
**PROGETTANDO IL TESTO UNICO
SUL PUBBLICO IMPIEGO (1)**

DI FRANCO CARINCI E LORENZO ZOPPOLI

SOMMARIO: 1. Ambito e caratteristiche del testo unico previsto dalla l. 50/99. — 2. Funzione del testo unico in un contesto di « contrattualizzazione » della disciplina del lavoro pubblico. — 3. Funzione del testo unico rispetto: *a)* alla contrattazione collettiva. — 4. Segue: *b)* al quadro normativo « privatistico ». — 5. I contenuti della delega. — 6. Problemi preliminari da risolvere: *a)* rapporti con il d.lgs. 29/93 e successive modificazioni. — 7. Segue: *b)* problemi di diritto intertemporale. In particolare significato delle espressioni « sottoscrizione » e « disposizioni vigenti » nell'art. 72 del d.lgs. 29/93. — 8. Tecniche di rilevazione e classificazione dei dati normativi. — 9. Esclusione delle regole contrattualizzate e della legislazione regionale. — 10. Necessità del completamento della seconda tornata contrattuale di comparto e di area. — 11. Utilità di una precisazione temporale nel contenuto della delega.

1. Ambito e caratteristiche del testo unico previsto dalla l. 50/99.

Gli artt. 7 e 8 della l. 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi — Legge di semplificazione del 1998) il testo della legge è repe-

(1) Il testo riproduce la Relazione finale del Gruppo di lavoro incaricato dal Ministro per la Funzione pubblica con D.M. 21 settembre 1999 e coordinato da Franco Carinci e Lorenzo Zoppoli, per lo svolgimento di un'attività di studio e ricerca diretta a realizzare la ricostruzione sistematica delle fonti che disciplinano i rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni, in relazione all'attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 59/1997, anche con il fine di predisporre lo schema di Testo unico di cui all'art. 8 della legge 8 marzo 1999, n. 50. Il Gruppo originario, nominato con D.M. 5 gennaio 1998, risultava coordinato da Franco Carinci e da Massimo D'Antona, che è stato l'ispiratore e il promotore del progetto di razionalizzazione delle fonti che dovrebbe condurre alla predisposizione del Testo unico.

ribile in <http://www.giuffre.it/riviste/LPA>) indicano procedure, criteri ed oggetto per la redazione e l'emanazione di testi unici in una serie di materie e settori omogenei. Queste disposizioni si collegano all'art. 20 c. 11 della l. 15 marzo 1997 n. 59, secondo cui « con il disegno di legge di semplificazione il Governo propone annualmente al Parlamento le norme di delega ovvero di delegificazione necessarie alla compilazione di testi unici legislativi o regolamentari, con particolare riferimento alle materie interessate dalla attuazione » della legge medesima. Nonostante gli artt. 7 e 8 della l. 50/99 vadano molto al di là di quanto previsto dalla disposizione appena richiamata, il riferimento alla l. 59/97 è rilevante proprio per chiarire ambito e caratteristiche del testo unico in materia di pubblico impiego. Infatti l'ampio disegno riformatore contenuto nella l. 59/97 sin dall'origine prevede — a naturale completamento di un processo di trasformazione profondo di regole, strutture e competenze — che il riassetto normativo possa e, in qualche caso, debba essere concluso con la redazione di testi unici. Questa è una regola aurea per una riforma che voglia dar vita a un sistema improntato ad una maggiore funzionalità regolativa e operativa, in quanto la normativa previgente — specie se affastellatasi in modo tumultuoso e su lunghi tempi, con caratteristiche di dispersione, mancanza di coordinamento, incertezza — rischia di minare le fondamenta di qualunque nuovo sistema di regolazione.

Un rischio del genere incombe senz'altro sul pubblico impiego. Questa materia rientra tra quelle oggetto della l. 59/97, in quanto interessata da una sensibile rivisitazione della già radicale riforma avviata con la legge delega del 23 ottobre 1992 n. 421. Essa inoltre ha conosciuto più di una riforma dall'entrata in vigore della Costituzione, ma non è mai stata oggetto — almeno dopo il testo unico del 1957, riguardante però, a rigore, solo « gli impiegati civili dello Stato » — di un organico intervento legislativo volto a chiarire definitivamente quali delle innumerevoli norme emanate in molti decenni siano vigenti e quali siano totalmente o parzialmente abrogate.

Questo intervento organico non è rinvenibile, direttamente o indirettamente, nemmeno nella prima serie di decreti legislativi che hanno dato vita al testo originario del d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29. Infatti, mentre è senz'altro vero che in quel decreto

si prevede una riforma molto incisiva — che riguarda la natura giuridica dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici e che comporta un'applicazione tendenziale del diritto dei rapporti di lavoro privatistici —, non è altrettanto vero che in quel decreto sia esplicitamente previsto il superamento del precedente quadro normativo, neanche per quei rapporti di lavoro destinati ad essere integralmente disciplinati dal diritto del lavoro privato e sottoposto alla giurisdizione del giudice ordinario. Ciò perché l'art. 2 c. 1 lett. a) della legge delega 421/92 esplicitamente imponeva che si dettasse « una disciplina transitoria idonea ad assicurare la graduale sostituzione del regime ... in vigore nel settore pubblico ». A tal fine il primo legislatore delegato ha adottato all'art. 74 la classica formula abrogativa (« sono abrogate le disposizioni incompatibili con il presente decreto e in particolare... »), ma ha anche previsto una complessa disciplina transitoria all'art. 72. Tale norma, pur prevedendo un momento in cui « le norme generali e speciali del pubblico impiego, vigenti alla data di entrata in vigore del ... decreto e non abrogate ... cessano in ogni caso di produrre effetti » (su questo punto si tornerà in seguito), dà vita ad un complesso intreccio di « fonti » legali e contrattuali — distinte per materie, per periodi di vigenza, per natura e modalità di approvazione — alle quali viene affidato il compito di gestire la transizione dal vecchio al nuovo regime giuridico.

