzionamento dei servizi pubblici essenziali

l'individuazione del contingente di personale esonerato dallo sciopero (art. 4).

13. LAVORI FLESSIBILI

14.9.2000 - CCNL INTEGRATIVO del ccnl 1.4.99

nel caso di telelavoro a domicilio prevede l'entità dei rimborsi, delle spese sostenute dal lavoratore per consumi energetici e telefonici (art. 1, c. 7) e definisce l'eventuale trattamento accessorio (art. 1, c. 10).

(in applicazione di quanto stabilito dall'art. 3, c. 4 del ccnq del 23.03.00 sul telelavoro) in materia di contratto di fornitura di lavoro temporaneo definisce casi, condizioni, criteri e modalità per la determinazione e corresponsione dei trattamenti accessori, (art. 2, c. 6) (già art. 4 ccnq 9.8.02 sul lavoro temporaneo);

in materia di contratto di formazione e lavoro può: può disciplinare l'attribuzione di compensi per particolari condizioni di lavoro o per altri incentivi previsti dall'art. 17 del CCNL dell'1.04.1999, utilizzando esclusivamente le risorse previste nel finanziamento del progetto di formazione e lavoro (art. 3, c. 11);

In materia di rapporto di lavoro a tempo parziale può individuare quelle situazioni familiari, che potrebbero consentire l'elevazione del contingente di lavoratori part-time (art. 4, c. 11).

per la riscossione dell'Irap; notevoli differenziazioni potrebbero aversi in ordine a diverse modalità di attivazione e svolgimento delle competenze regionali in materia di formazione e istruzione) – non possono non ripercuotersi sulle dotazioni qualitative di personale, sulle risorse e quindi sul livello al quale è opportuno

rimettere la contrattazione collettiva – specie quella gestionale – in ordine a determinate materie.

Se questo processo sommariamente descritto e ricavato dal quadro costituzionale ha qualche fondamento, occorre riconoscere che anche per un altro verso non si può pensare a discipline vincolistiche sui livelli contrattuali definibili una volta per tutte nel contratto nazionale.

Il livello in cui verranno fissate funzioni e risorse sarà in parte consistente quello regionale.

Occorre prevedere quanto meno

delle clausole di fuoriuscita da rigidi vincoli per il caso in cui sia necessario adattare la struttura della contrattazione a nuovi equilibri che dovessero delinearsi nei vari sistemi amministrativi regionali.

.....

9. IL CCNL A PRESIDIO DELLA MODERNIZZAZIONE GESTIONALE

Non è agevole dai ragionamenti svolti desumere delle precise indicazioni sui nuovi assetti contrattuali. In particolare non è facile individuare quali sono le materie sulle quali è utile cimentarsi. Certo è che - mentre è praticamente inevitabile dare assai più spazio alla contrattazione integrativa, cautelandosi in ordine al lievitare dei costi complessivi - occorre forse soprattutto individuare dove la contrattazione nazionale deve intervenire specificamente con lo scopo di mettere a disposizione risorse da funzionalizzare all'innovazione organizzativa, oggi essenziale per garantire l'adequatezza dell'azione amministrativa. In linea generale la contrattazione nazionale dovrebbe contenere ampie aperture di credito alla contrattazione integrativa, bilanciandole con precise norme di indirizzo specificamente dirette a presidiare istituti e tecniche necessarie per la modernizzazione gestionale delle amministrazioni. Sotto questo aspetto non v'è dubbio che tre materie indicate dall'atto di indirizzo del comitato intersettoriale siano fondamentali. Tali materie sono: la flessibilità nell'utilizzazione del lavoro, la formazione e la produttività. Quanto alla flessibilità, lo spazio che può essere affidato alla contrattazione integrativa va probabilmente anche al di là di quanto sinora si pensi. Se infatti si vuole sperimentare la leva delle relazioni sindacali per introdurre nelle amministrazioni un po' più di lavoro flessibile, possono immaginarsi forme promozionali non solo in ordine al contratto a termine (che, peraltro, nel pubblico è storicamente la formula più appetita e pericolosa), ma anche per il lavoro interinale, per

l'elasticizzazione del part-time, per forme in cui si coniughino lavoro e formazione. La precedente tornata contrattuale su questi aspetti è stata tardiva e non del tutto incoraggiante. Anche se il vero problema al riguardo è un "investimento organizzativo" delle amministrazioni a livello, ancora una volta, gestionale.

