

**Giornale di DIRITTO
AMMINISTRATIVO**

2

Quaderni

diretti da Sabino Cassese

*L'attuazione
della riforma
del pubblico impiego*

Antonio Zucaro

IPSOA

Antonio Zucaro

L'attuazione della riforma del pubblico impiego

IPSOA

L'Autore

Antonio Zucaro

Dirigente 1^a fascia della Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento
funzione pubblica (Direttore Ufficio relazioni sindacali)

© Copyright by IPSOA Editore s.r.l. - 2000

*I diritti di traduzione, di riproduzione e di adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo
(compresi le copie fotostatiche, i film didattici e i microfilm) sono riservati per tutti i Paesi.*

*L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare
specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.*

Sommario

Capitolo I INTRODUZIONE

- | | | |
|----|---------------------------------|----|
| 1. | Fasi ed obiettivi della riforma | 9 |
| 2. | La riforma e la concertazione | 11 |

Capitolo II LA CONTRATTAZIONE

- | | | |
|------|---|----|
| 1. | La contrattazione in generale | 17 |
| 2. | L'impianto normativo | 18 |
| 2.1. | I soggetti | 18 |
| 2.2. | Le procedure | 22 |
| 2.3. | Le risorse | 28 |
| 3. | L'attuazione delle norme | 29 |
| 3.1. | I soggetti | 29 |
| 3.2. | Le procedure | 32 |
| 3.3. | Le risorse | 38 |
| 4. | La negoziazione di diritto pubblico | 41 |
| 4.1. | L'area di applicazione e l'evoluzione normativa | 41 |
| 4.2. | I soggetti | 43 |
| 4.3. | Le procedure | 44 |
| 4.4. | Le risorse | 45 |
| 5. | Il sistema di classificazione del personale | 45 |
| 5.1. | Il superamento dell'ordinamento precedente | 45 |
| 5.2. | Il nuovo sistema nelle norme dei CCNL | 47 |
| 5.3. | L'attuazione nella contrattazione integrativa | 50 |
| 5.4. | Le conseguenze | 51 |

Capitolo III LA DIRIGENZA

- | | | |
|------|----------------------------|----|
| 1. | L'evoluzione normativa | 57 |
| 1.1. | La situazione precedente | 57 |
| 1.2. | La "prima privatizzazione" | 58 |

1.3.	La "seconda privatizzazione"	59
2.	L'applicazione della riforma	62
2.1.	La prima fase	62
2.2.	La seconda fase	64
3.	I problemi	67
3.1.	La costituzionalità	68
3.2.	L'evoluzione della giurisprudenza	70
3.3.	La coerenza del sistema	71
3.4.	Il sistema contrattuale	74

Capitolo IV LA GIURISDIZIONE

1.	Il trasferimento di giurisdizione	79
2.	La deflazione del contenzioso	81
3.	Arbitrato e conciliazione	83

Capitolo V CONCLUSIONI

1.	Luci ed ombre della riforma	89
2.	Le relazioni sindacali	91
3.	La dirigenza	98
4.	Considerazioni finali	100

APPENDICE

1.	Contratto collettivo nazionale di lavoro comparto ministeri 1998 - 2001 personale non dirigente parte normativa 1998/2001 e parte economica 1998/1999 (16 febbraio 1999)	105
2.	Avvocatura dello Stato. Contratto collettivo integrativo 10 ottobre 2000	141
3.	Corte dei conti, Sezione controllo 1° Collegio, adunanza del 19 ottobre 2000. Deliberazione n. 102	159

Capitolo I
INTRODUZIONE

Sommario: 1. Fasi ed obiettivi della riforma. - 2. La riforma e la concertazione.

1. Fasi ed obiettivi della riforma

La riforma dei rapporti di lavoro e delle relazioni sindacali nelle pubbliche amministrazioni, ormai compiutamente definita e vigente, si è incentrata sul passaggio della materia dal precedente regime pubblicistico al regime di diritto privato e, conseguentemente, alla sua regolazione attraverso contratti collettivi ed individuali. Questo passaggio è stato realizzato in due fasi, ciascuna delle quali è stata avviata da un intervento legislativo e poi completata da una "tornata" di Contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL), nei diversi comparti delle pubbliche amministrazioni. Infatti, il nuovo sistema di regolazione è stato introdotto dalla legge delega n. 421 del 1992 e dal conseguente decreto delegato n. 29 del 1993, e realizzato dai CCNL per il quadriennio 1994-1997, in quella che è stata definita la "prima" privatizzazione, che ha gettato le basi del sistema, lasciando una serie di norme e di istituti a presidio della natura pubblica delle amministrazioni. Questo presidio, tuttavia, ha comportato incertezze e problemi, che sono stati affrontati dalla "seconda privatizzazione" nella direzione di un ulteriore avvicinamento al modello privatistico; il sistema è stato, così, ridisegnato dalla legge delega n. 59 del 1997 e dai successivi decreti delegati, integrativi e modificativi del decreto 29, ed infine realizzato dai CCNL per il quadriennio 1998-2001 - ormai stipulati per (quasi) tutti i comparti di contrattazione - e dai Contratti integrativi, di Ente o di amministrazione, che ne stanno derivando.

La "seconda privatizzazione", in realtà, non vuole essere solo uno sviluppo delle precedenti istanze di riforma, che si proponevano obiettivi interni al sistema amministrativo, di razionalizzazione dell'organizzazione e di controllo della spesa, ma intende collocarsi su un livello più generale, investendo il rapporto tra sistema politico, sistema amministrativo e società civile. La stessa collocazione delle norme di delega all'interno della legge n. 59 del 1997 collega organicamente questa ultima fase della riforma al processo di radicale decentramento di poteri e strutture dallo Stato centrale verso le Regioni e le autonomie locali, prefigurando un federalismo a Costituzione vigente¹.

Gli elementi qualificanti del nuovo sistema di regolazione, oltre alla contrattazione collettiva, fondata sull'autonomia negoziale delle due parti - Amministrazioni come datori di lavoro e sindacati rappresentativi dei lavoratori - poste

¹ M. D'Antona, *La seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle leggi Bassanini*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1998, n. 1.

sullo stesso piano dal diritto comune del lavoro, sono stati individuati dalla dottrina nella privatizzazione dell'attività di organizzazione interna delle pubbliche amministrazioni (art. 4, comma 2 del d. lgs. n. 29/1993) e, più in generale, nell'applicazione, anche per questa materia, del principio di distinzione tra politica ed amministrazione (art. 3, commi 1 e 2 dello stesso d. lgs.), ovvero del riparto di poteri tra gli organi di vertice, di nomina politica, cui spetta la determinazione degli indirizzi politico-amministrativi, e gli organi dirigenziali, ai vari livelli, cui spetta la gestione amministrativa, nell'ambito degli indirizzi medesimi². Tali elementi sono stati ritenuti compatibili con la Costituzione da due importanti sentenze della Corte costituzionale, la n. 313 del 1996 e la n. 309 del 1997.

Gli obiettivi assegnati alla riforma dai diversi soggetti, istituzionali, politici e sindacali, che l'hanno concepita e realizzata, possono sintetizzarsi nei termini seguenti. Nella prima fase (Governo Amato, 1992/1993), gli obiettivi erano il controllo della spesa per il personale, dilatatasi negli anni '80, ed il miglioramento dell'efficacia delle pubbliche amministrazioni, attraverso l'adozione di modelli gestionali privatistici; questi obiettivi sono rimasti importanti anche per i Governi successivi, e tuttavia, nella seconda fase, hanno dovuto contemperarsi con un'altro obiettivo, comune alla parte sindacale: il miglioramento qualitativo delle capacità professionali dei dipendenti, che comporta forti investimenti sia in formazione, sia in incentivi economici. Sul versante sindacale, le tre maggiori Confederazioni hanno assunto come obiettivo prioritario, comune anche alle forze politiche di riferimento ed agli ultimi Governi, l'unificazione della regolazione del lavoro privato e di quello pubblico, realizzatasi più compiutamente solo nella seconda fase, svincolando la contrattazione nelle pubbliche amministrazioni dalle tutele pubblicistiche, amministrative e giurisdizionali. Inoltre, sia da parte sindacale sia da parte governativa, nella seconda fase è emersa la rilevanza dell'obiettivo del coinvolgimento attivo dei sindacati e dei lavoratori nei processi di riforma e di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni (Governi Prodi e D'Alema, Protocollo d'intesa sul lavoro pubblico, marzo 1997).

Dunque, la riforma si è inserita in un disegno politico organico, comune alle forze politiche di Governo ed alle maggiori organizzazioni sindacali, che ha visto nella contrattazione collettiva un potente fattore di trasformazione e di miglioramento delle pubbliche amministrazioni, collegato ai processi di riforma operati a livello legislativo nel senso del federalismo a Costituzione vigente, della delegificazione, semplificazione ed informatizzazione delle procedure, della razionalizzazione della spesa pubblica per retribuzioni.

² G. D'Alessio, *La riforma del lavoro pubblico negli scritti di Massimo D'Antona*, in De Vittorio, Matteini, Talamo (a cura di) *Il lavoro delle riforme*, Roma 2000, p. 23 e ss.

2. La riforma e la concertazione

La collocazione della riforma del lavoro pubblico in un disegno politico più ampio di riforma dell'amministrazione è avvenuta nell'ambito del sistema complessivo di relazioni sindacali vigente nel nostro Paese, improntato alla "concertazione" tra Governo e parti sociali. Perciò, per comprendere il rapporto tra la contrattazione collettiva nel lavoro pubblico e la riforma in atto nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni è indispensabile collocarlo in tale contesto. In particolare, vanno colti gli snodi tra la contrattazione collettiva e le procedure della "concertazione". Questa, in tutti i paesi sviluppati, rappresenta un metodo di decisione congiunta tra il Governo e le parti sociali, ovvero le organizzazioni rappresentative di interessi, in cui i diversi soggetti si assumono reciproci impegni al fine di realizzare obiettivi comuni. In questo modello, il Governo interviene non come mediatore tra le parti sociali, né (solo) come datore di lavoro, ma come parte politico-istituzionale, portatrice di interessi generali, ed in tale veste, per realizzare i propri obiettivi di politica economica e sociale, disposto a dare contropartite anche sul terreno delle proprie competenze istituzionali, come l'iniziativa legislativa, a fronte di contropartite offerte dalle parti sociali. A queste, in cambio di impegni, più o meno direttamente vincolanti, assunti sul terreno delle proprie, autonome disponibilità, la concertazione offre una legittimazione a trattare direttamente delle grandi questioni nazionali, al di fuori ed a monte del Parlamento. Perciò i politologi hanno definito questo modello come "neo corporativo"³.

In Italia, dalle prime esperienze degli anni '70 e dal "Protocollo sul costo del lavoro" del 1984, passando per l'Accordo del luglio 1993 fino al "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione" del Natale 1998, la pratica della concertazione si è evoluta ed affermata come un modello relazionale formalizzato, articolato in distinte sessioni e procedure di confronto, esteso dal livello nazionale al livello regionale e locale, nonché al livello settoriale (ad esempio: servizi di pubblica utilità). Questa pratica ha permesso la realizzazione di obiettivi decisivi, come la riduzione dell'inflazione e l'adesione alla moneta unica europea, ma non è riuscita, nella sostanza, a raggiungere l'obiettivo più ambizioso, ovvero la stesura di un nuovo patto sociale tra capitale, lavoro e Stato, necessario per adeguare il sistema paese alle nuove esigenze imposte dalla globalizzazione. Questo insuccesso, dovuto alla molteplicità delle materie affrontate, come la riduzione della spesa pensionistica, la disciplina della flessibilità del lavoro, la crescita dell'occupazione, nonché alle diversità delle culture sindacali, poste di fronte a prospettive di scambio tra una riduzione certa delle garanzie esisten-

³ M. Salvati, *Sindacato, concertazione, politica economica*, in *Stato e mercato*, 2000, Dicembre.

ti ed incerti vantaggi sul terreno del miglioramento del sistema produttivo, sta conducendo ad una riduzione del ruolo della concertazione, messa esplicitamente in discussione da alcuni dei maggiori soggetti interessati. In parallelo a tale riduzione, va registrata una riaffermazione rituale-simbolica del metodo, divenuta evidente nel "Patto di Natale" del 1998. In concreto, si può affermare che la concertazione sopravvive non più per i risultati positivi che produce, ma perché offre ai maggiori soggetti sociali, e soprattutto ai sindacati, un terreno di intervento sulle grandi questioni della politica economica nazionale.

In particolare, per effetto dell'Accordo del 23 luglio 1993, la concertazione investe la politica di bilancio dello Stato e la politica dei redditi, considerate congiuntamente, in due sessioni di confronto, in coerenza con i tempi dei processi decisionali di politica economica. La prima sessione si svolge a maggio-giugno, prima della presentazione del Documento di programmazione economica e finanziaria, per poter definire, in tale sede, obiettivi comuni sui trassi d'inflazione programmati, sulla crescita del prodotto interno lordo e sull'occupazione. La seconda si tiene a settembre, in occasione dell'elaborazione dello schema di legge finanziaria per l'anno successivo, per definire "*...le misure applicative degli strumenti di attuazione della politica dei redditi, individuando le coerenze dei comportamenti delle parti nell'ambito dell'autonomo esercizio delle rispettive responsabilità*"⁴.

In queste due sessioni di confronto su politica di bilancio e politica dei redditi, si è inserita una pratica di incontri tra Governo ed organizzazioni sindacali sugli incrementi retributivi per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che si svolge prima, o comunque a parte, rispetto alle sessioni di concertazione trilaterale sull'intera manovra annuale, e dunque realizza un modello spurio di "concertazione" bilaterale tra Governo e organizzazioni sindacali.

In tale pratica, concepita all'origine come una forma di "concertazione settoriale" per la pubblica amministrazione, il Governo interviene nella doppia veste di organo politico, portatore di interessi generali, e di datore di lavoro; anche le organizzazioni sindacali, partecipando sia a livello confederale che di categorie del pubblico impiego, assumono la doppia veste di rappresentanti dei cittadini - lavoratori, nonché di rappresentanti dei lavoratori pubblici. Questa concertazione bilaterale non si realizza solo nelle occasioni sopra ricordate, ma è diventata una *species* di concertazione distinta rispetto al *genus*, e tendenzialmente generalizzata a tutte le grandi questioni relative al funzionamento dell'amministrazione. Il punto di svolta di questa trasformazione può individuarsi nel "Protocollo d'intesa sul lavoro pubblico", sottoscritto il 12 marzo 1997 dal Governo e dalle maggiori organizzazioni sindacali dei dipen-

⁴ Accordo Governo - parti sociali del 23 luglio 1993 (Protocollo sulla politica dei redditi ecc., paragrafo 1).

denti pubblici. In questo importante documento sono state definite le scelte strategiche di riforma del lavoro pubblico e di riorganizzazione della pubblica amministrazione, articolandole in sei parti: completamento della contrattualizzazione del lavoro pubblico, politiche di innovazione, valorizzazione e qualificazione del lavoro pubblico, mobilità, interventi sull'organizzazione, forme di finanziamento e strumenti delle politiche del lavoro nel settore pubblico e di attuazione del protocollo. Queste scelte hanno individuato i contenuti della "seconda privatizzazione", impostata dalla legge delega 15 marzo 1997, n. 59 (collegato alla Finanziaria 1997), praticamente contemporanea al Protocollo, e poi realizzati dai decreti delegati attuativi di questa⁵.

Questa particolare tipologia di concertazione bilaterale è divenuta un metodo di confronto permanente tra Governo e grandi centrali sindacali nella predisposizione di tutti i provvedimenti legislativi di riforma delle amministrazioni che in qualche modo riguardassero il personale, trovando una sanzione formale nella previsione dell'art. 19 della citata legge n. 59 del 1997⁶. Questa pratica, poi, si è estesa dal livello generale di Governo al livello delle singole amministrazioni, per cui, nel corso del 1999, si sono stipulati "Protocolli di intesa" tra singoli Ministri e sindacati dei dipendenti ministeriali sulla riorganizzazione dei Ministeri stessi, in vista dell'emanazione dei decreti delegati di riforma conseguenti alla legge delega n. 59 del 1997.

Data la sua natura bilaterale, in questa tipologia di concertazione sono del tutto assenti le organizzazioni delle imprese e dei cittadini - utenti, mentre il doppio ruolo svolto sia dal Governo che dalle Confederazioni sindacali ha condotto, come si vedrà, ad una confusione, più o meno voluta, di ruoli, obiettivi e strumenti negoziali.

Infine, una ulteriore forma di concertazione nel sistema amministrativo è quella prevista dai CCNL dei lavoratori pubblici come tipologia di relazioni sindacali, distinta dalla contrattazione ma nascente da questa, su materie tipiche dell'organizzazione degli uffici ed incidenti, indirettamente, sui rapporti di lavoro⁷. Questa forma di concertazione ha sostituito l'"esame congiunto", previsto dalla prima versione del d. lgs. n. 29/1993, e si realizza attraverso un confronto con i sindacati, che può durare fino ad un mese, dopodiché, se non si

⁵ V. d. lgs. 4 novembre 1997, n. 396; d. lgs. 31 marzo 1998, n. 80; d. lgs. 29 ottobre 1998, n. 387.

⁶ Legge 15 marzo 1997, n. 59. Art. 19: "*Sui provvedimenti di attuazione delle norme previste nel presente capo (decreti delegati di riordino dei Ministeri, degli enti pubblici, ecc. N.d.r.) aventi riflessi sull'organizzazione del lavoro o sullo stato giuridico dei pubblici dipendenti sono sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative*".

⁷ Si veda, ad esempio, CCNL Ministeri 1998-2001, art. 6, co. 1, lett. B (supplemento ordinario G.U. n. 46 del 25 febbraio 1999), in *Appendice 1*.

arriva ad un accordo decide l'amministrazione. Oggetto di questa ulteriore concertazione sono le "implicazioni dei processi generali di riorganizzazione delle amministrazioni" (traducendo così in una previsione contrattuale la prassi della concertazione bilaterale), la definizione dei carichi di lavoro e la verifica della produttività degli uffici, nonché, come si dirà più avanti, le procedure applicative del nuovo ordinamento professionale.