Rispetto a questo « equilibrio normativo » la nuova delega contenuta nell'art. 11 c. 4 della l. 59/97 nulla esplicitamente prevede. Essa però amplia oggettivamente e soggettivamente l'ambito dei rapporti ai quali va applicata la disciplina di origine privatistica, soprattutto unificando il regime giuridico della dirigenza (prima differenziato per la dirigenza generale), e indica come principale criterio della nuova delega il completamento dell'integrazione della disciplina del lavoro pubblico con la disciplina del lavoro privato (art. 11 c. 4 lett. a). Il legislatore delegato non ha ritenuto che il rispetto di questo incisivo criterio di delega richiedesse una riformulazione dell'art. 72 del d.lgs. 29, almeno nella parte poc'anzi citata. La « conferma » dell'art. 72 deve però essere interpretata in modo da garantire comunque l'attuazione del ricordato criterio di delega contenuto nell'art. 11 c. 4 lett. a).

Si comprende a questo punto perché e in quale contesto la

I materia del pubblico impiego rientri necessariamente tra quelle per le quali il legislatore non poteva trascurare l'esigenza di garantire un riordino normativo effettivo, chiaro e ragionevole nei tempi.

Per certi versi si sarebbe potuto pensare che a tanto avrebbe provveduto la contrattazione collettiva della prima tornata contrattuale. Ma questo è avvenuto solo in parte e solo in parte poteva avvenire. In ogni caso infatti la contrattazione collettiva, a norma dell'art. 72 del d.lgs. 29/93, poteva solo rendere inapplicabili talune norme, e nemmeno secondo un meccanismo giuridico certo. Infatti la formulazione dell'art. 72 è quanto mai ambigua, prevedendosi che le disposizioni previgenti « sono inapplicabili a seguito della stipulazione dei contratti collettivi disciplinati dal presente decreto in relazione ai soggetti e alle materie dagli stessi contemplati ». Innumerevoli sono i dubbi suscitati in dottrina e giurisprudenza da questa formulazione: quale il significato esatto da attribuire al termine materie? Quando un contratto « contempla » una materia? Quali le normative previgenti « travolte » da tacita incompatibilità con la regolamentazione contrattuale?

È vero che i contratti collettivi della prima tornata contrattuale hanno adottato la tecnica di indicare esplicitamente tutte le norme da considerarsi « disapplicate ». Ma questa scelta contrattuale rimane condizionata dai ricordati dubbi interpretativi dell'art. 72.

Inoltre i contratti non avrebbero potuto effettuare il lavoro di ricognizione e disapplicazione per l'intera dirigenza, non essendovi abilitati prima delle modifiche apportate al d.lgs. 29 negli anni 1997-1998.

Sono dunque proprio le concrete modalità assunte dall'ultima riforma del lavoro pubblico ad aver accentuato la necessità di un riordino legislativo attraverso un nuovo testo unico, all'uopo espressamente previsto dall'art. 8 della l. 50/99. Esso ha come ambito i rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni assoggettati alla disciplina privatistica e come principale caratteristica quella di garantire il completamento di un disegno riformatore complesso, realizzato con notevole gradualità per svariate ragioni, dilungatosi per più di un quinquennio e rimasto incompleto proprio riguardo al rapporto tra il nuovo quadro regolativo e la disciplina di un passato anche remoto.

2: *Funzione del testo unico in un contesto di « contrattualizzazione » della disciplina del lavoro pubblico.*

In siffatto contesto dovrebbero apparire evidenti le differenze funzionali tra la precedente esperienza di testo unico del 1957 e quella prevista dalla l. 50/99. Metterle a fuoco può comunque essere utile anche per progettare in maniera solida e congrua il nuovo testo unico.

Il testo unico del 1957 giungeva al termine di una lunga evoluzione in cui il pubblico impiego aveva acquisito una specifica identità giuridica, basata su disposizioni legislative e regolamentari, ma soprattutto su un'ampia elaborazione giurisprudenziale del Consiglio di Stato e su prassi applicative maturate essenzialmente nei ministeri. In sostanza esso mirava a dare organicità e visibilità ad una regolamentazione già diffusa, rimarcandone i tratti di specialità e arginando in qualche modo un processo di regolazione privo di chiari principi fissati dal legislatore. Ad ispirarlo era dunque una peculiare concezione giuridica dei rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni e una piena riaffermazione del principio di legalità, con la segreta speranza di favorire l'affermazione di una versione « forte » della riserva di legge, quale all'epoca non era inusuale rinvenire anche nell'art. 97 Cost.

Del tutto diversa la situazione per il lavoro pubblico degli anni '90. I processi in atto sono diametralmente opposti, in quanto le riforme avviate si basano sull'unificazione normativa tra lavoro pubblico e lavoro privato e su una marcata delegificazione delle tecniche regolative ed organizzative, con un inedito riconoscimento della contrattazione collettiva e individuale. Nella più recente evoluzione si è poi anche superata un'impostazione centralistica e notevole spazio viene riconosciuta all'esigenza di differenziare le regolamentazioni nei vari comparti e nelle diverse amministrazioni pubbliche.