A tal fine però può essere utile una contrattualizzazione a livello decentrato di regole flessibili che siano anche di garanzia per gli occupati e per i sindacati.

Spesso il vero problema è mettere a punto un progetto organizzativo, nell'ambito del quale il lavoro flessibile può essere visto come realmente necessario anche da quanti solitamente lo temono.

Meno facile è realizzare attraverso la contrattazione integrativa "il diritto alla formazione permanente" di cui si parla negli indirizzi dell'organismo di coordinamento intersettoriale.

Qui sembra esserci piena convergenza tra parte pubblica e parte sindacale, che concordano nell'individuare un significativo spazio per la contrattazione integrativa.

D'altronde in questa materia un certo spazio c'è sempre stato.

Forse sul punto occorrerebbe piuttosto promuovere o potenziare l'azione bilaterale ente/sindacati volta a individuare specifici e reali bisogni formativi, con la predisposizione di percorsi tarati sulle effettive carenze di professionalità.

Terreno elettivo della contrattazione integrativa è, infine, quello del salario accessorio. Qui, a parte i cruciali problemi di carattere quantitativo, va, per un verso, lasciato ampio spazio alla fantasia organizzativa delle amministrazioni e, dall'altro, potenziato il sistema dei controlli su razionalità, fondatezza ed efficacia

dei sistemi incentivanti.

Sul primo aspetto è plausibile che intervenga ampiamente la contrattazione integrativa, anche con possibili aperture in ordine a modifiche mirate ad adeguare i sistemi di classificazione professionale alle specifiche esigenze degli enti in ordine a nuove elevate professionalità.

Non è peraltro da escludere l'utilità di destinare in via sperimentale una qualche minima quota di salario accessorio ad assegni ad personam, affidati ad una gestione budgetaria del dirigente responsabile di una determinata struttura.

Sui controlli – che sono assolutamente cruciali per lo sviluppo dei nuovi sistemi gestionali - occorrerebbe dar vita ad una credibile rete di controllori istituzionali che accumuli e diffonda il (purtroppo piccolo) bagaglio di esperienze positive e conoscenze che si va ormai formando anche nelle amministrazioni pubbliche italiane. Probabilmente non può riporsi al riguardo eccessiva fiducia nella contrattazione.

Sulla retribuzione incentivante si leggono infatti nella piattaforma sindacale per la prossima stagione contrattuale proposizioni del tutto generiche ("l'esperienza fatta sta dimostrando un forte orientamento finalizzato a restaurare un controllo numerico degli atti e una valutazione di risultati mai pre-definiti più che un orientamento ad affrontare le problematiche di natura organizzativa e procedurale che sui risultati intervengono"), che rivelano consapevolezza ed impegno scarsi in relazione alle tematiche della valutazione, vissute forse ancora in una logica essenzialmente difensiva. Sul punto è invece necessario un particolare e convinto investimento organizzativo, che non può non venire

dalle scelte di ciascuna amministrazione, necessariamente selettive però perché è assai difficile generalizzare un reale sistema di connessioni tra salario e risultati seriamente verificati.

Un altro aspetto da curare nel rinnovo contrattuale è l'intreccio tra materie e o segmenti di materie e modelli di relazioni sindacali: si pensi, ad esempio, alla materia dell'orario di lavoro intrecciata tra esame, consultazione e contrattazione. Non sembra invece opportuno in questa fase di notevole fluidità organizzativa tornare sulla modellistica delle relazioni sindacali, essendo oggi un'utile ricchezza, piuttosto che una complicazione, la pluralità di procedure e tecniche regolative (es. concertazione/contrattazione) dalle quali derivano effetti e vincoli giuridici di varia intensità e azionabilità giudiziaria.

10. NUOVI EQUILIBRI COME FRUTTO DI UNA CATENA VIRTUOSA DI RESPONSABILITÀ E CHIAREZZA REGOLATIVA

A volere fornire qualche spunto conclusivo, la ricerca di nuovi equilibri tra livelli contrattuali si presenta oggi complessa: cioè, più o meno, come è sempre stata.