In conclusione, il termine "concertazione", nel nostro sistema politico - amministrativo, viene riferito a tre distinte tipologie relazionali: la concertazione trilaterale sulle grandi questioni che interessano il mondo del lavoro; la concertazione bilaterale, a livello sia di Governo che di singola amministrazione, sui problemi di riforma e di gestione complessiva dell'amministrazione; la concertazione prevista dai CCNL come "forma di partecipazione" dei sindacati alle scelte organizzative delle amministrazioni, che viene a saldare, in basso, l'intreccio tra la concertazione stessa e la contrattazione collettiva.

Capitolo II
LA CONTRATTAZIONE

Sommario: 1. La contrattazione in generale. - 2. L'impianto normativo. - 2.1. I soggetti. - a) la parte datoriale. - b) La parte sindacale. - 2.2. Le procedure. - 2.3. Le risorse. - 3. L'attuazione delle norme. - 3.1. I soggetti. - 3.2. Le procedure. - 3.3. Le risorse. - 4. La negoziazione di diritto pubblico. - 4.1. L'area di applicazione e l'evoluzione normativa. - 4.2. I soggetti. - 4.3. Le procedure. - 4.4. Le risorse. - 5. Il sistema di classificazione del personale. - 5.1. Il superamento dell'ordinamento precedente. - 5.2. Il nuovo sistema nelle norme dei CCNL. - 5.3. L'attuazione del sistema in sede di contrattazione integrativa. - 5.4. Le conseguenze.

1. La contrattazione in generale

La contrattazione collettiva può essere studiata da vari punti di vista: giuridico, economico, sociologico, comportamentale; in ogni caso, per la stretta interconnessione dei vari aspetti, anche un esame, come quello che qui si propone, limitato al rapporto tra relazioni sindacali e funzionamento dell'amministrazione finisce con l'avere carattere interdisciplinare.

Il contratto collettivo è il negozio giuridico di diritto privato col quale una "parte datoriale" (Associazione di datori di lavoro, ma anche un singolo imprenditore) ed una "parte sindacale" (una o più Associazioni sindacali) predeterminano consensualmente clausole e condizioni dei contratti individuali di lavoro stipulati o da stipularsi nelle aziende di riferimento¹. Il contratto collettivo può essere stipulato, infatti, per una categoria di aziende, a livello nazionale o territoriale, o, anche, per una singola azienda. La dottrina lo ha configurato come un "contratto normativo", che determina i contenuti di una futura produzione contrattuale, senza porre in essere uno scambio immediato di prestazioni. In realtà, oltre a contenuti normativi, i contratti collettivi hanno spesso anche contenuti obbligatori per le parti stipulanti (ad esempio: ritenute sindacali), nonché contenuti transattivi o di accertamento (ad esempio: interpretazione autentica di clausole). La causa del contratto collettivo è stata individuata nella composizione di un conflitto di interessi tra gruppi professionali contrapposti; gli interessi sono "collettivi", propriamente, solo dal lato dei lavoratori, rappresentati dalle associazioni sindacali, mentre dal lato dei datori di lavoro è più corretto parlare di interessi comuni, tutelati per mandato dalle associazioni datoriali.

Su questa base, la contrattazione collettiva si è affermata, nel nostro paese, come "*metodo di regolazione bilaterale delle relazioni di impresa, fondato sul binomio conflitto - contratto e sul protagonismo delle organizzazioni sindacali*"².

¹ G. Giugni, *Diritto sindacale*, Bari 1980, p. 130 e ss.

² M. D'Antona, *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1992, n. 1.

Nel sistema pubblico, la legislazione di riforma disciplina puntualmente la contrattazione collettiva di diritto privato, individuandone ambiti e procedure con norme di "sostegno" all'autonomia delle parti. Perciò, da un lato questa contrattazione si configura in termini analoghi a quelli propri della contrattazione nelle imprese private, come esercizio di libertà negoziale, fondata, sul versante dell'amministrazione, sulla libertà di organizzarsi e di gestire le proprie risorse, a partire dalle risorse umane; dall'altro, a differenza di quanto avviene nel sistema privato, rimasto privo di una disciplina legislativa, la contrattazione nelle pubbliche amministrazioni è regolata e canalizzata dalle norme del d. lgs. n. 29/1993, con i problemi che verranno analizzati nei paragrafi successivi.

Per ragioni di linearità dell'esposizione, gli elementi del sistema verranno esaminati analiticamente ed in sequenza; tuttavia, la complessità della materia condurrà a rinvii da un punto all'altro della trattazione. Considerando, poi, lo scopo di questo scritto, si tratterà prevalentemente del sistema normativo "a regime"; perciò, le citazioni del d. lgs. n. 29/1993, senza altre indicazioni, vanno riferite al testo come modificato dagli ultimi correttivi, come il d. lgs. n. 396/1997 e il d. lgs. n. 80/1998, e le citazioni dei CCNL, senza altre indicazioni, si riferiscono a quelli relativi al quadriennio 1998-2001.

2. L'impianto normativo

2.1. I soggetti

a) La parte datoriale

La contrattazione collettiva con le organizzazioni sindacali viene esercitata, a livello nazionale, dall'ARAN, ovvero dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni.

L'ARAN si configura come un Ente strumentale di diritto pubblico (art. 50, comma 10, del d. lgs. n. 29/1993), che opera come rappresentante legale, ovvero come "agente contrattuale necessario" per tutte le pubbliche amministrazioni³. Oltre alla contrattazione nazionale, l'ARAN presta assistenza alle amministrazioni nell'applicazione dei CCNL nonché, su loro richiesta, nella contrattazione integrativa. Le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano possono scegliere se avvalersi dell'assistenza dell'ARAN per la contrattazione integrativa di competenza, o, in alternativa, di co-

³ V. Talamo, *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico*, in *Funzione Pubblica*, 1998, n. 3.

stituire a tal fine proprie Agenzie tecniche (art. 50, comma 16). Così, ad esempio, ha fatto la Provincia autonoma di Trento.

Inoltre, per poter esercitare la contrattazione, l'ARAN deve poter individuare i propri interlocutori sindacali; perciò, il d. lgs. n. 396/1997 le ha affidato il compito di accertare la rappresentatività sindacale delle diverse organizzazioni, attraverso la raccolta e l'elaborazione dei dati relativi alle deleghe ed ai voti ricevuti da queste.

Infine, l'ARAN svolge una attività di studio e di monitoraggio in materia di contrattazione collettiva; in particolare, predispone ogni trimestre un Rapporto sull'evoluzione delle retribuzioni effettive dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, con la collaborazione dell'ISTAT e del Ministero del Tesoro. Il monitoraggio sull'applicazione dei CCNL e dei contratti integrativi è effettuato da un osservatorio a composizione mista, con membri designati dall'ARAN, dai Comitati di settore e delle organizzazioni sindacali firmatarie dei CCNL.

L'ARAN è diretta da un organo collegiale, ovvero da un Comitato direttivo formato da un Presidente e da altri quattro membri, nominati con decreto del Presidente del consiglio dei ministri e scelti tra esperti di relazioni sindacali e gestione del personale. Il Presidente e due membri sono designati dal Presidente del consiglio, su proposta del Ministro della Funzione pubblica e del Ministro del Tesoro; per la designazione del Presidente, è sentita la Conferenza unificata Stato - Regioni e Stato - città; un membro è designato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni ed un'altro dall'ANCI e dall'UPI.

Il Comitato dura in carica quattro anni. I suoi membri possono essere riconfermati. V'è incompatibilità tra la partecipazione al Comitato direttivo e l'esercizio di funzioni pubbliche elettive, di cariche direttive in partiti politici e in organizzazioni sindacali, nonché di compiti di collaborazione e consulenza con tali organizzazioni. Il d. lgs. n. 396/1997, tuttavia, ha eliminato la previsione, contenuta nel testo originario del d. lgs. n. 29/1993, relativa alla sussistenza dell'incompatibilità anche nell'ipotesi in cui tali cariche siano state esercitate nel biennio precedente alla nomina all'ARAN.

Quanto alle risorse, l'ARAN si avvale di contributi delle singole amministrazioni, misurati sulla quantità di dipendenti in servizio, nonché di altri eventuali contributi per l'assistenza alla contrattazione integrativa o per altre prestazioni, a carico delle Amministrazioni che se ne avvalgono.

In ogni comparto o area, le amministrazioni che lo compongono esercitano un potere di indirizzo nei confronti dell'ARAN (art. 46 del d. lgs. n. 29/1993) attraverso le proprie istanze associative o rappresentative, che a tal fine costituiscono "Comitati di settore". Così, ad esempio, il Comitato di settore del comparto "Regioni ed Autonomie locali" è formato da rappresentanti delle diverse categorie di Enti, nominati dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni, dal-

l'ANCI per i Comuni, dall'UPI per le Province, ecc., secondo una proporzione concordata tra questi organismi. Ciascun Comitato elegge un Presidente.

Per i comparti dei dipendenti dello Stato (Ministeri, Scuola, Aziende di Stato) opera come Comitato di settore il Presidente del consiglio, tramite il Ministro per la Funzione pubblica, di concerto con il Ministro del Tesoro e, per la scuola, con il Ministro della Pubblica istruzione. Per gli accordi relativi all'istituzione dei comparti o a materie comuni a più comparti (contratti quadro - CCNQ), gli indirizzi sono forniti da un "Organismo di coordinamento" dei Comitati di settore (OCCSE), presieduto dal Ministro per la Funzione pubblica e formato dai Presidenti dei singoli Comitati di settore. L'"OCCSE", inoltre, concorda con l'ARAN, per ogni biennio contrattuale, la misura del contributo per dipendente corrisposto dalle Amministrazioni all'ARAN, per il suo funzionamento.

Questa costruzione normativa della "parte datoriale" nel sistema contrattuale pubblico è, in tutta evidenza, ispirata al modello privatistico (Confindustria), con i Comitati di settore che svolgono il ruolo delle Associazioni datoriali di categoria. Tuttavia, il carattere istituzionale dei datori di lavoro pubblici comporta rilevanti differenze, a partire dalla istituzionalizzazione ed unificazione delle "delegazioni trattanti" nell'ARAN. Inoltre, il principio di distinzione tra politica ed amministrazione comporta una articolazione della "parte datoriale", per cui nella contrattazione nazionale intervengono soggetti ed organi diversi, aventi tra loro rapporti a volte procedimentalizzati, a volte informali, la cui natura resta in bilico tra il regime pubblicistico e quello privatistico⁴.

Nella contrattazione integrativa, a livello di singola amministrazione, i soggetti della parte datoriale sono individuati dalla contrattazione nazionale, ovvero dal CCNL di categoria, nell'ambito degli organi di vertice e della dirigenza dell'amministrazione. Questa individuazione è stata effettuata dai diversi CCNL in termini non omogenei, ed a volte ambigui. Il CCNL per i dipendenti delle autonomie locali⁵, prevede chiaramente che la delegazione trattante, per l'amministrazione, è costituita da dirigenti; l'ipotesi di accordo raggiunta da questa è, poi, sottoposta alla valutazione dell'autorità politica di vertice. Invece, nel CCNL per i dipendenti degli Enti parastatali⁶, alla delegazione partecipa il "titolare del potere di rappresentanza", ovvero il Presidente dell'Ente,

⁴ Si veda nel primo senso P. Campanella e M.T. Carinci *L'attuazione della legge delega Bassanini*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1998, n. 1, e nel secondo senso M. D'Antona, *La seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle leggi Bassanini*, cit.

⁵ CCNL quadriennio 1998-2001 in data 31 marzo 1999, art. 10 (Supplemento ordinario G.U. n. 95 del 24 aprile 1999).

⁶ CCNL quadriennio 1998-2001 in data 16 febbraio 1999, art. 10 (Supplemento ordinario G.U. n. 60 del 13 marzo 1999).

o “un suo delegato”, nonché “una rappresentanza dei dirigenti degli uffici interessati alla trattativa”, ovvero il Direttore generale ed altri dirigenti. Così è previsto anche nei Ministeri⁷, dove il “titolare del potere di rappresentanza” è il Ministro; per sua delega, spesso tratta un Sottosegretario. Naturalmente, la presenza diretta dell’organo di vertice dell’amministrazione nella delegazione trattante esclude che l’ipotesi di accordo venga sottoposta ad una successiva valutazione a livello politico. Ciò significa che in queste amministrazioni il principio di distinzione tra politica ed amministrazione non si applica alla contrattazione integrativa.

b) La parte sindacale

I CCNL sono trattati e stipulati dalle organizzazioni sindacali rappresentative di ciascuna categoria, oltre alle Confederazioni cui queste risultano affiliate. I Contratti quadro, relativi a più comparti o aree dirigenziali di contrattazione, sono stipulati dalle Confederazioni sindacali presenti ad almeno due “tavoli” contrattuali di categoria od area, per effetto della rappresentatività delle organizzazioni sindacali di riferimento.

Attraverso il sistema di misurazione della rappresentanza sindacale instaurato dal d. lgs. n. 396/1997 (art. 47-*bis*), con le modifiche apportate al d. lgs. n. 29/1993, si è inteso dare certezza all’individuazione della parte sindacale nel sistema contrattuale nelle pubbliche amministrazioni, per dare fondamento all’efficacia generale dei CCNL, aggirando la prescrizione dell’art. 39, comma 4, della Costituzione.

Nella misurazione della rappresentanza, il legislatore delegato ha scelto una linea di equidistanza tra le diverse tesi sindacali in materia di rappresentanza e rappresentatività, ovvero tra il “sindacato degli iscritti” (CISL) ed il “sindacato di tutti i lavoratori” (CGIL). Perciò, l’indice di rappresentatività dei sindacati è stato costruito sulla base di entrambi i criteri, come media tra la percentuale di iscritti a ciascuna organizzazione sul totale del personale sindacalizzato di ogni comparto, e la percentuale di voti ricevuti dalla stessa organizzazione in occasione delle elezioni delle RSU. Se tale media raggiunge la soglia minima del 5%, l’organizzazione è rappresentativa; se resta al di sotto, no. Il meccanismo è automatico, essendo escluso, in questo sistema, qualunque margine di discrezionalità della parte datoriale (Governo o ARAN) nell’attribuzione del requisito della rappresentatività alle singole organizzazioni. Il carattere vincolante del sistema di misurazione della rappresentanza è stato ritenuto conseguenza, sia pure indiretta, del principio costituzionale di imparzialità dell’amministrazione (art. 97, comma 1); ne deriva una sensibile differenza con il sistema con-

⁷ CCNL 1998-2001, art. 10, cit.

trattuale privato, dove vige il principio di libertà nella scelta dell'altra parte contraente, anche per la mancata attuazione dell'art. 39 della Costituzione.

La rappresentatività, così calcolata, serve a definire sia l'ammissione ai tavoli di trattativa in ARAN (rappresentatività sufficiente), sia a determinare la validità dei CCNL sottoscritti solo da alcune organizzazioni, che devono comunque superare la soglia del 51% della rappresentatività totale nel comparto, o del 60% del dato elettorale (rappresentatività complessiva), sia, infine, a ripartire permessi ed aspettative sindacali tra le diverse sigle (rappresentatività comparata)⁸. In particolare, per l'ammissione ai tavoli di trattativa, va detto che, sulla base degli indici di rappresentatività in ogni comparto sono ammessi i sindacati di categoria che superano la soglia del 5 %, accompagnati dalla Confederazione di riferimento; le Confederazioni presenti in almeno due comparti, o aree dirigenziali, sono ammesse ai tavoli di trattativa "intercompartimentale".

Nella contrattazione integrativa, la composizione della delegazione sindacale viene individuata dal CCNL di categoria. In generale, questa delegazione comprende sia le organizzazioni sindacali che hanno sottoscritto il CCNL, attraverso le loro strutture territoriali, sia la RSU, ovvero la rappresentanza sindacale unitaria eletta da tutti i lavoratori interessati. Questa doppia titolarità comporta un problema, ancora irrisolto, in ordine alla validità degli accordi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali ma non dalla RSU, o viceversa.

2.2. Le procedure

a) I livelli di contrattazione

Il Protocollo d'intesa tra Governo e parti sociali del luglio 1993, che continua a regolare gli assetti contrattuali nel nostro Paese, prevede un livello di contrattazione nazionale di categoria, sostanzialmente finalizzato alla difesa del potere d'acquisto delle retribuzioni, ed un secondo livello, di contrattazione aziendale o territoriale, per la redistribuzione degli incrementi di produttività. Il Protocollo del luglio 1993 si applica anche nelle pubbliche amministrazioni, secondo le prescrizioni del d. lgs. n. 29/1993 e dei diversi CCNL. Difatti, già il titolo dell'art. 45 del decreto delegato reca "*Contratti collettivi nazionali ed integrativi*"; il comma 4, poi, stabilisce che: "*La contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la durata dei contratti collettivi nazionali ed integrativi, la struttura contrattuale ed i rapporti tra i diversi livelli*". Conseguentemente, i CCNL dei diversi comparti ed aree dirigenziali hanno disciplinato la contrattazione decentrata per il quadriennio 1994-1997; dopo

⁸ M. D'Antona, *La seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle leggi Bassanini* cit.

il d. lgs. n. 396/1997, che ha modificato la precedente versione del d. lgs. n. 29 con la formula appena richiamata, i CCNL per il quadriennio 1998-2000 hanno ridefinito tale disciplina in termini di "contrattazione integrativa", prevenendo la possibilità, per le singole amministrazioni, di impiegarvi anche risorse aggiuntive proprie, come nel settore privato.

b) La contrattazione nazionale

In premessa, conviene ricordare che, secondo l'Accordo Governo - parti sociali del 23 luglio 1993, i contratti hanno durata quadriennale per gli effetti giuridici e biennale per gli effetti economici. A differenza del sistema privato, dove i CCNL hanno scadenze diverse nelle diverse categorie, nel sistema pubblico la prassi consolidata, e la connessione con le politiche di bilancio, fanno sì che le scadenze coincidano. Perciò, i quadrienni hanno preso l'avvio, per tutti i comparti, dal primo anno di completa vigenza del d. lgs. n. 29/1993, ovvero dal 1994-1997, seguito dal 1998-2001, tuttora in corso. Ciascun quadriennio, poi, si divide in due bienni economici.

La procedura della contrattazione è disciplinata dagli artt. 45, 46 e 51 del d. lgs. n. 29/1993. In primo luogo (art. 45, comma 2), troviamo gli accordi quadro per l'individuazione dei "comparti" e delle "aree dirigenziali", che vengono stipulati tra ARAN e Confederazioni sindacali "rappresentative"; per ogni comparto o area verrà negoziato un CCNL; ogni CCNL, poi, disciplinerà la contrattazione integrativa nelle amministrazioni appartenenti al comparto o all'area.