Questo non significa però eliminazione di qualsivoglia regolazione legale specifica per il lavoro pubblico. Già s'è detto di come rimanga problematico il rapporto con la previgente disciplina. Ancor prima però va dato adeguato risalto al fatto che unificazione normativa e delegificazione convivono con un quadro regolativo in cui tanto il d.lgs. 29/93, con le numerose successive modificazioni, quanto altre svariate norme di legge,

I emanate dopo il 1993, contengono precetti che riguardano in via esclusiva il pubblico impiego. La stessa contrattazione collettiva nel lavoro pubblico si muove nell'ambito di regole legali assai diverse da quelle esistenti nel settore privato. Tutto ciò può avere varie spiegazioni. Le più convincenti sotto il profilo sistematico attengono ai profili di carattere finanziario ed alle oggettive differenze strutturali della parte datoriale, che, pur non impedendo l'applicazione di un regime giuridico in larga parte ispirato a principi « privatistici », richiedono comunque alcune regole procedurali e sostanziali specifiche. Non va però trascurato che esigenze contingenti o situazioni particolari possono ancora determinare l'emanazione di « micronorme » legislative poco coerenti con le surricordate linee riformatrici.

In questa situazione complessiva il ricorso al testo unico assume il significato di un obiettivo rafforzamento della riforma, affiancandosi alla delegificazione e alla semplificazione normativa. Non si tratta cioè né di elaborare un testo unico che costituisca un punto d'arrivo, raccogliendo le norme che conferiscono crismi di specialità al lavoro pubblico; né di dar luogo ad una disciplina granitica destinata a caratterizzare e condizionare la materia nei prossimi decenni. Piuttosto il nuovo testo unico è una necessaria messa a punto delle norme eliminate dal recente processo riformatore e una sistemazione organica della (scarna) disciplina legale che continua ad essere specifica per il lavoro pubblico. In sostanza il testo unico previsto dalla l. 50/99 è una più meditata risistemazione dei nuovi punti di partenza nella disciplina del lavoro pubblico, alla quale è affidato il precipuo compito di rendere più solide le fondamenta del nuovo edificio che il legislatore stesso vuole costruito con materiali assai diversi dal passato, perché si tratta soprattutto di « materiali » forniti dai contratti collettivi e individuali.

3. *Funzione del testo unico rispetto: a) alla contrattazione collettiva.*

Pur con queste premesse, può risultare difficoltoso collocare il testo unico in un contesto regolativo in cui ampio spazio è riconosciuto alla contrattazione collettiva, specie ad una contrattazione collettiva che può ancora essere agevolmente guidata dal centro attraverso comitati di settore ed Agenzia per la

II rappresentanza negoziale. Sotto il profilo puramente teorico — cioè astraendo dalla specifica disciplina (che pure c'è e sarà in seguito analizzata) — si potrebbe infatti immaginare che la *pars destruens* del previgente quadro normativo debba essere portata a compimento dalla stessa contrattazione collettiva, mentre la *pars costruens* del nuovo quadro legale non richieda attenzione particolare ed ulteriore da parte del legislatore, essendo in larga parte già contenuta nel decreto 29 e comunque ricostruibile nell'ambito della disciplina privatistica.

L'emanazione di un testo unico per il lavoro pubblico costituirebbe poi sicuramente una particolarità non riscontrabile nel lavoro privato, particolarità che potrebbe rappresentare un'incognita aggiuntiva rispetto ai rapporti tra legge e contrattazione collettiva ricostruibili oggi tanto nel privato quanto nel pubblico.

Tutti e due i punti meriterebbero attenta e specifica riflessione, anche in sede di approfondimento teorico. Privilegiando però gli aspetti di politica legislativa, non pare che sussistano ragioni per ritenere il testo unico in contrasto con il ruolo che alla contrattazione collettiva è doverosamente riconosciuto nel lavoro pubblico riformato.

Sotto il primo profilo, anche la contrattazione collettiva più « guidata » ed accentrata non può non svolgersi seguendo cadenze, oggetti e condizionamenti tipici dei negoziati, nei quali i riflessi economici, organizzativi, professionali, socio-politici sono tali e tanti da rendere enormemente difficoltosa un'organica operazione, anche solo demolitiva, del previgente quadro normativo contrastante con i principi privatistici. Ciò che in linea di principio appare doveroso è rispettare, anche nella *pars destruens*, il ruolo sistematico riconosciuto alla contrattazione collettiva. Al di là di questo è però il legislatore che porta appieno la responsabilità di apprestare le riforme in un quadro di regole legali il più possibile chiaro e funzionale, specie quando si tratta di garantire il principio costituzionale del buon andamento. Anche per la *pars costruens*, il modo in cui è venuta emergendo la nuova disciplina dal 1993 ad oggi e i rischi inevitabili di nuove incursioni della c.d. « microlegislazione » fanno risaltare, se non la necessità, quanto meno l'utilità di un testo unico, nel senso in precedenza indicato.

Con particolare riguardo ai rischi della « microlegislazio-

I ne », la contrattazione non è invero del tutto « disarmata », potendo contare sul disposto dell'art. 2 commi 2 e 3 del d.lgs. 29 (che, nell'originaria versione del decreto 29, erano « fusi » nel diverso precetto dell'art. 2 comma 2-bis). Il testo unico però non inciderebbe su tale profilo, lasciando inalterata la possibilità per la contrattazione collettiva di intervenire su « eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi » (come recita l'art. 2 c. 2 del decreto 29). Esso piuttosto conferirebbe maggiore trasparenza alla disciplina legislativa sul pubblico impiego, dal momento che anche al testo unico in materia troverebbe applicazione l'art. 7 c. 6 della l. 50/99, secondo cui « le disposizioni contenute in un testo unico non possono essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate se non in modo esplicito, mediante l'indicazione precisa delle fonti da abrogare, derogare, sospendere o modificare ».

Quanto poi all'elemento di « turbativa » che il testo unico introdurrebbe nei rapporti legge/contratto collettivo esistente nel privato, si tratta, per un verso, di una sorta di « effetto puramente ottico », perché già adesso i rapporti legge/contratto nel lavoro pubblico presentano delle indiscutibili particolarità (e un esempio vistoso è proprio l'art. 2 commi 2 e 3 del d.lgs. 29); per altro verso, di una conseguenza inevitabile in un sistema tuttora assai più legificato di quanto non sia il privato. Il testo unico può perciò solo portare maggiore chiarezza e trasparenza, riducendo e non ampliando gli elementi di « turbativa » nel rapporto legge/contratto collettivo.