Certo oggi più che mai va fuggita una logica rozzamente semplificatrice. I contratti nazionali hanno un ruolo cruciale e insostituibile, da quando il legislatore ha abdicato, con il d.lgs. 165/01, a dar vita ad un vero testo unico delle disposizioni speciali in materia di lavoro pubblico successive alla "privatizzazione": devono fare chiarezza normativa ed evitare scansioni ed articolazioni che rendano troppo complessa ed incerta la trama delle regole generali. Se così facendo procedono a semplificazioni, tanto di guadagnato. Inoltre devono riuscire più di prima a difendere i percorsi innovativi, svolgendo quella funzione di presidio della modernizzazione, senza la quale si rischia una strisciante regressione. La contrattazione integrativa, per

le tante ragioni indicate, è destinata in qualche modo a crescere e a diventare sempre più "autonoma", come del resto dice lo stesso art. 40 del d.lgs. 165. Il problema non è vietarla, ma indirizzarla in modo da realizzare un equo temperamento delle diverse esigenze (come diceva una vecchia versione del d.lgs. 29).

In concreto sarà, come sempre, determinante il ruolo dei vari soggetti interessati. Non c'è da attendersi alterazioni di ruolo da parte dei sindacati, salvo il miglior funzionamento delle rsu e un contenimento della conflittualità interna; modeste sono le *chance* di coinvolgimento delle utenze e delle loro rappresentanze. Pertanto ancor più gravi che in passato sono le responsabilità che gravano sulle dirigenze, siano esse politiche o burocratiche. In definitiva può dirsi che la ricerca di nuovi equilibri è essenzialmente nelle mani della nuova autonomia con cui le dirigenze locali possono gestire le proprie organizzazioni.

Non è da trascurare il momento di particolare difficoltà istituzionale, normativa e finanziaria: i contratti, in primo luogo, non debbono aggravare queste difficoltà. Ma nessuno potrà togliere le castagne dal fuoco a coloro che hanno la responsabilità di guidare le organizzazioni pubbliche in questa delicata stagione: la contrattazione integrativa deve essere configurata in modo da incentivare tutti coloro che si assumeranno seriamente la responsabilità di gestire organizzazioni sempre più complesse.

Quindi non vincoli ma risorse al servizio di progetti di valorizzazione dell'azione amministrativa pubblica e dei lavoratori che ad essa davvero contribuiscono.

In questa logica, gli assetti contrattuali devono oggi rispecchiare più di prima le differenze tra le amministrazioni.

Questo può già comportare una forte differenziazione della contrattazione nazionale, che non può non riflettere le differenze esistenti tra regioni, da un lato, ed altri enti locali dall'altro; ma anche la differenza tra enti

di maggiori dimensioni ed enti più piccoli (si pensi che sugli 8000 Comuni italiani circa 6000 hanno meno di 5000 abitanti).

Una particolare considerazione deve poi avere il problema della regolazione e gestione del personale da parte delle unioni di enti, dal momento che vi è stata una significativa sperimentazione dei percorsi già previsti dal precedente contratto collettivo (v. art. 6 ccnl del 1 aprile 1999), che ha nel complesso il significato di accrescere proprio l'approccio progettuale alla gestione del personale. Purtroppo il fenomeno pare circoscritto all'Italia settentrionale, dove più spiccata è la tradizione associativa anche per le autonomie locali.

Si potrebbe sicuramente incentivare questo tipo di contrattazione integrativa, in considerazione dei vantaggi funzionali e finanziari che consente di realizzare: ad esempio destinandovi alcune specifiche risorse a carico dei bilanci degli enti maggiori, ove questa contrattazione si colleghi ad attività di particolare interesse per lo sviluppo locale. Sembra invece assolutamente da evitare un aggravio di regole a livello nazionale, che può risultare controproducente rispetto ad una prassi che si è rivelata abbastanza creativa, incoraggiata dall'estrema duttilità delle procedure negoziali e dei raccordi tra contrattazione territoriale e contrattazione di ente.

Come altre volte è capitato, la prossima stagione contrattuale si trova dinanzi ad un bivio, nel quale solo una direzione fa fare passi avanti al sistema amministrativo: ed è la strada più accidentata e rischiosa.