Come si è detto, in ogni comparto o area, il Comitato di settore esercita un potere di indirizzo nei confronti dell'ARAN (art. 46), mentre, per i CCNQ questo potere è esercitato dall'Organismo di coordinamento dei Comitati di settore.

Gli Atti di indirizzo sono forniti prima di ogni "rinnovo contrattuale". Ricevuto l'atto di indirizzo, l'ARAN apre le trattative con le organizzazioni sindacali individuate come rappresentative, tenendo informato il Comitato di settore dell'andamento delle trattative stesse. Raggiunta una ipotesi di accordo, questa viene sottoposta al Comitato di settore, o al Governo per i comparti statali, che esprime il proprio parere in merito alla sottoscrizione. La Corte dei conti, quindi, certifica l'attendibilità dei costi, quantificati dall'ARAN in una apposita relazione, e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, sulla base di una istruttoria compiuta da un apposito "Nucleo" di tre esperti, designati dal Governo, previa intesa - per i CCNL del comparto Regioni-Enti locali - con la Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-città.

Se il parere del Comitato di settore - o del Governo - è positivo, e se è positiva anche la certificazione della Corte, l'ARAN sottoscrive con le organizza-

zioni sindacali il contratto collettivo, che entra immediatamente in vigore. Se la certificazione della Corte non è positiva, l'ARAN può adeguare la quantificazione dei costi ai rilievi ricevuti dalla Corte; se ciò non è possibile, deve richiamare le organizzazioni sindacali al tavolo di trattativa, per modificare l'accordo nel senso richiesto dall'organo di controllo; in ogni caso, l'ARAN deve comunicare le proprie iniziative al Governo ed alla Corte, che a sua volta riferirà al Parlamento. La norma (l'art. 51 citato) non tratta esplicitamente dell'eventualità di un parere sfavorevole da parte del Comitato, o del Governo; tuttavia, poiché, al comma 4, prevede che l'ARAN trasmetta la quantificazione dei costi alla Corte solo dopo aver acquisito il parere "favorevole" sull'ipotesi di accordo, se ne è desunto che, in caso di parere sfavorevole, l'ipotesi debba tornare immediatamente al tavolo negoziale, senza attendere la certificazione della Corte. Perciò, la dottrina ha attribuito a questo parere il carattere di un "atto di concerto", restando comunque escluso che possa definirsi, come nella prima fase della privatizzazione, in termini di "autorizzazione alla sottoscrizione"⁹. In ogni caso, la procedura deve concludersi entro il termine di quaranta giorni dall'ipotesi di accordo, dopo di che il Presidente dell'ARAN può sottoscrivere definitivamente il contratto collettivo, salvo che non abbia dovuto riaprire le trattative.

Dunque, i rapporti tra i vari soggetti in cui si articola la parte datoriale seguono lo schema: contesto normativo e finanziario, determinato dagli organi politici o di vertice; indirizzi politici alla contrattazione, prodotti dai Comitati di settore; negoziazione e raggiungimento di accordi, da parte dell'ARAN; parere sugli accordi, dei Comitati di settore o del Governo; controllo finanziario, da parte della Corte dei conti; stipulazione definitiva da parte dell'ARAN.

Una volta stipulato, il CCNL ha efficacia generale. Com'è noto, l'art. 39 della Costituzione ha previsto l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, condizionandola alla loro stipulazione da parte di rappresentanze unitarie delle due parti, ed in particolare alla registrazione delle associazioni sindacali, con la conseguente misurazione della loro rappresentatività. Poiché queste condizioni non si sono verificate, l'efficacia generale dei contratti collettivi è stata realizzata indirettamente dalla giurisprudenza civile della Cassazione¹⁰. Per effetto di questa, nel nostro ordinamento i contratti collettivi, pur essendo di diritto

⁹ M. D'Antona, *La seconda privatizzazione del pubblico impiego* cit.; vedi anche S. Garofalo e M. Barbieri: *Contrattazione collettiva e lavoro pubblico: un modello per tutti*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1998, n. 2.

¹⁰ Le pronunce più importanti sono state: la n. 3730 del 17 dicembre 1953; la n. 3061 del 1 ottobre 1958; la n. 677 del 29 maggio 1960; la n. 3280 del 5 dicembre 1962.

comune e non di diritto pubblico, hanno acquistato una efficacia generale, pur in assenza di una disciplina legislativa al riguardo¹¹.

Difatti, oltre alla già ricordata procedura di individuazione delle organizzazioni sindacali rappresentative, la qualificazione dell'ARAN come rappresentante legale delle pubbliche amministrazioni, congiuntamente alla prescrizione dell'art. 45, comma 5, del d.lgs. n. 29, per cui le pubbliche amministrazioni "adempiamo agli obblighi previsti dai CCNL o integrativi, e ne assicurano l'osservanza ...", consente l'attribuzione ai CCNL ed agli Accordi quadro stipulati dall'Agenzia di una efficacia *erga omnes*, sia pure indiretta¹². Sul versante del singolo lavoratore, è la sottoscrizione del contratto individuale, che a sua volta rinvia alla disciplina contrattuale collettiva, a far nascere l'obbligo di attenersi a tale disciplina.

In questi termini, ritenuti legittimi dalla Corte costituzionale (sentenza n. 309 del 16 ottobre 1997), si è superata, per le pubbliche amministrazioni, la mancata attuazione dell'art. 39, comma 4, della Costituzione¹³.

Questa efficacia generale della contrattazione collettiva nazionale si estende alla contrattazione integrativa, regolata dalla prima, ed investe "tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali" (art. 45, comma 1); più in particolare "L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali" (art. 2, comma 3).

c) La contrattazione integrativa

Conseguentemente a quanto previsto dall'art. 45 del d. lgs. n. 29/1993, in tutti i CCNL di comparto o di area si prevede e si disciplina la contrattazione integrativa nelle singole amministrazioni, definendone i soggetti contrattuali, le procedure, le materie e i limiti. Nel rispetto di tali prescrizioni, oltre che dei limiti posti dai rispettivi bilanci, le amministrazioni hanno titolo ad esercitare la contrattazione integrativa, che rientra tra "le capacità ed i poteri del privato datore di lavoro", loro attribuite dall'art. 4, comma 2, del d. lgs. n. 29. A questo riguardo, va rilevato che nella nuova formulazione di questo decreto è stata eliminata la finalizzazione della contrattazione decentrata "al contenimento tra le esigenze organizzative, la tutela dei dipendenti e l'interesse

¹¹ La legge n. 741 del 14 luglio 1959, che disponeva l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, venne dichiarata incostituzionale dalla sentenza 19 dicembre 1962, n. 106, della Corte costituzionale.

¹² G. Natullo, *Commentario al d. lgs. n. 29, art. 45*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1999.

¹³ P. Campanella e M.T. Carinci, *L'attuazione della legge delega Bassanini*, cit.

degli utenti”¹⁴. Naturalmente, resta finalizzata al perseguimento del pubblico interesse, in tutti i suoi aspetti, l'attività negoziale svolta dalle amministrazioni.

Come si è già detto a proposito dei soggetti, le procedure della contrattazione integrativa presentano alcune rilevanti differenze tra un comparto e l'altro. Inoltre, sulla base di quanto previsto al riguardo dal CCNL di comparto, le parti possono concordare le modalità di contrattazione che ritengono più convenienti.

In ogni caso, la durata dei contratti integrativi (CCNI) è quadriennale per la parte normativa e biennale per la parte economica, come per i CCNL; poi, siccome i Fondi oggetto della contrattazione integrativa sono rideterminati in Bilancio per ciascun anno finanziario, v'è anche, di regola, un aggiustamento contrattuale annuale della loro distribuzione.

Le differenze sono dovute alla diversa struttura delle amministrazioni nei vari comparti, ed alla “compattezza” della parte datoriale.

Per semplificare l'esposizione si può individuare uno schema-base di procedura contrattuale, sostanzialmente analogo a quello della contrattazione nazionale, partendo dal comparto Regioni-Enti locali. In questo comparto, dove - come si è detto - la delegazione di parte pubblica è composta da dirigenti, gli organi di vertice dell'Ente forniscono indirizzi alla delegazione trattante; questa negozia, raggiungendo una ipotesi di accordo decentrato; tale ipotesi è dapprima sottoposta ad una verifica da parte del collegio dei revisori dei conti, o dal servizio di controllo interno, per accertare l'esatta quantificazione degli oneri, la loro coerenza con i vincoli posti dal CCNL e la loro compatibilità con le previsioni di bilancio; quindi, l'ipotesi di accordo viene esaminata dall'organo di direzione politica dell'Ente (Giunta), che verifica se sono state rispettate le direttive impartite alla delegazione trattante prima dell'avvio della trattativa; se tale verifica ha esito positivo, il Presidente della stessa delegazione può procedere alla stipulazione definitiva del contratto decentrato.

Questo schema, analogamente a quanto previsto dall'art. 51 per la contrattazione nazionale, contempla, oltre alla trattativa, due momenti: uno di verifica contabile ed uno di verifica politica.

Nei Ministeri, poiché l'organo di direzione politica presiede la delegazione trattante, direttamente o tramite un delegato, manca il momento finale di verifica politica, mentre la verifica contabile è effettuata dall'Ufficio centrale di bilancio. Anche negli Enti pubblici v'è il controllo contabile da parte del Collegio dei revisori dei conti, ma non un momento di giudizio da parte dell'organo di vertice.

Inoltre, sia nei Ministeri che negli Enti pubblici aventi più di duecento di-

¹⁴ Art. 45, comma 4, del d. lgs. n. 29/1993, nella versione precedente al d. lgs. n. 396 del 1997.

pendenti, per effetto della previsione di cui all'art. 20, comma 1, lett. e), della legge finanziaria n. 488 del 23 dicembre 1999, i contratti integrativi, corredati da una relazione tecnico-finanziaria redatta dai competenti organi di controllo, sono sottoposti ad un accertamento esterno, da parte della Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento della Funzione pubblica e del Ministero del Tesoro, limitato alla loro compatibilità economico-finanziaria ai sensi dell'art. 45, comma 4, del d. lgs. n. 29, e dunque, al rispetto dei vincoli posti al riguardo dal CCNL e dagli strumenti di programmazione finanziaria annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione.

d) Le "forme di partecipazione"

Oltre alla contrattazione integrativa, nei CCNL sono previste e regolate altre tipologie di relazioni sindacali, definite "forme di partecipazione", in base all'art. 48 del d. lgs. n. 29 del 1993¹⁵, presente sin dalla prima redazione di questo decreto. L'importanza della partecipazione rende opportuno delinearne il concetto, anche per cogliere le peculiarità della sua introduzione nel sistema di regolazione del lavoro pubblico. Con il termine "partecipazione", in Italia e in Europa, si intende il coinvolgimento dei lavoratori nelle scelte strategiche delle aziende (partecipazione decisionale), e nei conseguenti risultati (partecipazione economica). Le esperienze europee hanno prodotto varie forme giuridiche di partecipazione, tramite strutture istituzionali o procedure negoziali obbligatorie, esercitate, di solito, da organismi eletti da tutti i lavoratori. Concettualmente, la partecipazione è alternativa alla contrattazione, perché questa è fondata sull'autonomia delle parti, che negoziano a partire da interessi contrapposti, mentre la prima ha una ispirazione collaborativa, di condivisione degli obiettivi dell'azienda.

Quanto alle fonti, la partecipazione decisionale può essere prevista dalla legge o dalla contrattazione. Nella riforma delle relazioni sindacali nelle pubbliche amministrazioni, in conformità alla concezione politica, e non istituzionale, della partecipazione, già delineatasi nel sistema privato a partire dagli anni '80, questa è stata intesa come "coinvolgimento e responsabilizzazione dei dipendenti negli obiettivi di miglioramento... dell'attività amministrativa" (Pro-

¹⁵ Art. 48: "In attuazione dell'articolo 2, comma 1, lettera a), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, la contrattazione collettiva nazionale definisce nuove forme di partecipazione delle rappresentanze del personale ai fini dell'organizzazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2. Sono abrogate le norme che prevedono ogni forma di rappresentanza, anche elettiva, del personale nei consigli di amministrazione delle predette amministrazioni pubbliche, nonché nelle commissioni di concorso. La contrattazione collettiva nazionale indicherà forme e procedure di partecipazione che sostituiranno commissioni del personale e organismi di gestione, comunque denominati".

tocollo d'intesa sul lavoro pubblico, marzo 1997), da realizzarsi attraverso lo sviluppo, per via contrattuale, di "nuove forme di relazioni sindacali", ovvero consultazione, partecipazione e contrattazione a livello di singola amministrazione od ente, "ferma restando l'autonomia e la responsabilità dei dirigenti". In attuazione di questa linea, la "seconda privatizzazione", operata col d. lgs. n. 80/1998, ha modificato la precedente formulazione dell'art. 10 del d. lgs. n. 29/1993, intitolandolo alla "*Partecipazione sindacale*" ed affidando la disciplina di questa ai CCNL, "*anche con riferimento agli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro*". Conseguentemente, in alcuni CCNL, come quello dei Ministeri¹⁶, la partecipazione è stata definita come un modello relazionale, articolato negli istituti dell'informazione, della concertazione, della consultazione, nonché della partecipazione a Commissioni bilaterali.

Tuttavia, in altri CCNL, come quello degli Enti locali¹⁷ si citano solo i "modelli relazionali" della concertazione e dell'informazione, senza iscriverli nella categoria della "partecipazione".

2.3. Le risorse

Il finanziamento della contrattazione è regolato dall'art. 52 del d. lgs. n. 29/1993. Le risorse da destinare agli incrementi contrattuali sono determinate, per le amministrazioni statali, dal Ministero del Tesoro in base ai parametri previsti dal Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) e quindi inserite con apposita norma nella legge finanziaria. Le altre amministrazioni con bilancio autonomo provvedono, in coerenza con gli stessi parametri, a calcolare le spese di competenza ed a prevederle nei rispettivi bilanci. I parametri sono definiti sulla base dell'Accordo del 1993, e dunque in ragione delle percentuali di inflazione programmata, per i vari anni. Alla fine di ogni biennio, in coerenza a tale Accordo, si valuta l'eventuale differenza tra le percentuali di inflazione programmata e l'inflazione effettivamente intervenuta nel biennio, tenendo conto sia dell'andamento delle retribuzioni reali, sia delle eventuali variazioni delle ragioni di scambio del Paese, ovvero dell'inflazione "importata".

Alla contrattazione integrativa provvedono autonomamente le singole amministrazioni, nel quadro dei vincoli di bilancio e di quelli previsti dai CCNL (art. 45, comma 4, del d. lgs. n. 29). Con la seconda fase della privatizzazione, infatti, si è introdotta una rilevante novità, rispetto al sistema contrattuale precedente, che consiste nella possibilità, per le singole amministrazioni, di impie-

¹⁶ CCNL comparto "Ministeri", *cit.*, artt. 3, comma 2, lett. b, e 6.

¹⁷ CCNL comparto "Regioni-Autonomie locali", *cit.*, art. 3, comma 2.

gare, nella contrattazione di secondo livello, non solo le risorse a ciò destinate dal CCNL, ma anche risorse aggiuntive proprie, così com'è nel settore privato. Di qui, il cambiamento di denominazione, da contrattazione "decentrata" a contrattazione "integrativa". I CCNL possono stabilire dei vincoli economici ai contratti integrativi da negoziarsi presso le singole Amministrazioni, ovvero dei "tetti" alla quantità di risorse aggiuntive impieghiabili in tale sede.

3. L'attuazione delle norme

3.1. I soggetti

a) La parte datoriale

Come si è visto, nel sistema pubblico v'è una articolazione della "parte datoriale", conseguente al carattere istituzionale dei datori di lavoro ed al principio di distinzione tra politica ed amministrazione, per cui nella contrattazione nazionale intervengono numerosi soggetti ed organi pubblici: il Governo come tale, i Ministri per la funzione pubblica, del Tesoro, della Pubblica istruzione, della Sanità (come componente del Comitato di settore del comparto Sanità), l'Organismo di coordinamento dei Comitati di settore, i singoli Comitati di settore, l'ARAN, la Corte dei conti. I loro rapporti seguono lo schema indirizzo - negoziazione - controllo - sottoscrizione definitiva. Uno schema analogo, come si è detto, è seguito nella contrattazione integrativa.

Tuttavia, il predetto schema di rapporti, conseguente alle disposizioni di legge e contrattuali, viene distorto in sede di attuazione dal fatto che la parte sindacale non tratta solo l'ARAN, o con la delegazione trattante a livello decentrato, ma anche con le autorità di vertice, per condizionarne dapprima l'esercizio del potere di direttiva, e poi quello di approvazione degli accordi. In pratica, in nome della concertazione e della condivisione degli obiettivi politici generali, le centrali sindacali confederali cercano di trattare con il Governo o il Comitato di settore l'Atto di indirizzo, poi contrattano con l'ARAN la sua applicazione. Con il Governo, o meglio con il Dipartimento Funzione pubblica, sono stati negoziati, da ultimo, l'Atto di indirizzo sul trattamento di fine rapporto e sulla previdenza complementare per i dipendenti pubblici, e l'Atto di indirizzo per il rinnovo contrattuale della dirigenza dell'area I. Se, poi, al tavolo negoziale con l'ARAN intervengono problemi a causa di vincoli posti da un Atto di indirizzo, spesso le Confederazioni chiedono al Comitato, o al Governo, una modifica dell'Atto stesso, in modo da consentire l'accoglimento delle proprie richieste. Questa pratica ha fatto sì che, per l'area della dirigenza medica, il Comitato di settore della Sanità ha prodotto ben cinque Atti di indi-

rizzo, successivi nel tempo. Dell'ultimo CCNL per i dipendenti dei Ministeri diremo più avanti. Se il Governo o il Comitato di settore, in sede di parere su una ipotesi di accordo raggiunta con l'ARAN, hanno problemi ad esprimersi positivamente, le OO.SS. ne trattano direttamente la soluzione, spostando il rapporto con la controparte dal terreno contrattuale a quello politico, a seconda della convenienza.