4. Segue: *b) al quadro normativo « privatistico ».*

Ancora in ordine alla funzione del testo unico, può essere opportuno chiarirne l'impatto sull'obiettivo dell'integrale applicazione del quadro normativo privatistico ai rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni, ribadito dall'art. 11 c. 4 della l. 59/97 e attuato dai d.lgs. 396/97, 80/98 e 387/98. Qualcosa al riguardo già s'è detto. Occorre però ribadire che il testo unico deve avere una duplice funzione: la prima, essenzialmente demolitiva, diretta a fissare, con certezza, ampiezza e decorrenza delle inapplicazioni, abrogazioni, cessazioni di effi-

I cacia delle norme che non sopravvivono alla « privatizzazione »; la seconda, positiva, di « riordino delle norme, diverse da quelle del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, che regolano i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 2 comma 2 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 ».

Pare abbastanza chiaro che, sotto entrambi gli aspetti, il testo unico non contraddice in alcun modo la linea dell'unificazione normativa. La funzione demolitiva serve infatti a sgombrare definitivamente il campo da principi e norme legali (e per qualche verso regolamentari: si pensi alle norme contenute nei d.p.r. emanati in base alla l. 93/83 o a leggi ancora precedenti) che potrebbero intralciare o rendere incerta l'applicazione della disciplina di matrice « privatistica ». La funzione « positiva » è invece una mera funzione di riordino, che non può entrare in rotta di collisione con la linee portanti della « privatizzazione ».

Sotto gli aspetti richiamati il testo unico va senz'altro ricondotto agli interventi di semplificazione del quadro normativo, in risposta ad esigenze assai avvertite da tutte le amministrazioni pubbliche, specie in stagioni di grandi trasformazioni come le attuali.

« Semplificazione » non significa però « semplicismo »: anche riguardo ai rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni, completamento dell'opera demolitiva della precedente disciplina e riordino delle restanti norme di legge diverse da quelle « privatistiche » non vanno visti come interventi che precludono la salvaguardia di norme specifiche che tengano conto di esigenze particolari di tutte o di alcune amministrazioni pubbliche. A tanto può infatti sempre provvedersi o, seppure all'interno dei limiti ad esso assegnati, all'interno dello stesso testo unico (indicando, nell'opera di riordino, quelle regole legali specifiche riguardanti taluni rapporti o comparti), con norme contrattuali o con norme regolamentari relative a questa o a quell'amministrazione.

Un ultimo punto può essere preliminarmente affrontato: può il testo unico aggravare il rischio di lacune normative difficilmente colmabili, nel momento in cui determina con certezza la caducazione esplicita di tutta la previgente disciplina e non può andare oltre un mero riordino della disciplina specifica vigente? Fermo restando che questo interrogativo va analizzato

I con riguardo a ciascun comparto, in linea generale sembra improbabile che possano verificarsi difficoltà di rilievo, sia perché ormai la disciplina contrattuale è piuttosto ampia, sia perché — ove non soccorrano norme regolamentari *ad hoc* — il quadro privatistico è sufficientemente delineato e consente pur sempre di definire i dettagli di taluni istituti attraverso la pattuizione individuale regolata dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. Ove necessario potrà poi sempre successivamente intervenire la contrattazione collettiva.

5. I contenuti della delega.

Venendo agli specifici contenuti del testo unico previsto dall'art. 8 della l. 50/99, occorre chiarire portata e significato della norma, anche in rapporto al precedente art. 7.

Innanzitutto va chiarita la natura giuridica del potere attribuito al Governo dalle citate norme della l. 50/99. Al riguardo s'è avanzato il dubbio sulla natura dei testi unici ivi previsti, che non sarebbero con nettezza inquadrabili tra le fonti di produzione ovvero tra le fonti di cognizione del diritto. I testi unici, fonti di cognizione sono però delle mere raccolte di norme, dalla incidenza giuridica pressoché nulla. L'unica funzione sicura che ad essi si riconosce è di agevolazione della conoscenza delle norme, senza alcuna incidenza sulle valutazioni di attualità ed effettività di un determinato quadro regolativo. Sebbene nel dettato degli artt. 7 e 8 della l. 50/99 si rinvenga il riferimento a tecniche che farebbero pensare ad una fonte di cognizione — come l'indicazione di utilizzare le « opportune evidenziazioni » in testi che possono raccogliere in un unico contesto disposizioni legislative e regolamentari (art. 7 c. 2); o il precetto, già ricordato, dell'art. 7 c. 6, che potrebbe significare che ogni abrogazione o modifica del testo unico va fatta con esplicito riferimento alle fonti primigenie, mantenute in vita e solo ordinate dal testo unico — non pare che il tenore complessivo delle citate norme della l. 50/99 sia nel senso di spronare il Governo a dar vita a mere raccolte normative. A parte il già rammentato contesto riformatore nel quale si inseriscono quasi tutte le materie indicate dall'allegato 3 cui rinvia l'art. 7 della l. 50/99 e, in modo specifico, il pubblico impiego, vi sono puntuali indicazioni testuali che fanno pensare a testi unici da emanare entro

I termini precisi e con il rispetto di criteri chiaramente indicati. Nei più volte citati artt. 7 e 8 si rinviene quindi la struttura di una vera e propria delega di potestà legislativa al Governo. Inoltre tra i criteri di delega è chiaramente visibile la capacità abrogativa e delegificante che viene attribuita ai testi unici e, in modo particolare, al testo unico sul pubblico impiego. Per di più l'art. 8 non si limita a prevedere un « riordino », ma consente anche di apportare « le modifiche necessarie per il migliore coordinamento delle diverse disposizioni ».