Nulla vieta di imboccare l'altra direzione, apparentemente più comoda e tranquilla: in tal caso però non so dire quale potrà essere il punto di arrivo.

Bibliografia essenziale

BORDOGNA, *Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni*, Franco Angeli, 2002; CARINCI, *Errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, LPA, 2002;

CARAVITA, *Prime precisazioni della Corte Costituzionale sulla potestà legislativa regionale nel nuovo art. 117*, in Osserv. Sul federalismo;

CARUSO, *Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva: un osservatorio sui cambiamenti del diritto del lavoro*, in DRI, 2001;

CNEL, *L'archivio Cnel sulla contrattazione integrativa nel settore pubblico: primi elementi di riflessione*, Roma 2002;

D'ALESSIO, *Le leggi di riordino della dirigenza: nostalgia, antilogie ed amnesie*, in LPA;

D'ATENA, *La consulta parla...e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it e di prossima pubblicazione in Giur.cost.;

DELLA ROCCA, *Prima della contrattazione integrativa*, Rubbettino, 2000;

FORMEZ, *La contrattazione integrativa territoriale nell'ambito delle associazioni degli enti locali*, paper;

LUCIANI, *Selezione del personale e contratto di lavoro pubblico e privato*, Jovene (in corso di pubblicazione);

RUSCIANO, *Carriera per concorso del dipendente pubblico: "imparzialità" o "buon andamento"*, in LPA 1999;

SALOMONE, *Il lavoro pubblico e la legge "finanziaria 2002": verso il primo conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni*, in LPA, 2002;

SANTUCCI, *Contrattazione collettiva e lavori flessibili*, intervento alle giornate di studio AIDLASS, Pesaro, maggio 2002;

SANTUCCI, *Le regole su orario di lavoro e part time nelle amministrazioni pubbliche*, in www.unisannio.it e in LPA (in corso di pubblicazione);

SARACINI, *Contratti collettivi di diverso livello e lavori flessibili*, in DML, 2002; SOLOPERTO, *Il part-time pubblico tra legge e contratto*, in LI, 1997, n. 7;

VISCOMI, *Prime riflessioni sulla struttura della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni nella prospettiva della riforma costituzionale*, in LPA, 2002;

ZOPPOLI L. (a cura di), *Contratti collettivi a confronto: impiego pubblico, industria, servizi*, Franco Angeli, 1996;

ZOPPOLI L., *Il lavoro pubblico negli anni '90*, Giappichelli, 1998;

ZOPPOLI L., *La riforma del titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i "pezzi" di un difficile puzzle?*, in LPA, 2002

LO "SPAZIO" NEGOZIALE DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA DECENTRATA E INTEGRATIVA - COMPARTO REGIONI E AUTONOMIE LOCALI

LE MATERIE:

- | | |
|------|---|
| I | ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO |
| II | INQUADRAMENTI E PROGRESSIONI ECONOMICHE E PROFESSIONALI |
| III | ORARIO DI LAVORO |
| IV | TRATTAMENTO ECONOMICO |
| V | MOBILITA' |
| VI | RISORSE FINANZIARIE E UTILIZZAZIONE DEI FONDI ECONOMICI |
| VII | PARI OPPORTUNITA' |
| VIII | FORMAZIONE |
| IX | AMBIENTE DI LAVORO, SALUTE E SICUREZZA |
| X | ASSISTENZA E SERVIZI A FAVORE DEI LAVORATORI |
| XI | PERMESSI SINDACALI |
| XII | PRESTAZIONI INDISPENSABILI IN CASO DI SCIOPERO |
| XIII | RAPPORTI DI LAVORO FLESSIBILE |

Le tabelle sono state redatte con la collaborazione della dott.ssa Paola Saracini - Università degli Studi del Sannio - Benevento

REGIONI & AUTONOMIE LOCALI

CONTRATTO COLLETTIVO
NAZIONALE
DEL COMPARTO REGIONI
E AUTONOMIE LOCALI

I RISULTATI, I PROBLEMI
LE PROSPETTIVE

CONVEGNO ARAN
ROMA, 26 SETTEMBRE 2002