Per il comparto Aziende, ad esempio, l'ipotesi di accordo relativa al CCNL 1998-2001 è stata censurata dal Governo per il mancato rispetto dell'art. 19, comma 1, della legge finanziaria n. 488 del 1999. Le maggiori confederazioni, invece di tornare al tavolo negoziale in ARAN, sono ricorse al Governo, che, in questo caso, ha tenuto ferma la posizione; ne sono seguiti negoziati informali a livello politico presso il Ministero dell'Interno (per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, dov'era il cuore del problema) e solo alla fine la situazione è stata portata in ARAN, dove si è risolta con la modifica dell'ipotesi di accordo.

Lo stesso avviene in sede di contrattazione decentrata, se l'organo di vertice non è coinvolto direttamente al tavolo di trattativa; dove ciò avviene, come nei Ministeri o negli Enti pubblici, la doppia trattativa si realizza in modo informale, attraverso incontri riservati tra l'organo di vertice e i sindacati "maggiori".

b) La parte sindacale

Tra le altre, una rilevante novità introdotta dalla "seconda privatizzazione" consiste nell'elezione in tutti gli uffici pubblici di rappresentanze sindacali unitarie, da parte di tutti i lavoratori, secondo modalità definite da un apposito Accordo collettivo quadro, stipulato in ARAN il 7 agosto 1998, su liste presentabili dai sindacati firmatari dell'accordo, ma anche da altri sindacati. Le elezioni si sono svolte il 20 novembre 1998 in tutti gli uffici pubblici, generalmente di livello dirigenziale, ovvero al livello più basso di contrattazione decentrata, per tutti i comparti ad eccezione della scuola; in tale comparto, infatti, i maggiori sindacati non hanno trovato l'accordo sulla sede in cui costituire le RSU, a livello di Provveditorato agli studi o a livello di singolo Istituto, e perciò, con un decreto legge¹⁸, le elezioni sono state rinviate alla fine del 2000, continuandosi nel frattempo a calcolare la rappresentatività sulla base del solo dato associativo.

¹⁸ Decreto legge n. 5 del 22 gennaio 1999, convertito con legge n. 69 del 24 marzo 1999.

Per la certificazione dei dati e per la risoluzione delle controversie ha operato un "Comitato paritetico", costituito dall'ARAN e dalle Confederazioni, che è riuscito a risolvere quasi tutti i problemi insorti al riguardo¹⁹.

È rimasto qualche strascico, anche giudiziario, ma nel complesso l'operazione ha funzionato, ed il sistema è a regime. Su questa base, si stanno negoziando e stipulando gli accordi per il biennio contrattuale 2000-2001. I sindacati presenti ai diversi tavoli si sono ridotti di numero, scendendo mediamente da nove-dieci a cinque; le Confederazioni si sono ridotte di meno, calando da dieci ad nove, perché il limite della presenza in soli due comparti o aree si è rivelato troppo basso. Oltre a questo, gli altri punti critici possono individuarsi nell'inadeguatezza del limite del 5 %²⁰, insufficiente perché calcolato sui soli dipendenti sindacalizzati, che mediamente sono il 50 % degli addetti di ogni comparto. Inoltre, resta aperto il problema della rappresentanza dei quadri e dei professionisti, organizzati in sindacati monoprofessionali, strutturalmente minoritari, e perciò in genere esclusi dalle trattative.

Infine, v'è da dire che le RSU, nonostante l'enfasi posta sulla loro elezione, giustificata peraltro dal loro costituire l'unica forma di democrazia elettiva presente nel nostro sistema di relazioni sindacali, contano poi ben poco sia nei processi di definizione delle strategie sindacali, sia nella contrattazione integrativa, dove pesano molto di più gli apparati sindacali di organizzazione. Ciò avviene, in sostanza, perché questi apparati hanno impedito la costituzione di coordinamenti di RSU a livello di grandi amministrazioni, o sul territorio, per cui ogni RSU resta relegata nel proprio Ufficio, lasciando alle organizzazio-

¹⁹ Per esemplificare la costruzione dell'indice di rappresentatività riportiamo la Tabella relativa ai dati del comparto Ministeri:

	voti	% voti	deleghe	% deleghe	Media % voti-deleghe
CISL	57.610	26,59	33.171	28,56	27,57
CGIL	52.345	24,16	22.945	19,75	21,95
UIL	38.049	17,56	20.593	17,73	17,64
CONFSA UNSA	24.452	11,28	15.140	13,03	12,16
RDB	12.268	5,66	4.456	3,84	4,75
UGL ANDCD	10.459	4,83	5.302	4,56	4,70
CISAL FAS	17.828	8,23	12.574	10,82	9,53
ALTRI	3.679	1,70	1.977	1,70	1,70
TOTALE	216.690	100,00	116.158	100,00	100,00

²⁰ S. Garofalo e M. Barbieri, *Contrattazione collettiva e lavoro pubblico: un modello per tutti*, cit.

ni tradizionali la direzione del movimento sindacale, nelle amministrazioni e a livello complessivo.

3.2. Le procedure

a) L'attività contrattuale

L'insieme del lavoro dipendente da pubbliche amministrazioni è stato suddiviso in comparti ed aree dirigenziali da alcuni contratti quadro (CCNQ)²¹. Per i lavoratori non dirigenti, il CCNQ 2/6/1998 ha istituito otto comparti, confermando la ripartizione precedente. I comparti sono i seguenti: Ministeri, Aziende di Stato, Scuola, Enti pubblici non economici, Enti di ricerca, Università, Regioni ed Enti locali, Sanità. Ai comparti si aggiungono gli Enti previsti dall'art. 73, comma 5, del d. lgs. n. 29/1993, che sono rappresentati dall'ARAN nella stipulazione dei contratti collettivi per il proprio personale²². Un successivo CCNQ in data 9/8/2000 ha poi articolato il comparto Ministeri, istituendo due distinti comparti per il personale della Presidenza del consiglio e delle Agenzie fiscali, in relazione all'entrata in vigore dei dd. lgs. n. 300, sulla riforma delle amministrazioni centrali dello Stato, e n. 303 del 1999, sulla riforma della Presidenza del consiglio dei ministri.

Le aree per il personale dirigenziale, distinte dai comparti in virtù dell'apposita previsione inserita nell'art. 45, comma 3, del d. lgs. n. 29 del 1993²³, sono state istituite dal CCNQ 25/11/1998, e sono cinque: nell'Area I sono compresi i dirigenti di Ministeri, Aziende di Stato, Enti pubblici non economici, Enti di ricerca, Università; nell'Area II i dirigenti di Regioni ed Enti locali; l'Area III comprende i dirigenti medici della Sanità, distinti dagli altri dirigenti dello stesso comparto inseriti nell'Area IV; l'Area V riguarda la dirigenza scolastica, ovvero presidi e direttori didattici, regolata da un apposito CCNQ del 9/8/2000, modificativo del precedente del 25/11/1998. In ciascuno degli Enti di cui all'art. 73, comma 5, oltre al contratto collettivo del personale, si stipula un contratto collettivo per il personale dirigenziale.

Oltre all'individuazione dei comparti ed aree dirigenziali, i CCNQ hanno regolato la presenza sindacale nelle pubbliche amministrazioni, nonché l'introduzione di istituti giuridici innovativi, comuni a tutti i comparti.

²¹ L'elenco ed i testi dei CCNQ e dei CCNL stipulati dall'ARAN sono reperibili sul sito Internet www.Aranagenzia.it.

²² Questi Enti, con la privatizzazione dell'Ente EUR, si sono ridotti a sei: l'Unioncamere, il CNEL, il CONI, l'Agenzia spaziale italiana, l'ENEA e l'ENAC.

²³ "I dirigenti costituiscono un'area contrattuale autonoma relativamente a uno o più comparti".

In primo luogo, il CCNQ 7/8/1998 ha disciplinato la costituzione delle RSU per il personale dei comparti, col relativo regolamento elettorale, in base alle norme del d. lgs. n. 396/1997. Anche in precedenza erano stati stipulati accordi sulla costituzione delle RSU, in generale e per alcuni comparti, ma la "seconda privatizzazione", attribuendo a queste elezioni una efficacia per la misurazione della rappresentatività sindacale, ha richiesto elezioni generalizzate con regole uniformi, e dunque un rinnovo di tali accordi, realizzato col predetto CCNQ e con successivi "Accordi integrativi" per i singoli comparti.

Inoltre, sempre ai sensi del d. lgs. n. 396/1997, ed in base alla nuova misurazione della rappresentatività, una sequenza di CCNQ ha regolato le "libertà e prerogative sindacali", ovvero distacchi, permessi ed aspettative spettanti ai dirigenti sindacali, a partire dal CCNQ "transitorio" del 2/6/1998. In particolare, va segnalato il CCNQ del 27/1/1999 per la ripartizione dei distacchi e permessi sindacali per le aree dirigenziali.

Infine, occorre ricordare il CCNQ dell'8/2/1996, che ha disciplinato le modalità di effettuazione dei contributi sindacali in tutte le pubbliche amministrazioni.

Oltre all'istituzione dei comparti ed alla materia sindacale, lo strumento normativo del CCNQ è stato impiegato per introdurre, nel lavoro pubblico, istituti fortemente innovativi, necessari per adeguarlo alle trasformazioni in atto nel resto del Paese. Col CCNQ 29/7/1999, infatti, si è regolato il trattamento di fine rapporto e la previdenza complementare dei lavoratori pubblici; nell'ultimo anno, poi, sono stati stipulati il CCNQ 23/3/2000 sul telelavoro ed il CCNQ 9/8/2000 sulla fornitura di lavoro temporaneo nelle pubbliche amministrazioni.

Quanto ai CCNL per i comparti e le aree dirigenziali, va detto che, completati quelli relativi al quadriennio 1994-1997 (l'ultimo è stato il CCNL per i dirigenti del comparto Enti di ricerca, stipulato il 5 marzo 1998), si stanno ultimando quelli relativi al quadriennio normativo 1998-2001 ed al biennio economico 1998-1999. Per i comparti, manca solo il CCNL per il personale degli Enti di ricerca; per le aree dirigenziali, si sta negoziando quello relativo all'Area I (Amministrazioni ed Enti nazionali), mentre sono stati stipulati quelli per la dirigenza degli Enti locali e della Sanità e si sta per aprire la trattativa per i dirigenti scolastici.

Per il biennio economico 2000-2001, inviati gli atti di indirizzo e ridefinite le quantità economiche nel disegno di legge finanziaria per il 2001, si sono aperti i "tavoli" di trattativa.

In questa sede, per ragioni di brevità, non è possibile procedere ad una valutazione articolata sul merito dei vari CCNL. In generale, rispetto all'attività contrattuale precedente al d. lgs. n. 396/97, si può dire che i tempi di negoziazione sono rimasti gli stessi; in particolare, va segnalato che, ancora, i tavoli di trattativa sono "messi in fila" da accordi informali tra ARAN e Confedera-

zioni, per cui si comincia con i comparti "pilota" (in genere, Ministeri ed Enti locali) e si prosegue con gli altri, terminando con i comparti in coda (Università e Ricerca). Ciò dipende dalla materiale impossibilità, per l'ARAN, di seguire più di tre-quattro trattative contemporaneamente. Sono stati considerevolmente ridotti, invece, i tempi della procedura di approvazione delle ipotesi di accordo, ridefinita ai sensi dell'art. 51 del d. lgs. n. 29/93, come modificato dal d. lgs. n. 396/97.

Quanto alla contrattazione integrativa, questa si sta realizzando, sulla base delle previsioni dei CCNL, nelle Amministrazioni di tutti i comparti. Il quadro si va delineando in termini relativamente più chiari per i Ministeri ed i grandi Enti pubblici, sottoposti al controllo della Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento della Funzione pubblica e del Ministero del Tesoro, mentre per le altre Amministrazioni non si dispone ancora di dati sufficienti. Nei Ministeri, per il 1999 si sono stipulati accordi "stralcio" alla fine dell'anno, che hanno comportato in generale aumenti "a pioggia", sulla base delle sole presenze in servizio nell'anno stesso. Per gli Enti pubblici, invece, si è registrata una distribuzione più differenziata delle risorse disponibili. Successivamente, si sono stipulati i CCNI di amministrazione "a regime" per il quadriennio in corso, dedotto lo "stralcio" per il 1999 e mantenendo la possibilità di rinegoziarne i contenuti, anno dopo anno, in relazione alle mutate disponibilità dei Fondi. Poiché tali contratti riguardano, essenzialmente, l'attuazione del nuovo sistema di classificazione del personale, se ne rinvia l'esame al paragrafo 5.

b) I problemi

I problemi relativi all'attuazione della contrattazione nelle pubbliche amministrazioni, oltre ai soggetti ed ai tempi, di cui si è detto, riguardano i livelli, le caratteristiche e le materie della contrattazione stessa.

Il primo punto critico, infatti, è costituito dai livelli di contrattazione, ed in particolare dalla contrattazione integrativa. Come si è detto, il Protocollo d'intesa tra Governo e parti sociali del luglio 1993 prevede un livello di contrattazione nazionale di categoria ed un secondo livello di contrattazione, aziendale o territoriale. Nei settori privati, com'è noto, v'è una discussione in atto sulla riduzione ad uno solo dei due livelli di contrattazione; comunque, il secondo livello di contrattazione, pur essendo diffuso, non è generalizzato, né è obbligatorio; perciò, molte aziende si limitano ad applicare il CCNL, ma non fanno contrattazione integrativa.

Nel sistema pubblico, invece, i livelli di contrattazione sono ben più di due. A monte, v'è la negoziazione col Governo delle quantità economiche da prevedere nella legge finanziaria per i rinnovi contrattuali, che viene realizzata a titolo di concertazione, ma che rappresenta una forma di contrattazione politica, ancorché non formalizzata. Di questa, tratteremo appresso.

Passando ai livelli di contrattazione propriamente detta, ovvero quella che si svolge con le forme e le procedure del d. lgs. n. 29/1993, bisogna rilevare che sono almeno tre. Nelle amministrazioni complesse, infatti, il livello decentrato si suddivide in un livello nazionale di amministrazione (ad esempio: Ministero) e locale, di ufficio; nelle Amministrazioni più articolate, si prevede un ulteriore livello, in genere regionale, intermedio tra questi. In realtà, il problema del rispetto del Protocollo del luglio 1993 quanto ai due livelli di contrattazione si pose nella prima trattativa che si tenne in ARAN, per il CCNL Ministeri del quadriennio 1994-1997; a fronte delle fortissime pressioni sindacali per avere, oltre al contratto collettivo nazionale di categoria, due livelli di contrattazione decentrata, l'uno di Ministero e l'altro di ufficio dirigenziale, si trovò l'*escamotage* di mantenere formalmente un solo livello di decentrata, ma di affermare che alcune materie si sarebbero contrattate in sede di Ministero, ed altre, diverse, in sede di singolo ufficio. Invece, già nel primo CCNL alcune materie, come i progetti di produttività e l'ambiente di lavoro, erano comuni ai due sottolivelli; poi, aperto il varco, si è affermato un sistema di contrattazione decentrata per cui il livello nazionale, di Ministero o di Ente, è quello che decide, nel quadro delle disposizioni previste al riguardo dal CCNL, dei livelli di contrattazione sottostanti. Le materie sono spesso, come si è detto, comuni, e tendono ad essere sempre più numerose; i tempi, e l'impegno richiesto alle amministrazioni, notevoli.

In particolare, poi, negli Enti previsti all'art. 73, comma 5, del d. lgs. n. 29/1993 v'è un CCNL di Ente negoziato all'ARAN, cui si aggiunge un "contratto integrativo" stipulato nell'Ente, per lo stesso ambito. Lo stesso avviene per il comparto scuola, dove l'integrativo nazionale presso il Ministero della Pubblica Istruzione doppia il CCNL stipulato in ARAN. Poi, c'è la contrattazione decentrata a livello di Ufficio, negli Enti, o di Provveditorato agli studi, nella scuola. Negli Enti "monosede", come all'Istituto superiore di sanità, per il medesimo insieme di dipendenti ci sono tre livelli di contrattazione (CCNL all'ARAN, integrativo nazionale di Ente e decentrato di sede).

Quanto alle caratteristiche, le norme mettono in evidenza una differenza essenziale tra la contrattazione nelle pubbliche amministrazioni e quella delle aziende private. La prima, infatti, grazie alla sua efficacia generale, è praticamente diventata una fonte di diritto; e in aggiunta, come fonte di diritto, è uno strumento necessario - ovvero l'unico - di disciplina del trattamento economico, mentre per le altre materie concorre con le altre fonti legislative e regolamentari²⁴.

Questo "monopolio contrattuale" in materia di retribuzione è stato affermato dalla legge in termini assai rigorosi. Difatti, l'art. 2, comma 3, del d. lgs. n. 29/1993 prevede, al terzo periodo, che: "*L'attribuzione di trattamenti economici*

²⁴ G. Natullo, *Commentario al d. lgs. n. 29, art. 45, cit.*

può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi o, alle condizioni previste, da contratti individuali." Ciò, per reazione alla precedente pratica delle "leggi-ne", che attribuivano miglioramenti economici a gruppi e settori, in aggiunta e in contrasto con gli accordi stipulati con i sindacati. Tuttavia, come si vedrà in seguito, anche nell'attuale sistema accade che disposizioni di legge prevedano risorse aggiuntive per categorie o gruppi.

Comunque, la norma citata crea un problema interpretativo relativo al rapporto tra legge, contratto collettivo e contratto individuale; ovvero, se le "condizioni previste" per quest'ultimo, devono essere previste dalla contrattazione collettiva o dalla legge.

A questo riguardo, si pone una questione di ordine più generale: l'esigenza di differenziare retribuzioni e percorsi di carriera in modo sensibile, generalmente riconosciuta come fondamentale per migliorare quantità e qualità delle prestazioni, si è rivelata poco compatibile con la contrattazione collettiva, che si fonda, per il tramite dei sindacati, su un principio di prevalenza della maggioranza. E la maggioranza del personale pubblico oppone, tradizionalmente, una forte resistenza ad ogni ipotesi di differenziazione delle retribuzioni. L'esempio recente della scuola, al riguardo, è emblematico: stanziare consistenti risorse aggiuntive da destinare al personale per l'attuazione dell'autonomia scolastica, si è stabilito, in sede di CCNL e poi di contratto integrativo al Ministero della Pubblica Istruzione, di distribuirne una buona parte "a pioggia" a tutti i dipendenti, e poi di attribuire le restanti ai docenti migliori, quantificati in una percentuale del trenta per cento del totale. Ne è conseguita la rivolta degli insegnanti, anche per le modalità di selezione. Ma il nocciolo del problema è che la decisione di impiegare risorse per premiare il trenta per cento del personale non può trovare il consenso del restante settanta per cento. Perciò, è molto difficile da assumere in sede di contrattazione collettiva.