Comunque già l'art. 7 lett. d) della l. 50/99 — riferito, in quanto applicabile, anche al testo unico sul pubblico impiego (art. 8 c. 2) — prevede che i testi unici emanati in base alla medesima norma debbano operare « un coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo ».

Pare dunque senz'altro sostenibile che il testo unico sul pubblico impiego sia fonte di produzione. D'altronde la riflessione dottrinale e giurisprudenziale sui testi unici, sebbene non abbia avuto frequenti occasioni di analisi nella storia legislativa repubblicana (pochi i testi unici complessivamente emanati), ha sufficientemente chiarito come, in presenza di uno specifico fondamento legislativo, non sia rinvenibile la categoria giuridica del testo unico compilativo o meramente ricognitivo. Se il testo unico viene emanato nell'esercizio della funzione legislativa, esso non può che avere portata normativa, ovviamente nei limiti previsti dalla legge delega.

Resterebbe a tal riguardo da individuare con precisione i confini del coordinamento delle diverse disposizioni possibile attraverso il testo unico sul pubblico impiego. Sul punto l'unico aspetto certo è che l'opera di coordinamento deve essere assai limitata e diretta a garantire la precisione formale e la coerenza logica e sistematica delle norme sottoposte a riordino. Esulano da questi confini le modifiche di carattere sostanziale ⁽²⁾.

⁽²⁾ Pur con queste precisazioni il confine potrebbe apparire generico. Può essere utile al riguardo aver presente l'elencazione contenuta nell'art. 130 c. 3 del regolamento del Consiglio provinciale di Trento — norma rubricata

I 6. *Problemi preliminari da risolvere: a) rapporti con il d.lgs. 29/93 e successive modificazioni.*

Chiariti portata e significato dell'art. 8 della l. 50/99, vanno ora affrontate alcune questioni interpretative preliminari alla redazione del testo unico. Le prime attengono all'aspetto « costruttivo » del testo unico, alla sua funzione di « riordino » delle norme vigenti diverse da quelle del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa.

La maggior parte di tali norme saranno contenute nel d.lgs. n. 29/93; altre — dalla quantità e dai contenuti individuabili solo dopo aver risolto alcuni dei problemi che saranno affrontati nei paragrafi seguenti — saranno invece contenute in norme generali o speciali sia precedenti sia successive al d.lgs. 29. Il testo unico dovrà ovviamente comprendere tutte queste norme, probabilmente ordinandole in alcuni titoli dalla portata applicativa generale e in altri titoli destinati ad alcuni comparti o amministrazioni. Occorrerà poi scegliere tra diverse tecniche

proprio « Testi unici legislativi » — che elenca le operazioni che non hanno carattere di modificazione sostanziale. Esse sono:

- a) adeguamento di espressioni superate al linguaggio corrente e uniformazione della terminologia;
- b) aggiornamento dell'indicazione di organi o uffici a una loro nuova denominazione o in relazione a una nuova ripartizione di competenze derivante da altre disposizioni;
- c) correzione di errori materiali;
- d) inclusione di modifiche o integrazioni anche non testuali o implicite delle leggi unificate; eliminazione di ridondanze e modifiche alle disposizioni unificate necessarie per rispettare sentenze della Corte costituzionale che abbiano accolto ricorsi in materia;
- e) apposizione di una rubrica agli articoli, capi e altre partizioni che ne siano privi;
- f) abrogazione espressa delle disposizioni precedentemente in vigore e di altre disposizioni collegate che siano tacitamente abrogate o comunque non più vigenti;
- g) aggiornamento dei rinvii ad altre disposizioni i quali non rispondano più allo stato della legislazione.

Si tratta di un'elencazione che può valutarsi ampia o carente, a seconda dei punti di vista e, probabilmente, della specifica materia sottoposta a riordino. Essa, essendo contenuta in una delle poche norme vigenti sul tema nel nostro ordinamento, si riporta però come utile indicatore del punto in cui potrebbe fissarsi il discrimine tra coordinamento formale e coordinamento sostanziale delle norme da ricomprendere nel testo unico.

di redazione di tali norme. In alcune recenti esperienze le norme vengono riprodotte senza porre in evidenza il collegamento con la precedente fonte (es.: d.lgs. 58/1998 in materia di intermediazione finanziaria); in altre invece la rubrica degli articoli contiene i riferimenti agli estremi legislativi da cui le disposizioni sono state ricavate (es.: d.lgs. 286/1998 in materia di immigrazione).

Non tutte le norme comprese nel d.lgs. 29/93 e successive modificazioni vanno ricondotte nel testo unico previsto dall'art. 8 della l. 50/99. Infatti quest'ultimo prevede il riordino delle sole norme sui « rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 2 comma 2 » del decreto 29. Ciò significa che vi rientrano tutti gli istituti delle relazioni collettive e dei rapporti individuali di lavoro (per una precisa elencazione v. le tabelle relative a ciascun comparto, alle quali si farà riferimento nel successivo paragrafo 8), con esclusione delle norme relative all'organizzazione amministrativa; ai controlli finanziari, gestionali e di legittimità; agli istituti mantenuti in un contesto giuridico di tipo pubblicistico (es.: organici e concorsi); alla giurisdizione.

7. *Segue: b) problemi di diritto intertemporale. In particolare significato delle espressioni « sottoscrizione » e « disposizioni vigenti » nell'art. 72 del d.lgs. 29/93.*

I problemi interpretativi e le scelte regolative più numerosi e delicati riguardano però la c.d. *pars destruens* del testo unico, che, per le ragioni dette, svolge una funzione importantissima. Le questioni principali sono le seguenti:

a) Individuazione del « momento » in cui si determina l'effetto abrogativo più ampio e radicale, a seguito del quale non trova più applicazione la disciplina previgente. Riguardo a questo « momento » il testo unico non ha capacità regolativa diretta, in quanto deve indicare le « norme generali e speciali del pubblico impiego che hanno cessato di produrre effetti ai sensi dell'art. 72 del d.lgs. 29/93 ». In base a tale norma la cessazione degli effetti si produce « dal momento della sottoscrizione, per ciascun ambito di riferimento, del secondo contratto collettivo ». Rispetto a tale formulazione sorgono dubbi su vari profili,

I tutti connessi al significato che si attribuisce al termine « sottoscrizione ».

Il primo — di più facile soluzione — riguarda la collocazione temporale della « sottoscrizione » del contratto. Mentre infatti l'originaria versione del d.lgs. 29 non prevedeva nessuna particolare forma di pubblicità per i contratti collettivi, ora l'art. 44 c. 6 del d.lgs. 80/98 prevede che questi vadano pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica. Può così capitare che un contratto di comparto — ad esempio quello degli enti locali — pubblicato nella Gazz. Uff. del 24.4.99, risulti invece sottoscritto in data diversa (dal comunicato della PdC inserito nella medesima gazzetta si deduce che la data della sottoscrizione è per gli enti locali l'1.4.1999). Considerando però che l'effetto abrogativo è uno degli effetti legali del contratto, si può ritenere che esso si produca — come tutti gli altri effetti del contratto — « dalla data della definitiva sottoscrizione » (art. 45 u.c. del d.lgs. 29/93).

Il secondo dubbio — ben più rilevante — attiene al fenomeno (o alla fattispecie) « sottoscrizione del secondo contratto collettivo ». Dando per pacifico che la norma si riferisca al secondo contratto di comparto o di area, la formula utilizzata non consente di individuare un preciso « momento » da cui far decorrere l'effetto caducatorio allorché il secondo contratto collettivo non si esaurisca in un unico atto contrattuale. Può infatti accadere che trattativa e conclusione dei negoziati si snodino attraverso più atti contrattuali: in tal caso la stipulazione di quale di essi coinciderà con il « momento » indicato dall'art. 72 del d.lgs. 29?

Quanto detto è puntualmente accaduto per tutti i contratti di comparto della seconda tornata contrattuale. Nessun contratto collettivo stipulato sinora regola infatti interamente l'area prima disciplinata da norme specifiche per il pubblico impiego né accetta la caducazione automatica prevista dall'art. 72, preferendo indicare uno « scadenario » entro cui completare la normativa, « scadenario » che è piuttosto differenziato: es. per gli enti locali si fissa come data ultima il 30.4.99; per la sanità il 30.9.1999; per i ministeri, gli enti pubblici non economici e la scuola il 31.12.1999. Nel frattempo viene mantenuta in vigore la normativa previgente sino a quando non sia tutto contrattualmente regolato. L'insieme di queste disposizioni

I contrattuali rischia di generare un effetto deleterio: mantenere cioè in vigore tutta la disciplina previgente anche se le scadenze previste dai contratti non venissero rispettate (e in effetti quasi nessuna scadenza è stata sinora rispettata, né ormai appare realistico che lo sia).

Una menzione particolare merita poi il contratto per i dirigenti degli enti locali 1998-2000 — l'unico dei contratti d'area finora stipulati — che, nella preintesa del 14.10.1999, all'art. 39, comma 1, prevedeva che « in via transitoria, la regolamentazione di cui all'art. 2, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 29/93 degli istituti e delle materie non disciplinati dai contratti collettivi vigenti nell'area, stipulati ai sensi dello stesso decreto legislativo, è quella contenuta nelle previgenti disposizioni di legge o degli accordi recepiti in decreti del Presidente della Repubblica in base alla legge 93/1983 »; successivamente, al comma 1 dell'art. 41, la medesima ipotesi prevedeva invece che « dalla data di stipulazione del presente CCNL, ai sensi dell'art. 72, comma 1, del d.lgs. n. 29/1993, cessano di produrre effetti nei confronti del personale con qualifica dirigenziale le norme generali e speciali del pubblico impiego ancora vigenti, limitatamente agli istituti del rapporto di lavoro ». Nella stesura finale del contratto del 23.12.1999, è rimasta solo la formulazione dell'art. 41; ma la vicenda rende avvertiti di come sia azzardato attendersi dai contratti una limpida « fuoruscita » dalla fase transitoria.

Sul piano interpretativo del d.lgs. n. 29 sembrano astrattamente possibili tre scelte. La prima è quella di intendere in modo assai rigido l'art. 72, ritenendo che il momento determinante sia la sottoscrizione del primo atto negoziale riconducibile alla seconda tornata contrattuale. Già in tal senso si registrano orientamenti dottrinali e giurisprudenziali [v. Trib. Torino 2.7.1999 (3)], rigorosamente fondati sulla lettera della norma. Vi sono però da considerare due aspetti: a) si dà in tal modo un'interpretazione dell'art. 72 poco calibrata sulle dinamiche sindacali reali, già prevedibili anche per il legislatore del 1993; b) si entra in contraddizione con scelte contrattuali ben

(3) Pubblicata in questa *Rivista*, 1999, n. 6, 1277, con nota di GRAGNOLI, *La chiusura del regime transitorio: l'art. 72 del d.lgs. n. 29/1993 e la seconda tornata di contrattazione*.

I note, sin dal loro affacciarsi, anche al Governo ed ai comitati di settore (v. l'art. 51 del d.lgs. 29/93).

La seconda possibile scelta è rimettersi totalmente alle scelte già maturate o che potranno maturare in sede negoziale, accettando anche il rischio di rinvii *sine die* dell'effetto caducatorio previsto dall'art. 72 del d.lgs. 29. Ciò pare più difficilmente riconducibile tanto alla lettera quanto alla *ratio* dell'art. 72, specie se non si fosse in presenza di un'esplicita indicazione dei tempi e delle modalità di conclusione del secondo contratto di comparto o di area. Di certo una simile interpretazione rende contraddittorio sotto il profilo logico-normativo e tecnicamente impervio procedere alla redazione di un testo unico entro termini predeterminabili.