Inoltre, la contrattazione è generalizzata, nel senso che è divenuta obbligatoria in tutte le amministrazioni e in tutti gli uffici, anche se di dimensioni ridotte. A tale riguardo, va ricordato che la legge n. 300 del 1970 (lo "Statuto dei lavoratori") si applica in tutte le pubbliche amministrazioni, a prescindere dal numero dei dipendenti. Nel sistema pubblico, questa caratteristica discende direttamente dai principi generali dell'uniformità dell'ordinamento amministrativo e della parità di trattamento; tuttavia, ciò crea una sensibile differenziazione col lavoro privato, nel quale, com'è noto, la legge 300 non si applica alle Aziende con meno di quindici dipendenti, e - soprattutto - l'attivazione del secondo livello di contrattazione non è obbligatoria, ma è rimessa all'autonomia delle parti. Questa differenziazione si è evidenziata nella discussione della c.d. legge "Gasperoni"²⁵ sulla rappresentanza sindacale: nell'estendere al siste-

²⁵ Disegno di legge A.C. 136 e collegati - XIII Legislatura.

ma privato il modello di rappresentanza - rappresentatività sindacale, istituito per il sistema pubblico dal d. lgs. n. 396/1997, è emersa l'opposizione delle piccole aziende alla elezione delle RSU, perché nella maggior parte di queste non c'è obbligo di rappresentanza sindacale né di contrattazione integrativa.

Infine, oltre che obbligatoria e generale, la contrattazione è espansiva, nel senso che tende a regolare anche materie riservate all'autonoma determinazione delle amministrazioni, come l'organizzazione degli uffici o le piante organiche. L'art. 2, comma 1, del d. lgs. n. 29 riserva la macroorganizzazione alle fonti pubblicistiche; l'art. 4, comma 2, attribuisce l'organizzazione interna agli organi di gestione con i poteri del privato datore di lavoro; l'art. 6, comma 1, prevede che l'organizzazione degli uffici e le piante organiche sono determinate dall'amministrazione con atti pubblicistici in funzione delle finalità generali, previa "consultazione" con i sindacati²⁶.

I CCNL di comparto riprendono, in genere, quest'ultima previsione (vedi ad es. CCNL Enti pubblici, art. 6, lett. C, comma 2) attribuendo questa competenza alla "concertazione". Tuttavia, in sede di contrattazione integrativa, prevale la tesi per cui, in materia di organizzazione interna, nella capacità e nei poteri del privato datore di lavoro è compresa anche la facoltà, per l'amministrazione, di andare a contrattare tale materia, se lo ritiene conveniente; la stessa concertazione, del resto, si conclude, di norma, con accordi vincolanti tra le parti. Anche quando tali materie sono affidate ad altre tipologie di relazioni sindacali diverse dalla contrattazione e dalla concertazione, ovvero ad "esame", "consultazione", "informazione seguita da incontro", poiché gli incontri tra amministrazioni e sindacati si concludono con la redazione di "verbali" o "protocolli" di accordo, si determina comunque una sorta di contrattazione. Difatti, questi "verbali" o "protocolli" di accordo sono informali e perciò non sottoposti alle procedure di verifica proprie dei contratti, ma sono comunque ritenuti vincolanti dalla parti.

La questione è assai delicata, perché viene a porre un problema di costituzionalità dell'impianto normativo. Infatti, anche a voler prescindere dalle forme di contrattazione di fatto prima ricordate, la contrattazione integrativa e la concertazione si concludono con accordi aventi valore giuridico, in materia di organizzazione degli uffici. Poiché tali accordi sono modificabili solo da accordi successivi, ed in mancanza di questi sono comunque ultrattivi rispetto al periodo di riferimento, l'amministrazione, con la loro stipulazione, viene a

²⁶ Sulla distinzione tra macro-organizzazione, rimasta affidata alla legge ed alle fonti pubblicistiche, e micro-organizzazione, regolata da atti di diritto privato, si rinvia all'importante saggio di C. D'Orta, *Il potere organizzativo delle pubbliche amministrazioni tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Commentario al d. lgs. n. 29 del 1993*, Milano, 2000.

spogliarsi in via permanente del potere organizzativo, privandosi della possibilità di adattare l'organizzazione ai mutamenti in corso, e ciò può confliggere con il principio costituzionale del buon andamento. Inoltre, la delega legislativa prevista, al riguardo, dall'art. 11, comma 4, lett. h, della legge n. 59/1997, prevede "procedure di consultazione delle organizzazioni sindacali... prima dell'adozione di atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro", ovvero semplici pareri, mentre la conseguente nuova versione dell'art. 10 del d. lgs. n. 29 ha affidato ai CCNL la disciplina dei rapporti sindacali e degli istituti di partecipazione, anche con riferimento agli atti in questione, consentendo la regolazione dell'organizzazione degli uffici attraverso accordi. Perciò, si pone una questione di rispetto della legge delega, e dunque dell'art. 76 della Costituzione.

In ultimo, ma non per importanza, si deve rilevare che l'espansività della contrattazione si manifesta anche nel tempo, nel senso che, da un CCNL a quello successivo, o da un CCNL ai contratti integrativi conseguenti, materie prima oggetto di informazione divengono poi oggetto di "concertazione", e poi ancora di contrattazione; se in comparto, o in un Ente, i sindacati conquistano la "concertazione" su una materia, poi la chiedono anche ai tavoli di trattativa negli altri comparti, o negli altri Enti.

3.3. Le risorse

Come si è detto, sia la redazione del DPEF, con la fissazione dei parametri di calcolo della spesa per il personale, sia la redazione del disegno di legge finanziaria sono soggette alla "concertazione" con le Confederazioni, per effetto degli Accordi tra Governo e parti sociali del luglio 1993 e del dicembre 1998. In realtà in questa sede si realizza una prima negoziazione, informale ma effettiva, tra Governo e sindacati del pubblico impiego sul *quantum* degli incrementi retributivi spettanti a questo settore.

Nel settembre di quest'anno, in sede di elaborazione del disegno di legge finanziaria per il 2001, si è discusso del recupero della differenza dell'inflazione effettiva rispetto a quella programmata; tale recupero, ai sensi dell'Accordo del 1993, dovrebbe realizzarsi nel 2002, ovvero alla scadenza del biennio; perciò, si è trovata una soluzione ambigua, che aumenta le risorse rispetto a quelle stanziata in precedenza, perché sconta un anticipo della decorrenza degli aumenti sia per il 2000 che per il 2001 al 1° gennaio, invece che al 1° luglio, come previsto in precedenza.

Inoltre, si è deciso di prevedere risorse aggiuntive per alcuni comparti.

In effetti, nelle leggi finanziarie o nelle leggi a queste "collegate", in aggiunta alle risorse per gli incrementi contrattuali dei dipendenti dello Stato, vengono spesso inserite norme che prevedono stanziamenti ulteriori, destinati a singole categorie, in genere per finanziare particolari interventi di riforma. Per citare

gli ultimi precedenti, la legge finanziaria per il 1998, n. 449/1997, stanziò 600 miliardi annui per il comparto scuola, motivati con l'introduzione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, poi aumentati di altri mille miliardi dalla legge n. 292 del 1999; per la dirigenza medica, la legge finanziaria per il 1999, n. 448/1998 ha finanziato il "Fondo per l'esclusività" dei medici con 470 miliardi aggiuntivi a regime, poi rideterminati in 900 miliardi dalla legge finanziaria per il 2000, n. 489/1999.

Ora, il disegno di legge finanziaria per il 2001 ha previsto, in aggiunta alle risorse rideterminate per tutti i rinnovi contrattuali in conseguenza dell'anticipazione della decorrenza al 1° gennaio, ulteriori risorse per la Scuola (900 miliardi), per la dirigenza statale contrattualizzata (100 miliardi) e a regime pubblicistico (80 miliardi), nonché per le Forze armate e di polizia (920 miliardi).

I rapporti trimestrali, predisposti dall'ARAN ai sensi dell'art. 50, comma 3, del d. lgs. n. 29/1993, che costituiscono la fonte più attendibile per valutare gli andamenti delle retribuzioni effettive dei dipendenti pubblici, dimostrano che fino all'anno scorso tali andamenti si sono mantenuti sostanzialmente in linea con i tassi di inflazione e con gli andamenti retributivi del settore privato. Tuttavia, le eccezioni della Scuola e dei medici, dovute alle leggi citate sopra, il trascinarsi di *tranches* contrattuali e di arretrati, nonché le "risorse aggiuntive" previste per la contrattazione integrativa hanno fatto sì che nel 1999 si sia registrata una variazione percentuale di cassa pari ad un aumento del 3,5 %, e nel 2000 sia previsto un aumento identico, a fronte di tassi di inflazione effettiva dell'1,6 % per il 1999 e del 2,3 % per il 2000.

Per il 2001, come si è visto, il tasso di inflazione programmata è stato fissato all'1,7 %. L'ultimo Rapporto dell'ARAN, del luglio 2000, evidenzia una crescita media annua delle retribuzioni pro capite del personale contrattualizzato per il 2001 pari al 2,9%, in termini di competenza. Tuttavia, tenendo conto che i CCNL per il biennio 2000-2001 saranno prevedibilmente esigibili solo nel 2001, l'esborso degli arretrati fa crescere le previsioni di spesa per tale anno, in termini di cassa, al 4,9%, riducendo corrispettivamente la spesa per il 2000. Inoltre, le risorse aggiuntive previste dal disegno di legge finanziaria per il 2001 per la Scuola e gli altri settori fanno crescere il tasso di incremento medio annuo per il 2001 fino al 4%, con possibili variazioni derivanti dal momento di corresponsione effettiva degli aumenti contrattuali, e dei relativi arretrati. Infine, occorre aver presente che, all'inizio del 2002, dovrà procedersi al recupero del differenziale tra inflazione programmata ed effettiva, relativamente al biennio in corso.

Questo insieme di calcoli e di previsioni rende evidente il rischio che la spesa per il personale pubblico vada fuori controllo e, in ogni caso, ben al di là dei tassi di inflazione, contribuendo ad incrementarli. Inoltre, lo stesso Rapporto ARAN dimostra che, nel corso del 2000, il tasso di incremento medio delle

retribuzioni del settore pubblico ha superato il corrispondente tasso di incremento delle retribuzioni private di almeno mezzo punto percentuale.

Questo avviene, in sostanza, perché la negoziazione degli incrementi della spesa per il personale in sede di predisposizione del disegno di legge finanziaria si effettua dando per scontati quelli derivanti dal tasso di inflazione programmata, salvo rivederli in aumento in caso di scarto dell'inflazione effettiva, e concentrandosi sulle "risorse aggiuntive".

Inoltre, in questo modo viene sottratta all'ARAN la negoziazione del *quantum* degli incrementi, che, invece, è il cuore della contrattazione nel privato. Fissate le risorse dalla legge finanziaria, la contrattazione, in ARAN per i CCNL e nelle amministrazioni per gli integrativi, avviene sulle modalità di calcolo (numero dei dipendenti, incidenza delle diverse fattispecie, ecc.), con una possibile ulteriore lievitazione di spesa, sulla quale dovrebbe intervenire il controllo della Corte dei conti o di altri organi, spesso, però, privi di elementi di conoscenza delle situazioni effettive.

Per la contrattazione integrativa, nei comparti dei dipendenti dello Stato la spinta sindacale ad avere certezza sulle risorse aggiuntive erogabili a questo titolo dalle singole amministrazioni ha fatto sì che, nelle leggi finanziarie per gli anni 1998 e successivi, queste risorse siano state previste e quantificate in misura pari allo 0,4 % della massa salariale per gli anni 1998 e 1999, e dello 0,2% per gli anni 2000 e 2001. In tal modo, gli "incrementi di produttività" previsti dall'Accordo del 23 luglio 1993 sono stati predeterminati e generalizzati. Inoltre, nelle ultime leggi finanziarie sono state introdotte diverse norme che contemplano la possibilità di impiegare per la contrattazione integrativa ulteriori risorse derivanti da riduzioni di spesa per il personale (art. 20 della legge n. 488 del 1999), o da particolari entrate delle amministrazioni (art. 43 della legge 449 del 1997).

Come si è detto, i CCNL possono definire "vincoli" economici ai contratti integrativi da negoziarsi presso le singole Amministrazioni. Questa facoltà è stata esercitata, con l'eccezione del comparto Enti pubblici, in quasi tutti i CCNL 1998-2001; le formulazioni di tali vincoli sono diverse; a titolo di esempio, può citarsi quella contenuta nel CCNL Enti locali, all'art. 15, comma 2: "*In sede di contrattazione decentrata integrativa, ove nel bilancio dell'ente sussista la relativa capacità di spesa, le parti verificano l'eventualità dell'integrazione, a decorrere dal 1.1.1999, delle risorse economiche di cui al comma 1, sino ad un importo massimo corrispondente all'1,2 % su base annua del monte salari dell'anno '97, esclusa la quota relativa alla dirigenza*". Il comma successivo esclude tale possibilità "*nei confronti degli enti locali in situazione di dissesto o di deficit strutturale*".

Il punto critico di tale previsione sta nell'impossibilità, nell'attuale ordinamento delle autonomie, di esercitare un controllo efficace sul rispetto di questo limite, se non per gli Enti in dissesto o deficit strutturale.

Il rischio di una lievitazione di spesa, sempre presente, è, oggi, aggravato dalla contrattazione integrativa sulle progressioni di carriera. L'altra rilevante novità, infatti, di questa seconda fase è costituita dal fatto che la contrattazione integrativa regola non solo la retribuzione "accessoria", ovvero i compensi a carattere eventuale per la produttività o per particolari condizioni di lavoro, ma anche il funzionamento del "sistema di classificazione" del personale definito dal CCNL, e quindi contribuisce a definire anche la retribuzione "fondamentale" dei dipendenti, avente carattere permanente. La questione non è teorica, come vedremo al successivo paragrafo 5.

4. La negoziazione di diritto pubblico

4.1. L'area di applicazione e l'evoluzione normativa

Oltre alla contrattazione di diritto privato, nel sistema pubblico rimane, per alcune categorie di dipendenti che hanno conservato uno *status* pubblicistico, una negoziazione di diritto pubblico, sostanzialmente analoga a quella prevista dalla legge quadro sul pubblico impiego n. 93 del 1983. Ovvero, si stipulano accordi tra una delegazione di parte pubblica che rappresenta il Governo, trattandosi comunque di dipendenti dello Stato, e le organizzazioni dei dipendenti; tali accordi, poi, vengono tradotti in Decreti del Presidente della Repubblica, a carattere regolamentare, che li recepiscono nell'ordinamento giuridico.

Di queste procedure, conviene qui ricordare gli elementi essenziali, per completare l'esposizione del sistema contrattuale pubblico e per cogliere i collegamenti con le procedure contrattuali relative al personale privatizzato.

Le categorie di dipendenti ancora regolate da uno *status* pubblicistico sono contemplate, nell'ambito del d. lgs. n. 29 del 1993, all'art. 2, commi 4 e 5, come "eccezioni" al regime privatistico, che restano disciplinate dai rispettivi ordinamenti.

Si tratta di quattro gruppi di dipendenti:

a) magistrati ordinari, amministrativi e contabili, nonché avvocati dello Stato, che restano regolati dalle rispettive leggi;

b) dipendenti di alcuni Enti particolari, come gli Istituti di credito, la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) e l'Autorità garante della concorrenza;

c) professori e ricercatori universitari, provvisoriamente disciplinati dall'ordinamento di settore vigente, a carattere pubblicistico, in attesa di una riforma che dovrà adeguarne lo *status* ai principi dell'autonomia universitaria;

d) personale delle Forze armate, delle Forze di polizia di Stato, della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, il cui rapporto di lavoro, nel quadro di

uno stato giuridico disciplinato da leggi e regolamenti, viene regolato dalle procedure paracontrattuali in esame.

Il sistema è stato avviato dalla legge 1° aprile 1981, n. 121, che ha smilitarizzato la Polizia di Stato, riformandone le carriere e consentendone la sindacalizzazione e la regolazione negoziale del trattamento economico, cui restava agganciato il trattamento delle altre forze di polizia. Dopo varie vicende e vertenze, anche giurisdizionali, sfociate in una sentenza della Corte costituzionale²⁷, la legge 6 marzo 1992, di conversione del decreto legge 7 gennaio 1992, n.5, conferì una delega al Governo per disciplinare in maniera omogenea le procedure di regolazione del rapporto d'impiego delle Forze di polizia anche ad ordinamento militare, nonché delle Forze armate, istituendo quello che è stato definito il "comparto sicurezza", ma riservando comunque alla legge la disciplina delle materie di stato giuridico ed escludendo, nonché la regolazione del personale di qualifica direttiva o dirigenziale, e gradi corrispondenti. La delega è stata esercitata con l'emanazione del d. lgs. 12 maggio 1995, n. 195, in base al quale si sono svolti due cicli di negoziazione, per i quadrienni 1994-1997 e 1998-2001.

Il d. lgs. n. 195/1995 è stato, poi, recentemente modificato dal d. lgs. 31 marzo 2000, n. 129, in attuazione di una norma di delega contenuta nella legge 28 luglio 1999, n. 266, per adeguarlo ai principi ispiratori delle leggi di riforma della pubblica amministrazione intervenute successivamente, ovvero, soprattutto, alla riforma delle procedure contrattuali operata, nell'ambito della "seconda privatizzazione", dal d. lgs. n. 396/1997, modificativo del d. lgs. n. 29/1993.

Per le carriere diplomatica e prefettizia la stessa legge 28 luglio 1999, n. 266, ha previsto due distinte deleghe, per la revisione delle qualifiche e l'introduzione di una negoziazione di diritto pubblico per la disciplina di alcuni aspetti del rapporto di impiego, a partire dalla retribuzione. Le deleghe sono state esercitate con il d. lgs. 24 marzo 2000, n. 85, per la carriera diplomatica, e con il d. lgs. 19 maggio 2000, n. 139, per la carriera prefettizia.

Per tutte queste categorie, la durata degli accordi è la stessa che per le categorie privatizzate di dipendenti dello Stato: quadriennale per la parte normativa e biennale per quella economica; i quadrienni ed i bienni, naturalmente, coincidono con quelli delle altre categorie.