La terza soluzione interpretativa può essere basata sul presupposto che l'art. 72 del d.lgs. 29 persegue l'obiettivo di fissare un momento in cui si determina la caducazione della disciplina previgente, ma rimette alle parti l'esatta individuazione di tale momento in ragione delle peculiarità del processo negoziale. Tale singolare facoltà si esercita però all'atto della sottoscrizione del contratto di comparto o di area; solo eccezionalmente si può interpretare la norma nel senso che le parti, pur sottoscrivendo un contratto che è a tutti gli effetti il secondo contratto di comparto per quanto attiene alla parte normativa, possano ritenere che, entro una data certa, tale contratto possa essere integrato e fino a quella data possano far slittare anche l'effetto abrogativo della sottoscrizione del primo contratto. Non sarebbero però possibili né ulteriori rinvii né un'indefinita salvaguardia della disciplina previgente.

La terza soluzione, pur presentando, al pari della seconda, degli indubbi elementi di forzatura del dato normativo letterale, pare quella più in grado di realizzare l'obiettivo del legislatore senza ignorare le concrete dinamiche sindacali. Non va taciuto però che, alla stato della normativa, elevato è il rischio di collisione tra prassi sindacali e orientamenti giurisprudenziali, per di più proprio in ordine alla delegificazione ed alla semplificazione del previgente quadro normativo, che, come si è premesso, concretizzano le linee di politica del diritto alle quali si collega anche l'adozione del testo unico.

b) La seconda questione interpretativa dell'art. 72 attiene all'oggetto della caducazione: quali sono le « disposizioni vigen-

I ti » (o « previgenti ») che vengono travolte dal meccanismo previsto dall'art. 72 c. 1 ultimo periodo? Al riguardo occorre chiarire sia il termine finale sia il termine iniziale della vigenza delle disposizioni di cui parla la norma.

Tali disposizioni sono « le norme generali e speciali del pubblico impiego, vigenti alla data di entrata in vigore del (presente) decreto e non abrogate ... limitatamente agli istituti del rapporto di lavoro »; tra queste però non vanno ricomprese le materie di cui all'art. 2 c. 1 lett. c) della l. 421/92. Fermo restando che le suddette « disposizioni vigenti » restano in vigore ad integrazione della disciplina privatistica e delle particolari norme del d.lgs. 29/93 — e perdono quindi da subito qualsiasi connotato « pubblicistico » (es.: anche se il trattamento di missione all'estero è regolato da una norma del t.u. del 1957, tanto la sua quantificazione quanto il regime della corresponsione avviene in un quadro contrattuale retto dalle regole privatistiche) — sembra possibile individuare almeno tre diversi termini finali di vigenza: a) 21 febbraio 1993, data di entrata in vigore dell'originaria versione del d.lgs. 29, che però diventa 13 gennaio 1994 tenendo conto dell'ultimo decreto correttivo della « prima serie », il d.lgs. 23.11.1993 n. 546, pubblicato nella Gazz. Uff. del 29.12.1993 n. 304; b) 23 aprile 1998, data di entrata in vigore del d.lgs. 80/98, che ha « ritoccato » l'art. 72; c) 22 novembre 1998, data in cui entra in vigore il d.lgs. 387/98, l'atto normativo che completa la seconda delega diretta a produrre il decreto 29 (fissa cioè « la data di entrata in vigore » del decreto 29 nella sua versione « finale »). L'interpretazione più piana pare la prima; tuttavia scegliere l'una o l'altra delle date indicate determina conseguenze assai diverse sul testo unico, dal momento che tutt'altro che esiguo è il numero di norme emanate tra il 1993 e il 1998. Né può pensarsi che, ove l'operare del meccanismo di caducazione « automatica » previsto dall'art. 72 c. 1 mantenesse in vigore le norme successive al febbraio 1993, la contrattazione collettiva ne potrebbe comunque far cessare l'efficacia in base al già rammentato art. 2 commi 2 e 3 del d.lgs. 29/93. Tale norma infatti, considerata nelle sue due versioni, non riesce a determinare una caducazione automatica delle norme entrate in vigore dopo il 1993 simile a quella prevista dall'art. 72 del decreto 29, dal momento che le norme prodotte tra il 93 e il 95 non sono successive ai contratti di

I comparto (né pare rassicurante, ai fini dell'interpretazione di questa complessa normativa, far riferimento a qualche atto prodromico della contrattazione di comparto, come l'accordo sull'indennità di vacanza contrattuale); mentre le norme stipulate dopo i primi contratti non cadono più automaticamente con i secondi contratti, perché il d.lgs. 80/98, salvo che per i trattamenti economici, per il resto ha trasformato l'art. 2 c. 2-bis da regola automatica in regola che consente ai contratti collettivi la deroga esplicita.

Quanto al termine iniziale di vigenza delle disposizioni cui fa riferimento l'art. 72 nella parte qui esaminata, va innanzitutto chiarito qual è il fenomeno che occorre evitare. Un esempio può essere il seguente: vi sono norme sugli inquadramenti precedenti alla l. 312/80 mai espressamente abrogate; se si abroga esplicitamente la l. 312/80 si rischia di ingenerare dubbi sull'eventuale riviviscenza di quelle norme; se però si abrogano esplicitamente dall'adozione del testo unico, si rischia di ingenerare dubbi sulla possibile abrogazione tacita ad opera della l. 312/80. Probabilmente, senza ripetere dettagliatamente ogni abrogazione o modifica, conviene che il testo unico disponga, in generale, che restano modificate o abrogate le disposizioni già espressamente modificate o abrogate dalle fonti di cui lo stesso testo unico sancisce l'abrogazione.