Dunque, l'espansività della contrattazione collettiva si va affermando nella pubblica amministrazione anche al di fuori della sfera di regolazione privatistica, come modello di regolazione bilaterale delle retribuzioni e del rapporto di lavoro. Dopo poliziotti, militari, prefetti e diplomatici, la prossima categoria ad

²⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 277 del 3-12 giugno 1991.

essere investita dalla contrattazione sarà quella dei professori universitari, per la quale è in travagliata gestazione un disegno di legge di iniziativa governativa.

4.2. I soggetti

Nel "comparto sicurezza", la parte datoriale è rappresentata dal Governo, ovvero da una "delegazione di parte pubblica" presieduta, per delega del Presidente del consiglio, dal Ministro della Funzione pubblica, e composta dal Ministro del Tesoro, ovvero da un sottosegretario a ciò delegato, per gli aspetti finanziari, e dai Ministri da cui dipendono i vari corpi.

Anche per le carriere diplomatica e prefettizia, i negoziati si svolgono tra una delegazione di parte pubblica composta dal Ministro interessato, dal Ministro del Tesoro e dal Ministro della Funzione pubblica, che la presiede.

Quanto alla parte sindacale, nel "comparto sicurezza" questa si articola in modo alquanto complesso, in relazione al diverso regime normativo che regola i diritti sindacali dei vari corpi. In sintesi, vi sono tre categorie di soggetti sindacali: le Forze di polizia ad ordinamento civile e a diritto sindacale "pieno" (Corpo forestale dello Stato e Corpo di polizia penitenziaria), sono rappresentate da organizzazioni sindacali che possono essere affiliate alle Confederazioni presenti nel restante mondo del lavoro. La Polizia di Stato, che pure ha un ordinamento civile, è rappresentata da sindacati per cui vige ancora il divieto di affiliazione ad altre "associazioni sindacali", previsto dall'art. 83, comma 2, della legge n. 121 del 1981²⁸. In entrambi i casi, la rappresentatività è calcolata secondo le regole generali, ma tenendo conto del solo dato associativo, perché non vi sono elezioni di organismi rappresentativi; in concreto, sono ritenute rappresentative le organizzazioni che hanno un numero di iscritti non inferiore al 5 % del totale del personale sindacalizzato di ciascun corpo.

Per le Forze di polizia ad ordinamento militare (Arma dei carabinieri e Corpo della guardia di finanza), nonché per le Forze armate, la rappresentanza del personale è affidata non ad associazioni sindacali, ma ai COCER, organismi istituzionali a carattere elettivo, istituiti dalla legge n. 382 del 1978²⁹ per esercitare una funzione consultiva, e successivamente investiti, dal d. lgs. n. 195 del 1995, della funzione paranegoziale relativa alle procedure in esame.

Per le carriere diplomatica e prefettizia, trattano le associazioni sindacali rap-

²⁸ Legge 1° aprile 1981, n. 121, "Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza", in Suppl. Ord. alla *Gazzetta Ufficiale* n. 100 del 10 aprile 1981.

²⁹ Legge 11 luglio 1978, n. 382, "Norme di principio sulla disciplina militare", in *Gazzetta Ufficiale* n. 203 del 21 luglio 1978. I COCER sono poi stati regolati dal "Regolamento sulla rappresentanza militare", d.P.R. 4 novembre 1979, n. 691, in *Gazzetta Ufficiale* n. 11 del 12 gennaio 1980.

presentative dei dipendenti di ciascuna carriera; anche qui, la rappresentatività è calcolata secondo la regola del 5% riferita al solo dato associativo, perché non sono previste elezioni di organismi rappresentativi.

4.3. Le procedure

Nel "comparto sicurezza", il diverso regime giuridico dei Corpi comporta una differenziazione delle procedure. Per le Forze di polizia ad ordinamento civile v'è una negoziazione che conduce ad un d.P.R. di recepimento dell'accordo; per le Forze di polizia ad ordinamento militare (Arma dei carabinieri e Corpo della guardia di finanza), nonché per le Forze armate, l'assenza di associazioni sindacali non ha consentito, sul piano formale, una negoziazione vera e propria, con sottoscrizione di accordi bilaterali; perciò, al posto di questa sono stati previsti due procedimenti di concertazione interministeriale - l'uno per le Forze di polizia ad ordinamento militare e l'altro per le Forze armate - nel quale intervengono anche gli organismi di rappresentanza militare, ovvero i COCER. Nel concreto, si è poi affermata una prassi per cui anche tali procedimenti si svolgono con modalità negoziali, arrivando alla redazione di testi sottoscritti sia dai rappresentanti delle amministrazioni interessate che dai rappresentanti dei COCER.

Le tre procedure, quella negoziale e le due di concertazione, devono essere contestuali, ovvero avere inizio, sviluppo e conclusione contemporanei; i tre testi che ne derivano vengono poi recepiti in due d.P.R.: uno recettivo dell'accordo sindacale per le Forze di polizia civili, nonché del provvedimento di concertazione per le Forze di polizia militari, ed uno recettivo del provvedimento di concertazione per le Forze armate.

Per l'intero comparto, col d. lgs. 129/2000, le materie di contrattazione o di concertazione sono state ampliate al trattamento di fine rapporto, alla previdenza integrativa ed ai Fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale. La tipologia negoziale, comunque, resta la stessa di quella contemplata dal d. lgs. n. 195; ovvero, gli accordi ed i provvedimenti di concertazione sono recepiti nell'ordinamento con d.P.R. Inoltre, per le sole Forze di polizia civile, il d. lgs. n. 129/2000 ha notevolmente esteso la contrattazione in materia di relazioni sindacali, affidandole la costituzione di rappresentanze elettive, con conseguente misurazione della rappresentatività sindacale anche in base al dato elettorale; la disciplina delle aspettative, permessi e distacchi sindacali; la previsione di autonomi livelli di contrattazione integrativa all'interno di ciascuna amministrazione.

A questo riguardo va registrata una ulteriore differenza le forze di polizia civile e i corpi ad ordinamento militare, in quanto per le prime sono previste forme di relazioni sindacali a livello decentrato simili a quelle contemplate dai CCNL del personale contrattualizzato, ovvero l'informazione preventiva

e successiva, l'esame congiunto e la contrattazione decentrata, ora trasformata in contrattazione integrativa; per i secondi, invece, non essendoci relazioni sindacali vere e proprie, si prevede la sola informazione, mentre per le altre tipologie relazionali si rinvia alle previsioni dell'art. 19 della legge n. 382/78, ovvero alla formulazione di pareri e proposte, secondo modalità che il d. lgs. n. 129/2000 affida alle "procedure di concertazione" a livello nazionale.

Per le carriere diplomatica e prefettizia, le trattative sono distinte, nel senso che non v'è obbligo di contestualità né per i negoziati, né per la stipulazione degli accordi; naturalmente, sono poi distinti i d.P.R. di recepimento. Il procedimento negoziale è analogo a quello del comparto sicurezza. Per la carriera prefettizia, sono previsti accordi decentrati a livello centrale e periferico sui criteri applicativi del d.P.R. di recepimento dell'accordo nazionale, senza oneri aggiuntivi; in caso di mancato raggiungimento dell'accordo decentrato, resta fermo il potere di autonoma determinazione dell'amministrazione. Per la carriera diplomatica non sono previsti accordi decentrati, ma solo pareri delle organizzazioni sindacali sulla graduazione delle posizioni funzionali e sui criteri di valutazione dei risultati, prima dell'emanazione dei relativi decreti ministeriali.

4.4. Le risorse

Per tutte queste categorie, le disponibilità economiche per gli aumenti retributivi sono determinate in Legge finanziaria, con le stesse modalità di calcolo previste per le categorie privatizzate di dipendenti dello Stato. Infine, si è prevista la consultazione dei sindacati di polizia e dei COCER in occasione della predisposizione del DPEF e della Legge finanziaria, da parte della Presidenza del consiglio, in parallelo alla concertazione prevista con le altre organizzazioni sindacali dall'Accordo Governo - parti sociali del luglio 1993. Questa consultazione si è realizzata per la prima volta in occasione della redazione del DPEF e della legge finanziaria per l'anno 2001, conducendo agli incrementi previsti nel disegno di legge finanziaria, di cui si è detto al precedente punto 2.3.

5. Il sistema di classificazione del personale

5.1. Il superamento dell'ordinamento precedente

Il risultato di gran lunga più importante del nuovo modello di contrattazione collettiva è rappresentato dal "sistema di classificazione del personale", introdotto dai CCNL 1998-2001 dei diversi comparti al posto del precedente "ordinamento" per qualifiche funzionali.

In ogni azienda, pubblica o privata, il sistema di classificazione del personale

costituisce la struttura regolativa fondamentale per la gestione dei rapporti di lavoro, sia sul versante dell'azienda, perché costituisce la base per definire, in concreto, l'organizzazione e la divisione del lavoro, sia sul versante dei dipendenti, che si identificano e si rapportano tra loro per mezzo dei ruoli che il sistema gli assegna.

Nelle pubbliche amministrazioni, il nuovo sistema di classificazione non solo nasce dalla contrattazione, ma si alimenta di questa, perché viene applicato nelle amministrazioni attraverso la contrattazione integrativa.

L'ordinamento del personale pubblico, istituito dalla legge 11 luglio 1980, n. 312³⁰, aveva superato le tradizionali quattro carriere, fondate sul titolo di studio, articolandole su qualifiche funzionali (otto, poi nove), coi corrispondenti livelli retributivi, nelle quali si collocavano i "profili professionali".

Questo ordinamento presentava alcuni difetti di fondo: era rigido, perché per passare da un profilo ad un altro, collocato in una qualifica superiore, occorreva un concorso, ed era demotivante, perché i dipendenti migliori restavano per tutta la vita lavorativa nello stesso livello e con la stessa retribuzione degli altri dipendenti. Le funzioni, per ogni profilo, erano stabilite con regolamenti, in termini molto dettagliati; perciò, per far fronte alle esigenze delle amministrazioni, al personale venivano spesso affidate mansioni diverse da quelle del profilo di appartenenza. In più, l'evoluzione dell'organizzazione del lavoro, con l'impiego di nuove tecnologie e l'esternalizzazione di molti compiti strumentali, ha comportato il progressivo svuotamento delle qualifiche più basse ed ha richiesto, con forza crescente, l'accorpamento di molte funzioni.

Queste ragioni hanno reso sempre più evidente la necessità di superare l'ordinamento per qualifiche funzionali. Perciò, già nella prima fase della riforma, in sede di negoziazione dei CCNL 1994-1998 si è avviata la definizione di un diverso ordinamento, con velocità diverse da comparto a comparto. In concreto, in ogni CCNL, venne prevista la costituzione di una "Commissione per la revisione del sistema di inquadramento professionale", organismo bilaterale ARAN - sindacati, con il compito di acquisire ed elaborare gli elementi di conoscenza sull'organizzazione del lavoro nelle amministrazioni, al fine di formulare proposte per l'eventuale ridisegno del sistema di inquadramento professionale. Le Commissioni hanno lavorato, elaborando materiali ed ipotesi, che sono state poi portate ai tavoli di contrattazione dei vari comparti per il quadriennio 1998-2001, ormai regolati dalla nuova disciplina della contrattazione collettiva prevista dal d. lgs. n. 396/1997.

³⁰ Sull'evoluzione degli ordinamenti del personale pubblico sia consentito citare A. Zucaro, *Il nuovo sistema di classificazione del personale nelle pubbliche amministrazioni*, in *Rivista INPDAP*, 1998, n. 6.

5.2. Il nuovo sistema nelle norme dei CCNL

L'ordinamento precedente comprendeva, in genere, nove qualifiche funzionali, cui corrispondevano dei livelli retributivi. Nelle qualifiche, definite per livelli crescenti di complessità dalla prima alla nona, erano collocati i "profili professionali", fondati sulla tipologia delle prestazioni lavorative. Così, ad esempio, per i Ministeri nella sesta qualifica funzionale - livello retributivo si collocavano i profili di "ragioniere", "geometra", "assistente amministrativo", ecc.

Il nuovo "sistema di classificazione del personale", espressione ritenuta più consona al nuovo regime di diritto privato è stato definito con i CCNL 1998-2001, in tutti i comparti. Si basa su aree (Ministeri ed Enti pubblici) o, più correttamente, categorie (Enti locali), in ciascuna delle quali sono stati accorpati alcuni dei precedenti livelli retributivi. Ciò ha consentito un "primo inquadramento" a parità di retribuzione, perché ogni dipendente è passato al livello retributivo, definito nel nuovo ordinamento "posizione economica", corrispondente al livello retributivo posseduto nel vecchio ordinamento. Così, ad esempio, per i Ministeri nell'area A sono stati raggruppati i precedenti livelli I, II e III; nell'area B i livelli IV, V e VI; nell'area C i livelli VII, VIII e IX. I livelli I, II e III sono stati collocati nella posizione A1, corrispondente al livello III (i primi due erano già praticamente vuoti); il livello IV è stato collocato nella posizione B1, il V nella posizione B2, il VI nella posizione B3, il VII nella posizione C1, l'VIII nella posizione C2, il IX nella posizione C3. Inoltre, in ogni area sono state istituite delle posizioni retributive "super", che garantiscono uno sviluppo economico dei livelli sottostanti; così, nell'area A si è creata la posizione A1 super, nella B la posizione B3 super, nella C le posizioni C1 super e C3 super.

Ogni area o categoria è individuata con la declaratoria allegata al CCNL, che descrive l'insieme dei requisiti professionali necessari allo svolgimento delle mansioni, che possono essere richieste dall'amministrazione a prescindere dalla collocazione nelle posizioni economiche dell'area stessa. Infatti *"tutte le mansioni ascrivibili a ciascuna categoria, in quanto professionalmente equivalenti, sono esigibili. L'assegnazione di mansioni equivalenti costituisce atto di esercizio del potere determinativo dell'oggetto del contratto di lavoro"* (CCNL Enti locali, art.3, comma 2). In ciascuna area o categoria, come nelle qualifiche precedenti, sono collocati i "profili professionali", che descrivono il contenuto professionale delle prestazioni lavorative. In ogni area sono individuate le posizioni economiche di accesso dall'esterno, in relazione al titolo di studio previsto per i gruppi di profili contenuti nell'area stessa; da queste posizioni, si sviluppa una "progressione economica", definita anche "orizzontale", alle posizioni successive interne all'area.

Questa progressione si svolge sulla base di criteri definiti dal CCNL, con

peso differenziato tra le varie aree e posizioni, che comprendono l'esperienza acquisita (ovvero l'anzianità di servizio), l'arricchimento professionale (ovvero la frequenza di corsi di formazione ed aggiornamento), la qualità delle prestazioni rese, la capacità di adattamento ai cambiamenti organizzativi e di contesto, la capacità di proporre innovazioni all'organizzazione del lavoro. Tra un'area e quella superiore è possibile una progressione "verticale" o di carriera, attraverso "procedure selettive", cui il personale interno è ammesso a prescindere dal possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, salvo quelli richiesti dalla legge per l'esercizio di alcune professioni.

Naturalmente, sia per la progressione orizzontale che per quella verticale occorre ci sia un posto vacante nella dotazione organica del profilo e della posizione cui si accede.

Infine, nell'area o categoria più elevata sono previste delle "posizioni organizzative", ovvero posizioni funzionali corrispondenti alla direzione di unità organizzative complesse, all'espletamento di attività professionali, allo svolgimento di compiti di *staff*, studio, ricerca, ispezione, vigilanza. A queste posizioni sono preposti dipendenti appartenenti all'area, con incarichi a termine conferiti dai dirigenti, sulla base di criteri generali predeterminati, tenendo conto delle attitudini, dei requisiti culturali, delle capacità professionali dei candidati, in relazione alle funzioni ed attività da svolgere. Ad ogni posizione è attribuita una retribuzione di posizione ed una retribuzione di risultato, come per gli incarichi di funzione previsti per i dirigenti.

Dentro questo impianto complessivo, ogni CCNL affida poi alle relazioni sindacali a livello decentrato, in ciascuna amministrazione, la definizione di ulteriori elementi, criteri e modalità di funzionamento dell'impianto stesso. In primo luogo, in ogni amministrazione sono contrattati i profili professionali, i loro contenuti mansionali e la loro collocazione nel sistema di inquadramento. Poi, è contrattato il completamento e l'integrazione dei criteri per la progressione orizzontale, previsti in termini generali dallo stesso CCNL.

Le risorse per il finanziamento della progressione orizzontale e verticale, nonché per le posizioni organizzative, sono contrattate nell'ambito del "Fondo unico" che in ogni amministrazione ha riunito, per previsione del CCNL, tutte le disponibilità economiche destinate alla contrattazione integrativa, comprese quelle prima utilizzate per pagare straordinari, indennità ed altre voci accessorie.

In realtà, qui si sconta una contraddizione nel processo di privatizzazione del rapporto d'impiego pubblico: nelle aziende private, una volta stabilito contrattualmente il sistema di classificazione, è il datore di lavoro che vi colloca i singoli dipendenti, che decide le promozioni, che assegna le mansioni superiori. Nelle pubbliche amministrazioni, invece, si è ritenuto che anche la collocazione effettiva dei dipendenti nel sistema di classificazione richiedesse regole, sia per il principio di imparzialità, sia per sfiducia verso la capacità della diri-

genza di esercitare efficacemente la propria discrezionalità in questa delicata materia. Regole, dunque, di gestione del personale, e perciò definite in sede di contrattazione, nazionale e integrativa, fermo restando il potere organizzativo dell'amministrazione.

Nei CCNL, la combinazione di questi due principii, ovvero la definizione delle regole di gestione del personale in sede contrattuale e l'autonomia organizzativa dell'amministrazione, ha comportato che i meccanismi di funzionamento del nuovo sistema di classificazione siano ripartiti tra la contrattazione integrativa e la "concertazione", in ciascuna amministrazione od ente.

Infatti, sono affidate alla concertazione: la determinazione delle disponibilità di organico relative ai passaggi di livello, sia interni ad un'area che tra un'area e l'altra; la definizione dei criteri generali per la promozione all'area superiore; la fissazione e l'attribuzione delle posizioni organizzative nell'area di vertice. È il contratto integrativo, invece, che fissa i criteri per i passaggi di livello interni alla stessa area, e per determinare la quota di risorse, all'interno del Fondo unico di amministrazione, che va a finanziare questi passaggi.

In realtà, i due gruppi di questioni sono tra loro connessi; in particolare, le disponibilità di organico per i passaggi interni e la fissazione delle risorse che li dovranno finanziare. Inoltre, per prassi consolidata, il tavolo di relazioni sindacali interno ad ogni amministrazione è unico, ovvero non si divide tra tavolo di "concertazione" e tavolo di contrattazione; perciò, il confronto con i sindacati avviene contestualmente, sia sulle materie da definire in concertazione, sia su quelle da contrattare. Il risultato è un accordo complessivo, a volte articolato in più testi, a volte contenuto in un solo testo, comunque firmato dai rappresentanti dell'amministrazione e dai sindacati.

I forti rischi insiti in questo sistema sono stati evidenti fin dall'inizio delle trattative, e l'ARAN si è mantenuta su una linea di grande prudenza. Poi, nell'estate del 1998, durante le trattative per il CCNL Ministeri 1998-2001, che faceva da "contratto pilota", questo atteggiamento dell'ARAN è stato superato dai sindacati, che hanno chiesto ed ottenuto un intervento politico del Ministro per la Funzione pubblica. Questo intervento si è concretizzato in una "direttiva", contrattata con gli stessi sindacati, che ha fissato nel senso da loro richiesto i punti chiave del contratto, e che l'ARAN ha dovuto recepire, firmando un accordo già predeterminato. Naturalmente, tutti i CCNL successivi hanno seguito la stessa linea, aprendo spazi considerevoli alla contrattazione integrativa ed alla concertazione sindacale non solo sulle progressioni di carriera, ma anche sulla determinazione delle dotazioni organiche delle diverse figure professionali e dunque sull'organizzazione degli uffici, spazi puntualmente occupati dai conseguenti contratti integrativi di amministrazione od ente.

5.3. L'attuazione nella contrattazione integrativa

Nei primi contratti integrativi, stipulati nell'estate del 1999 nei grandi Enti pubblici (INPS, INAIL, INPDAP), si è evidenziata una seria distorsione sulle previsioni di impiego delle risorse dei Fondi di Ente, che finanziano la contrattazione integrativa; in particolare, in ordine alle risorse destinate a finanziare i passaggi a posizioni retributive superiori. Gli Enti, seguendo una tesi prospettata dai sindacati, hanno ritenuto che, una volta negoziati i passaggi di livello ed individuate le relative risorse da impegnare sul Fondo istituito per il 1999, trattandosi di aumenti di stipendio, per gli anni successivi l'impegno relativo si sarebbe dovuto trasferire sui capitoli di spesa per il personale, mentre l'importo complessivo del Fondo sarebbe ritornato intatto. Questa tesi, com'è evidente, avrebbe comportato aumenti della spesa del personale non controllabili e, soprattutto, privi di copertura. Tant'è, che la Corte dei conti, in sede di certificazione dei costi sia del CCNL Ministeri, sia del CCNL Enti pubblici, aveva chiesto esplicitamente strumenti contabili per compensare gli incrementi stipendiali così determinati, e gravanti sui capitoli dedicati alle retribuzioni, con uno "scomputo" delle disponibilità del Fondo unico di amministrazione.

Va detto, inoltre, che in questi contratti si sono negoziate, utilizzando la "concertazione", modifiche alle dotazioni organiche, spostando posti dai livelli più bassi a quelli più alti³¹, nonostante le previsioni del CCNL, che all'art. 6, lett. B, c. 1, prevede informazione e concertazione solo sui criteri di determinazione delle medesime, ed in violazione dell'art. 2, comma 1, lett. c della legge delega n. 421 del 1992³², nonché del già citato art. 6, comma 1, del d. lgs. n. 29.

Di fronte a contratti integrativi così congegnati, ed alla riproposizione della stessa linea ai tavoli di trattativa aperti nei Ministeri, il Dipartimento della FP ed il Ministero del Tesoro hanno ribadito, sia agli Enti che ai sindacati, la posizione assunta dalla Corte sui Fondi, nonché la non contrattabilità delle dotazioni organiche. Dopo un serrato confronto tra Governo e sindacati maggiori, la legge finanziaria n. 488 del 1999, all'art. 19 ha definitivamente sancito che i passaggi di livello determinati nelle amministrazioni statali dai contratti integrativi vanno finanziati esclusivamente dai Fondi, che vanno perciò decurtati delle risorse relative, da trasferirsi ai ruoli di spesa fissa; inoltre, la stessa legge, all'art. 20, ha sottoposto i contratti integrativi delle amministrazioni statali e degli Enti pubblici ad una verifica sulla compatibilità economica dei relativi costi, da parte del Dipartimento della F.P. e del Ministero del Tesoro. Su questa base, si stanno

³¹ Si veda il CCNI per i dipendenti dell'Avvocatura di Stato, in *Appendice, 2*.

³² "Sono regolate con legge o ... con atti normativi od amministrativi le seguenti materie: ... 5) i ruoli e le dotazioni organiche nonché la loro consistenza complessiva. Le dotazioni complessive di ciascuna qualifica sono definite previa informazione alle organizzazioni sindacali rappresentative ...".

stipulando i contratti integrativi nelle suddette amministrazioni. Tuttavia, la verifica della compatibilità economica si limita all'esattezza dei calcoli, nonché all'effettuazione dello "scorporo", ma non implica una valutazione di merito sulla congruità delle operazioni effettuate, perché contraddittoria con i principi della contrattazione integrativa. Quanto alle dotazioni organiche, si vanno rideterminando con verbali di accordo a titolo di concertazione. Negli altri comparti, comunque, la contrattazione integrativa non è sottoposta ad alcuna verifica.

5.4. Le conseguenze

La conseguenza fondamentale del nuovo sistema di gestione contrattata delle progressioni di carriera, dati i rapporti di forza in atto, è un movimento molto ampio, e, in alcuni casi, generalizzato, del personale verso l'inquadramento in livelli superiori, prescindendo in buona misura dalle modifiche dell'organizzazione del lavoro. Gli effetti, ancora da valutare compiutamente perché molti contratti sono ancora da stipulare, appaiono comunque preoccupanti.

In primo luogo, per fare spazio ai dipendenti già in servizio, si registra un aumento degli organici nelle aree e livelli più elevati. Ad esempio, nell'INPS, 29.878 dipendenti sono nell'area di vertice, ovvero l'ex carriera direttiva, 4480 nell'area intermedia e 300 in quella più bassa.

Inoltre, viene fortemente limitato l'accesso dall'esterno. Difatti, il nuovo testo dell'art. 36 del d. lgs. n. 29/1993, come modificato dal d. lgs. n. 80/1998, prevede che le assunzioni nelle pubbliche amministrazioni avvengano "tramite procedure selettive...volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno". Questa norma ha rovesciato l'impostazione del reclutamento nelle pubbliche amministrazioni, dando la priorità alle procedure selettive riservate al personale già in servizio rispetto all'accesso dall'esterno, da garantire in una misura *adeguata*. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1999, che ha censurato promozioni interne al Ministero delle finanze per la totalità dei posti disponibili, senza lasciare posti ai concorsi esterni, questa misura è stata fissata da un accordo informale stipulato per questo Ministero presso il Dipartimento F.P. al trenta per cento dei posti disponibili, lasciando il settanta per cento dei posti al personale interno. Questa proporzione, parzialmente giustificata dalla particolare situazione creatasi presso il Ministero stesso, si è poi generalizzata in tutte le amministrazioni dello Stato per effetto di trascinamento. Il risultato è che, in queste amministrazioni ma anche nei grandi Enti pubblici, i concorsi per assumere nuovi dipendenti, soprattutto nei livelli più elevati, diventano una eccezione rispetto alla regola dei concorsi "interni"³³.

³³ Vedi S. Cassese, *Concorsi, la scorciatoia degli integrativi*, in *Il Sole - 24 Ore*, 26 maggio 2000.

Queste operazioni comportano, poi, un forte aumento della spesa del personale. Un passaggio di livello significa un aumento di spesa di circa il 10 %; viste le spinte in atto a promozioni di massa, se in un quadriennio, in una data amministrazione, passano di livello quasi tutti, ne deriva un aumento di spesa di almeno il 2% all'anno, che si aggiunge agli aumenti derivanti dai CCNL.

Più in generale, questa vicenda, oltre ad essere sintomatica dell'atteggiamento con cui sono state affrontate delicate questioni di spesa in sede di prima applicazione del nuovo sistema contrattuale, pone in rilievo una tendenza di fondo delle organizzazioni sindacali, che puntano a negoziare non solo gli incrementi di retribuzione, o le voci di retribuzione accessoria, ma anche, attraverso la negoziazione delle dotazioni organiche e dei passaggi di livello, l'insieme della spesa del personale, ivi compresa quella consolidata.

In conclusione, occorre dar conto dell'impatto forse più pesante delle promozioni contrattate, ovvero quello sui quadri direttivi e sui professionisti.

Il ruolo tradizionale di queste figure, in una Amministrazione la cui principale attività consisteva nell'applicazione di norme consolidate ed organizzata secondo il principio di gerarchia, era, essenzialmente, quello di un gradino interno alla scala gerarchica, punto di passaggio di ordini ed informazioni soggetti ad una elaborazione limitata dalla legge, dalla sfera di competenza e dalle direttive ricevute. Oggi, l'evoluzione e la conseguente incertezza del quadro normativo, la semplificazione dei procedimenti, l'evoluzione del contesto sociale, l'applicazione delle nuove tecnologie hanno fortemente ampliato l'autonomia e la discrezionalità operativa dei funzionari, trasformandoli in snodi attivi del sistema; le loro capacità professionali, quando ci sono, costituiscono il "capitale intellettuale" delle amministrazioni, risorsa decisiva per il successo delle missioni istituzionali.

Di qui, la necessità di innovare radicalmente i meccanismi di valutazione, di retribuzione e di carriera di queste figure, per consentire il pieno apprezzamento delle capacità dei singoli ed il loro migliore impiego nelle organizzazioni, esattamente come avviene nelle imprese private.

Attualmente, i quadri ed i professionisti sono regolati dai CCNL dei vari comparti, insieme a tutto il personale non dirigenziale³⁴. Perciò, la questione dei quadri e dei professionisti si è posta, con la sua rilevanza, nell'ambito del nuovo sistema di classificazione, affidato alla contrattazione integrativa; respinta, per l'opposizione dei sindacati maggiori, l'ipotesi di estendere alle pubbliche amministrazioni l'"area quadri" istituita nei settori privati dalla legge 13 mag-

³⁴ Difatti, l'art. 45, comma 3, del d. lgs. n. 29/93, come modificato dal d. lgs. n. 396/97, prevede che: "Per le figure professionali che, in posizione di elevata responsabilità, svolgono compiti di direzione o che comportano iscrizione ad albi oppure tecnico scientifici e di ricerca, sono stabilite discipline distinte nell'ambito dei contratti collettivi di comparto".

gio 1985, n. 190, la soluzione è stata individuata nella creazione delle "posizioni organizzative" (vedi sopra). Tuttavia, queste sono aperte anche al personale non laureato, purché collocato nell'area o categoria di vertice, ed inoltre hanno ricevuto una regolazione diversa da comparto a comparto. L'innovazione più forte si è registrata nel comparto EE.LL., dove le "posizioni organizzative", corrispondenti alla direzione di uffici o a posti-funzione professionali, sono retribuite in misura rilevante, ovvero da 10 a 25 milioni annui, aggiuntivi rispetto alla retribuzione di livello e maggiorabili di una percentuale dal 10 al 25 %, in relazione ai risultati raggiunti.

Nel comparto Ministeri, invece, le "posizioni organizzative" valgono da 2 a 5 milioni annui; per i professionisti, si è prevista l'istituzione di una apposita area da definire con un accordo successivo, che tuttavia non è stato stipulato. Nel comparto degli Enti pubblici, i professionisti mantengono una collocazione autonoma, tuttavia inserita nel "comparto"; per i funzionari direttivi, le "posizioni organizzative" sono state regolate come nei Ministeri.

L'insufficienza delle soluzioni trovate dai CCNL Ministeri ed Enti pubblici sta venendo fuori con evidenza nei contratti integrativi, e nel conseguente assetto degli inquadramenti e delle progressioni di carriera. Sotto la pressione della massa del personale, le organizzazioni sindacali hanno imposto alle amministrazioni accordi che, nei criteri per i passaggi di livello, considerano le capacità professionali ed il livello di istruzione e di formazione molto meno dell'anzianità di servizio. Inoltre, le promozioni di un grande numero di addetti ai livelli più elevati distorcono l'assetto degli organici e comprimono le posizioni dei funzionari con alto livello professionale e di istruzione. Ne deriva una situazione di crescente frustrazione, professionale prima che retributiva, che rischia di dare spazio a rivendicazioni di tipo corporativo e, soprattutto, di compromettere l'esercizio delle funzioni più qualificate ed innovative.

Capitolo III
LA DIRIGENZA

Sommario: 1. L'evoluzione normativa. - 1.1. La situazione precedente. - 1.2. La "prima privatizzazione". - 1.3. La "seconda privatizzazione". - 2. L'applicazione della riforma. - 2.1. La prima fase. - 2.2. La seconda fase. - 3. I problemi. - 3.1. La costituzionalità. - 3.2. L'evoluzione della giurisprudenza. - 3.3. La coerenza del sistema. - 3.4. Il sistema contrattuale

1. L'evoluzione normativa

1.1. La situazione precedente

Nel regime anteriore alla riforma, istituito dal d.P.R. 748 del 1972, la dirigenza era regolata interamente per legge. Poiché ogni dirigente era un organo dello Stato, spettava alla legge, per l'interpretazione consolidata dell'art. 97, commi 1 e 2 della Costituzione, la disciplina del numero, dei posti di funzione, della gerarchia, del procedimento di nomina, della retribuzione della dirigenza. Quanto alle funzioni, il d.P.R. 748 aveva introdotto un principio di distinzione tra politica ed amministrazione, definendo una serie di compiti propri dei dirigenti. Il Ministro stabiliva le direttive generali, i programmi di massima e le scale di priorità; inoltre, adottava i provvedimenti al di fuori della sfera di competenza dei dirigenti. Questi emanavano i provvedimenti rientranti in tale sfera, definita secondo tipologie di attività e limiti di valore, in relazione alle diverse qualifiche dirigenziali. Il Ministro poteva indicare i provvedimenti dei dirigenti che dovevano essergli comunicati, e poteva intervenire su questi provvedimenti, annullandoli, revocandoli o modificandoli. Infine, i Dirigenti generali potevano essere messi "a disposizione" e, nei casi più gravi, collocati a riposo di diritto, con delibera del Consiglio dei ministri.

In realtà, dietro questa regolazione per legge operava un compromesso, forte quanto una regola della costituzione materiale, per cui il ceto politico di Governo assicurava alla dirigenza la garanzia della stabilità del posto, in cambio della rinuncia di questa ad esercitare in modo autonomo i poteri pur previsti dalla legge, ed a pretendere - conseguentemente - una retribuzione adeguata al proprio ruolo¹. Sulla base di tale compromesso si innestava poi una prassi, anch'essa di natura compromissoria, per cui a singoli gruppi, con leggine, o a singole personalità, con l'attribuzione di incarichi esterni, si attribuivano condizioni di maggior favore, a fronte di un esercizio di parte delle funzioni di istituto.

La rottura concettuale di questo schema è avvenuta con la distinzione, anche per la dirigenza, tra rapporto di servizio e rapporto di lavoro, ovvero tra regole di funzionamento degli organi e degli uffici, e regole dello scambio

¹ S. Cassese, *Il sistema amministrativo*, Roma 1987, p. 63.

tra prestazione professionale e retribuzione². Inoltre, rispetto all'art. 97 della Costituzione, si è affermata una interpretazione più elastica, che affida alla legge la definizione dei principi di organizzazione, lasciando alle fonti secondarie l'individuazione degli uffici ed infine, con le leggi di riforma più recenti, alla "capacità (giuridica) ed ai poteri del privato datore di lavoro" l'organizzazione degli uffici di minore rilevanza (art. 4, comma 2, del d. lgs. n. 29). Su questa linea, la prima fase della riforma ha inserito nel sistema di contrattazione la dirigenza intermedia, e la seconda fase ha completato la trasformazione, inserendovi anche la dirigenza di vertice.

1.2. La "prima privatizzazione"

Il d. lgs. n. 29 del 1993 ha privatizzato e contrattualizzato il rapporto di impiego dei dipendenti e dei dirigenti pubblici (art. 2, commi 2 e 3), con l'esclusione dei dirigenti generali (comma 4). Inoltre, ha affermato esplicitamente la distinzione tra la funzione di indirizzo e controllo, propria degli organi di governo, e la funzione di gestione, propria delle burocrazie professionali, lasciando tuttavia ai primi il potere di avocazione degli atti, ed anche, nella sostanza, quello di definire in concreto il confine tra le due competenze. Gli incarichi e la responsabilità dei dirigenti non generali sono stati regolati dal decreto solo in termini di principio, rinviandone la disciplina compiuta ai CCNL. Per il quadriennio 1994 - 1997 l'ARAN ha stipulato con le Confederazioni più rappresentative e le organizzazioni di categoria i CCNL delle "aree dirigenziali" delle diverse amministrazioni (una per ciascun comparto). Questi Contratti hanno disciplinato la dirigenza pubblica intermedia (senza, cioè, i quadri direttivi, regolati dai CCNL di categoria, e senza la dirigenza di vertice) in modo omogeneo, prevedendo per tutti una uguale retribuzione tabellare minima, una retribuzione di posizione ed una retribuzione di risultato. Le modalità di definizione di questi ultimi due istituti, all'interno di griglie stabilite dai CCNL, sono state rinviate alle relazioni sindacali a livello decentrato nelle singole amministrazioni, insieme ai criteri di attribuzione degli incarichi. I CCNL, poi, hanno fissato regole sulla revoca degli incarichi, sul recesso da parte datoriale, sulla valutazione dell'attività dei dirigenti, coniugando la disciplina privatistica del licenziamento ex artt. 2118 e 2119 cod. civ. con meccanismi di garanzia tipici del pubblico impiego, come l'intervento sindacale e le procedure in contraddittorio.

Due sentenze della Corte costituzionale, la n. 313 del 1996 e la n. 309 del 1997, hanno riconosciuto la legittimità della privatizzazione del rapporto di impiego pubblico, anche per i dirigenti, in termini che verranno esaminati successivamente, al punto 3.

² S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, p. 180.