Potrebbe infine essere utile chiarire che il testo unico, non avendo, come s'è detto, una portata meramente ricognitiva, può avere una portata abrogativa diretta, fissando un'unica data di decorrenza nei casi maggiormente controversi o disboscando il tessuto normativo da quelle norme disapplicate implicitamente a seguito dei primi contratti (es. norme sulle paghe tabellari; norme su promessa solenne e giuramento). Affrontando tale ultimo problema, va anche chiarita la sorte dell'art. 72 del d.lgs. 29/93, che non dovrebbe più operare come autonomo precetto caducatorio, in quanto assorbito dal testo unico che indica esplicitamente tutte le abrogazioni, cessazioni di efficacia o disapplicazioni.

8. *Tecniche di rilevazione e classificazione dei dati normativi.*

In concreto il problema principale nella redazione di un testo unico completo e analitico, come richiesto dall'art. 8 della

I l. 50/99, è quello di operare una completa rilevazione sia del quadro normativo vigente dopo il decreto 29 sia di quello ad esso previgente, mettendo in adeguato risalto tutte le scelte effettuate dalla contrattazione collettiva, specie nella prima tornata contrattuale. Molti problemi interpretativi e di coordinamento potranno essere affrontati e risolti solo analizzando i dati normativi generali e specifici di ciascun comparto.

9. *Esclusione delle regole contrattualizzate e della legislazione regionale.*

Alcuni problemi particolari possono essere risolti sulla base di opzioni generali. Alcuni sorgono nel rapporto tra il testo unico e talune tecniche specifiche utilizzate dalla contrattazione collettiva. In particolare la contrattazione a volte non riformula esplicitamente norme di legge o di d.p.r., ma vi fa un rinvio testuale. Tale rinvio deve essere interpretato come rinvio materiale: ciò vuol dire che la norma non va inserita nel testo unico tra quelle vigenti; piuttosto essa va inserita tra quelle abrogate. A nulla rileva che poi tale norma possa essere ripresa dalla contrattazione collettiva, anche futura, sempreché ovviamente non entri in contrasto con altre norme o principi di legge (analogamente a quanto accade nella disciplina privatistica).

Problemi anche più delicati si pongono con riguardo alla legislazione regionale. Com'è noto sul punto le scelte rinvenibili nel d.lgs. 29/93 e successive modificazioni non sono chiare e univoche. La questione è però troppo complessa e di fondo perché si possa pensare di intervenire in sede di riordino della normativa con il testo unico. Il testo unico dovrà riprendere la formulazione dell'art. 1 c. 3 del d.lgs. 29. Resta poi sempre possibile che le singole regioni o provincie a statuto speciale adottino propri testi unici, seppure nei limiti consentiti dall'art. 121 Cost.

10. *Necessità del completamento della seconda tornata contrattuale di comparto e di area.*

Dall'impostazione sinora seguita e dai problemi via via affrontati appare evidente che il testo unico, fondamentale com-

I pletamento della riforma legislativa, si muove di pari passo con la contrattazione collettiva. In questo l'art. 72 del d.lgs. 29/93, pur con le sue ambiguità interpretative, esprime delle scelte piuttosto chiare. Appare pertanto da escludere che il testo unico possa vedere la luce se non si esaurisce la seconda tornata contrattuale, sinora incompleta sia perché non sono stati siglati tre degli otto contratti di comparto (ma va considerato anche il contratto dei medici per la sanità) sia perché soltanto uno dei contratti di area dirigenziale è sufficientemente definito. Per di più, anche per i contratti stipulati, si aggiunge la delicata questione, esaminata al paragrafo 6, della modulazione temporale della stipulazione del secondo contratto di comparto.

In queste condizioni il testo unico sarebbe tecnicamente approssimativo e si configurerebbe per di più come una parziale imposizione per la contrattazione collettiva.

L'approssimazione tecnica è del tutto evidente, dal momento che non si conoscono tutte le scelte specifiche operate dalla contrattazione collettiva. Nei rapporti tra iniziativa legislativa e contrattazione non va poi trascurato che la modulazione temporale scelta dai contratti, sebbene, come s'è detto, solo con qualche sforzo sia riconducibile all'interpretazione dell'art. 72 del d.lgs. 29, ha ricevuto l'avallo del Governo e dei comitati di settore.

Per più ragioni appare dunque necessario attendere la maturazione complessiva dei processi contrattuali.

11. *Utilità di una precisazione temporale nel contenuto della delega.*

Non potendosi emanare il testo unico entro il termine del 31.12.1999 previsto dalla l. 50/99, occorre in qualche modo rinnovare la delega. Considerando i problemi emersi nelle analisi che precedono, potrebbe essere opportuno non limitarsi a ripetere la formulazione della l. 50/99, ma apportare alcune modifiche che potrebbero rendere più agevole e piana la formulazione del testo unico. Le modifiche alla formulazione contenuta nell'art. 8 della l. 50/99 potrebbero essere le seguenti:

- la lettera *a*) dovrebbe precisare: « le disposizioni **rese inapplicabili** o »

I

- la lettera *b*) potrebbe essere integrata con la seguente espressione (in neretto):

« ... *b*) le norme generali e speciali **riguardanti esclusivamente** il pubblico impiego **e vigenti fino al 22 novembre 1998...** »

- Dopo il comma 1 si potrebbe aggiungere un comma dal seguente tenore:

« In caso di mancata sottoscrizione del secondo contratto collettivo normativo di comparto o di mancato completamento della seconda tornata contrattuale di comparto per la parte normativa, il testo unico può fissare il termine entro cui cessano di produrre effetti le norme di cui al comma 1 lettera *b*). Tale termine in ogni caso non può essere successivo al (si consiglia di non superare il primo semestre del 2000) ».

Bologna - Napoli, 31 gennaio 2000