La dirigenza generale, in questa prima fase, è rimasta regolata dalla legge nei Ministeri. Negli Enti pubblici, nelle Università, negli Enti locali e nella Sanità sono state via via introdotte discipline di settore che hanno previsto che gli organi amministrativi di vertice (Direttore generale, *city manager*, ecc.) avessero un rapporto di lavoro interamente regolato da un contratto individuale di diritto privato.

1.3. La "seconda privatizzazione"

Successivamente, in attuazione di una norma di delega contenuta nella legge n. 59/1997 (art. 11, comma 4), sono stati emanati due decreti legislativi (n. 80 e n. 387 del 1998, modificativi del d. lgs. n. 29/1993), che hanno ridisciplinato l'intera materia, allo scopo di armonizzare completamente la disciplina del settore pubblico rispetto a quella dei settori privati, ed hanno contrattualizzato e privatizzato la dirigenza di vertice delle Amministrazioni statali. Si è superato, così, il doppio regime della dirigenza statale, pubblico per i dirigenti generali e privato per gli altri, perché contraddittorio rispetto alla sostanziale unità dei corpi amministrativi, e soprattutto perché si è ritenuto incongruo, in presenza di una riforma imperniata sul passaggio da un modello gestionale burocratico ad un modello manageriale, sottrarre proprio i massimi responsabili degli apparati all'applicazione della riforma stessa³.

La distinzione tra politica ed amministrazione è stata ridisegnata (art. 14 del d. lgs. n. 29, come modificato), affidando agli organi di direzione politica il potere di indirizzo, attraverso la definizione di obiettivi, priorità, piani e programmi, e l'emanazione delle conseguenti direttive generali per l'attività amministrativa, nonché la distribuzione delle risorse umane, materiali ed economiche ai dirigenti posti a capo dei centri di responsabilità (uffici dirigenziali generali). Tali funzioni vengono esercitate attraverso Uffici di diretta collaborazione, da organizzarsi con Regolamenti, che sostituiscono le precedenti Segreterie particolari e Gabinetti. Ai dirigenti viene riservata in via esclusiva la gestione, ovvero l'emanazione di tutti i provvedimenti dell'amministrazione, che vengono così sottratti *in toto* alla competenza del Ministro, anche per quanto riguarda l'eventuale revoca, annullamento o modifica; inoltre, viene eliminato il ricorso gerarchico al Ministro contro gli atti del direttore generale. Resta unicamente (forse) il potere del Ministro di annullare gli atti illegittimi, ma, in ogni caso, viene superato il rapporto gerarchico tra Ministro e direttore generale⁴.

Tutta la dirigenza è stata unificata in una sola categoria, inserita in un "Ruo-

³ G. D'Alessio, *La nuova dirigenza pubblica*, Roma, 1999, p. 147 e ss.

⁴ Vedi parere del Consiglio di Stato al Ministero dell'Interno, Ad. Gen. 10 giugno 1999, n. 7/99.

lo unico” per tutte le amministrazioni dello Stato, e distinta in due fasce (art. 15 del d. lgs. n. 29, come modificato); la dirigenza di prima (1^a) fascia corrisponde alla “dirigenza generale”, precedentemente regolata per legge, mentre nella dirigenza di seconda (2^a) fascia sono stati collocati i dirigenti già privatizzati dalla prima versione del d. lgs. n. 29. Gli incarichi di funzione sono distinti dal rapporto di lavoro, che resta a tempo indeterminato per i dirigenti “di carriera”. Gli incarichi di direzione di ufficio, per entrambe le fasce, sono conferiti a tempo determinato - da due a sette anni - e sono definiti con contratto individuale, per ogni incarico, l'oggetto, gli obiettivi, la durata e la retribuzione; i dirigenti non preposti ad uffici svolgono funzioni di consulenza, ispettive o di ricerca (art. 19 del d. lgs. n. 29, come modificato). Gli incarichi di 1^a fascia possono essere attribuiti a dirigenti di 2^a fascia, nel limite di un terzo dei posti. Gli incarichi di entrambe le fasce possono essere attribuiti ad esperti esterni all'amministrazione, con contratti a tempo determinato e nel limite del 5% dei posti disponibili.

Infatti, l'accesso alla dirigenza, intesa come rapporto professionale a tempo indeterminato, viene riservato esclusivamente al concorso pubblico per esami, eliminando dal sistema la fattispecie della “nomina” politica di esperti esterni a Dirigenti generali, che restavano tali a vita. Il concorso (art. 28 del d. lgs. n. 29, come modificato) avviene secondo due distinte procedure, l'una per i dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, con laurea ed almeno cinque anni di servizio, e l'altra per esterni, muniti non solo di laurea ma anche di un titolo post universitario (specializzazione, dottorato di ricerca e simili), oppure di cinque anni di esperienza dirigenziale in strutture private. Entrambe le procedure sono seguite da un ciclo di attività formative organizzato dalla Scuola Superiore della Pubblica amministrazione, che in tal modo perde il ruolo di selezionatore, previsto dal precedente sistema del corso-concorso biennale, per concentrarsi sulla funzione formativa.

L'art. 21 del d. lgs. n. 29, come modificato, consente la revoca dall'incarico prima della scadenza del contratto individuale, con assegnazione ad altro incarico, in presenza di valutazione negativa dei risultati raggiunti (comma 1). Per grave inosservanza delle direttive impartite o per specifiche responsabilità per i risultati negativi della gestione il dirigente può essere escluso dal conferimento di incarichi di pari livello per almeno due anni; nei casi più gravi, l'amministrazione può licenziare il dirigente, applicando le norme del codice civile e dei CCNL (comma 2). Questi ultimi due provvedimenti, aventi carattere sanzionatorio, devono essere adottati previo conforme parere di un Comitato di garanti composto da un Presidente neutrale (magistrato contabile), un rappresentante del Governo ed un rappresentante della categoria, eletto da tutti i dirigenti.

Ad ogni cambio di Governo, i nuovi Ministri possono comunque revocare l'incarico ai dirigenti di 1^a fascia preposti ad uffici articolati su più uffici diri-

genziali generali sottoposti (gli ex Dirigenti generali di livello B), entro tre mesi dal giuramento del Governo.

I dirigenti senza incarico sono posti a disposizione del ruolo unico, dal quale possono essere chiamati a nuovi incarichi; nell'attesa, possono essere utilizzati dalla Presidenza del consiglio per programmi specifici.

La retribuzione dei dirigenti è fissata dai CCNL; per gli incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali, l'art. 24, comma 2, del d. lgs. n. 29 modificato dispone che "... con contratto individuale è stabilito il trattamento economico fondamentale, assumendo come parametri di base i valori economici massimi contemplati dai contratti collettivi per le aree dirigenziali, e sono determinati gli istituti del trattamento economico accessorio, collegato al livello di responsabilità attribuito con l'incarico di funzione ed ai risultati conseguiti nell'attività amministrativa e di gestione, ed i relativi importi".

Una ulteriore innovazione di grande rilievo, connessa al nuovo regime della dirigenza ma non solo a questo, riguarda l'organizzazione degli uffici. Come si è accennato al paragrafo 1, le modifiche apportate all'art. 2 ed all'art. 4 del d. lgs. n. 29/1993 dal d. lgs. n. 80/1998 riservano alla legge ed alla disciplina pubblicistica non più l'intera materia, ma solo le linee fondamentali di organizzazione degli uffici, l'individuazione degli uffici di maggior rilevanza (ovvero gli uffici dirigenziali generali) ed i modi di conferimento della titolarità di questi. Per contro, si prevede che l'organizzazione degli uffici, in generale, è operata dalle amministrazioni con le capacità ed i poteri del privato datore di lavoro. Viene così distinta la "macroorganizzazione", ancora regolata dal regime pubblicistico, dalla "microorganizzazione", consegnata alla regolazione privatistica, ancorché vincolata nel fine ed ispirata ai criteri elencati all'art. 2, comma 1⁵.

La responsabilità dirigenziale, con la previsione della revoca anticipata dall'incarico, del collocamento a disposizione e del licenziamento, in relazione alla gravità delle inadempienze, è regolata - come si è detto - dall'art. 21. La verifica dei risultati è stata disciplinata dall'art. 20, finché questo non è stato sostituito dal d. lgs. n. 286 del 30 luglio 1999, che ha riordinato e potenziato le procedure e gli strumenti di valutazione delle attività e dei rendimenti delle pubbliche amministrazioni, e quindi dei dirigenti di queste. Con quest'ultima riforma si è completato il disegno complessivo del sistema, mettendo gli organi di direzione politica ed i dirigenti di vertice in condizione di effettuare valutazioni compiute ed obiettive sul rispetto delle direttive e sull'andamento dei settori di amministrazione loro affidati.

Pur con queste importanti innovazioni, il d. lgs. n. 80/1998 ha tenuto fermo lo schema concettuale già adottato dal d.P.R. n. 748/1972 sulla distinzio-

⁵ C. D'Orta, *Il potere organizzativo delle pubbliche amministrazioni tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Commentario*, cit., p. 99.

ne/separazione tra politica ed amministrazione, fondata sulla distinzione tra fini e mezzi, sviluppandolo in un modello compiuto di rapporto tra le due sfere in cui il primato della politica viene contemperato con l'autonomia della gestione attraverso il circuito: determinazione dei fini e degli indirizzi - scelta dei gestori - gestione - verifica della congruità della gestione rispetto ai fini. In sostanza, la riforma si è basata su un modello razionale di processo decisionale in cui i decisori politici sono in grado di definire i propri obiettivi e di scegliere le soluzioni ottimali per la gestione complessiva dell'insieme. In realtà, in una società democratica, la definizione degli obiettivi e degli indirizzi da parte della politica è complicata dai diversi giudizi di valore che le diverse componenti politiche esprimono sugli obiettivi, sui costi e sui benefici⁶. Inoltre, il rapporto tra politica ed amministrazione si pone in termini profondamente diversi tra un'amministrazione e l'altra, ed anche all'interno della stessa amministrazione, tra i singoli settori: il Ministero della Pubblica Istruzione ha, al suo interno, rapporti diversi da quelli esistenti nel Ministero della Sanità, e l'indirizzo politico agisce sul Dipartimento del Tesoro in modo diverso rispetto a come agisce sulla Ragioneria generale.

Perciò, questo schema concettuale del rapporto tra politica ed amministrazione appare semplificato fino all'astrattezza, e perciò spesso poco aderente alle diverse realtà dell'amministrazione. Qui, dunque, va riconosciuta la prima radice della problematicità nell'attuazione della riforma.

2. L'applicazione della riforma

2.1. La prima fase

L'Accordo - quadro del 25 novembre 1998, stipulato tra ARAN e Confederazioni sindacali, ha proceduto all'unificazione in una sola area contrattuale dei dirigenti di tutte le Amministrazioni nazionali (Ministeri, Aziende, Enti, Ricerca, Università), finora regolati da contratti diversi.

Con il d.P.R. 26 febbraio 1999, n. 150, è stato emanato il Regolamento sul Ruolo unico della dirigenza dello Stato, che ha disciplinato, oltre alle modalità di tenuta del Ruolo, l'attribuzione degli incarichi ai dirigenti non aventi direzione di ufficio, nonché dei dirigenti posti a disposizione della Presidenza del consiglio, Dipartimento della funzione pubblica. Inoltre, questo Regolamento ha disciplinato l'elezione del componente del Comitato dei garanti, appartenente alla categoria.

Con l'Atto di indirizzo del 27 aprile 1999, il Governo e i Comitati di set-

⁶ B. Dente, *In un diverso Stato*, Bologna, 1995, p. 23 e ss.

tore dei comparti Enti pubblici, Enti di ricerca e Università hanno dato direttive all'ARAN per la definizione del CCNL dell'Area dirigenziale unificata relativamente al quadriennio normativo 1998 - 2001, includendo i dirigenti di 1ª fascia tra i destinatari del CCNL, ma precisando che, per costoro, *"il CCNL assumerà il valore di cornice di riferimento, che il contratto individuale riempirà di contenuti, analogamente ai modelli privatistici"*. Perciò, il contratto individuale *"definirà gli istituti e gli importi del trattamento economico connesso a ciascun incarico, mentre per la parte normativa il contratto individuale farà riferimento agli istituti del CCNL, ove compatibili"*. Inoltre, si è prescritta l'esclusione dal sistema delle relazioni sindacali dei criteri di scelta, valutazione e revoca degli incarichi dei dirigenti di 1ª fascia, perché costoro sono controparti naturali delle organizzazioni sindacali. Quanto ai dirigenti di 2ª fascia, questo Atto di indirizzo ha richiamato l'art. 19, comma 2, per fondarvi la previsione dell'introduzione di una componente di retribuzione negoziata a livello individuale, anche per loro.

Le trattative sono state avviate dall'ARAN, ma si sono fermate quasi subito, perché i sindacati hanno rifiutato l'impostazione data dall'Agenzia, in coerenza con l'Atto di indirizzo, sulla materia delle relazioni sindacali.

In attesa del nuovo CCNL, una direttiva del Presidente del consiglio in data 1º luglio 1999 ha applicato le norme di riforma ai dirigenti di 1ª fascia, avviando la stipulazione dei contratti individuali e fissando la retribuzione minima sulla base delle voci retributive previste dai precedenti CCNL dirigenziali, tuttora in vigore. Questa retribuzione minima è stata maggiorata del trenta per cento per i dirigenti di 1ª fascia con incarichi di direzione di strutture articolate, al loro interno, in un secondo livello di uffici dirigenziali generali. La fissazione della retribuzione minima è stata operata per tutti i dirigenti di 1ª, senza distinguere tra quelli con direzione di uffici e quelli senza, tenendo conto dell'esistenza di numerose posizioni non di direzione di ufficio, ma sicuramente importanti quanto queste, come la rappresentanza delle amministrazioni presso organismi UE, o in organi collegiali come i Consigli di amministrazione di Enti ed Aziende pubbliche. In concreto, la Direttiva ha previsto incrementi di retribuzione per i dirigenti di 1ª, variabili a seconda della retribuzione già goduta, che oscillano tra i quattro e i venti milioni annui. Questo aumento, finanziato da risorse previste fin dalla legge finanziaria del 1996, ha riequilibrato tali retribuzioni rispetto a quelle dei dirigenti di 2ª, già aumentate dai CCNL 1994-1997, evitando per il futuro i casi, già verificatisi, di dirigenti di 1ª fascia con una retribuzione - o con una pensione - inferiore a quella di dirigenti di 2ª fascia, loro sottoposti.

Oltre alla retribuzione minima di £ 129.570.000 annue, i contratti individuali prevedono una retribuzione di posizione e una retribuzione di risultato, arrivando a retribuzioni oscillanti tra centottanta e duecentocinquanta milioni

annui. Livello, questo, comparabile con quello delle figure al vertice delle altre amministrazioni pubbliche⁷.

La piena legittimità dell'operazione è stata confermata dalla registrazione della direttiva da parte della Corte dei conti. Quanto all'opportunità, va ricordato che questi incrementi hanno bilanciato la precarizzazione degli incarichi di direzione - e delle relative retribuzioni - prevista dalla riforma in coerenza con la privatizzazione del rapporto.

In applicazione della Direttiva, ed in attesa della stipulazione del CCNL, nell'autunno 1999 s'è avviata la stipulazione dei contratti individuali dei dirigenti di 1^a fascia delle Amministrazioni dello Stato, comprese le Aziende. Negli Enti del parastato, la direttiva è stata recepita da delibere dei Consigli di amministrazione, ed applicata con la stipulazione dei contratti individuali ai dirigenti di 1^a fascia sottoposti ai Direttori generali.

2.2. La seconda fase

Alla fine dell'anno 1999, con alcune note del sottosegretario alla Presidenza del consiglio, del Ministro del Tesoro e del Ministro del Lavoro si è bloccata l'applicazione dei contratti individuali dei Dirigenti di 1^a fascia delle amministrazioni dello Stato, e si è intervenuto per porre dei "tetti" retributivi ai contratti dei Dirigenti di 1^a fascia negli Enti del parastato. Questo ripensamento è avvenuto anche per corrispondere a pressioni sindacali; una parte dei sindacati confederali, infatti, ha protestato sulla stampa per le "alte retribuzioni" attribuite ai dirigenti di 1^a fascia con i contratti individuali, imputando alla Direttiva del 1° luglio di aver "interpretato male" la riforma ed avviato la stipulazione di tali contratti al di fuori della contrattazione collettiva.

Successivamente, dopo l'insediamento del nuovo Governo, il Ministro per la Funzione pubblica, d'intesa con gli altri due Ministri, ha operato una profonda revisione della Direttiva del 1° luglio. La seconda Direttiva, emanata il 21 gennaio 2000, è partita dall'assunto che dovrà essere il nuovo CCNL della dirigenza a stabilire la retribuzione minima per i dirigenti di 1^a fascia, sulla base della sola retribuzione fondamentale dei dirigenti di 2^a fascia, escludendo, dunque, la retribuzione di posizione ed abbassando così il totale; la differenza rispetto a quanto previsto dai contratti già stipulati verrebbe versata sulla retribuzione accessoria. Inoltre, ha distinto, sulla base di una interpretazione letterale della norma, la retribuzione dei Capi delle direzioni generali da quella dei

⁷ Va considerato, infatti, che i *city manager* delle grandi città arrivano a retribuzioni di trecento milioni annui, più cento per i risultati; i direttori generali delle ASL hanno retribuzioni medie di circa duecentocinquanta milioni; i direttori amministrativi delle università hanno retribuzioni medie superiori ai duecento milioni, con punte fino a quattrocento.

dirigenti di 1^a fascia incaricati di altre funzioni. Per i primi, si è confermata provvisoriamente quella già fissata dalla precedente Direttiva in attesa del nuovo CCNL, salvo conguaglio; per gli altri, si è mantenuta la retribuzione già in vigore, senza dare aumenti prima del Contratto. Questa differenziazione prefigura una situazione in cui solo i primi avranno contratti individuali "veri", mentre i secondi saranno affidati alla regolazione collettiva; per questi ultimi, dunque, la rideterminazione del criterio di fissazione della retribuzione minima costituirebbe una perdita secca, rispetto alle prospettive aperte dalla prima Direttiva. Infine, si è precisato che la maggiorazione del trenta per cento, per i dirigenti di 1^a fascia preposti ad uffici articolati su più uffici dirigenziali generali sottoposti, deve intendersi riferita non al trattamento base, ma al trattamento indennitario, essendo strettamente connessa all'incarico ricoperto, e dunque revocabile.

La nuova direttiva è stata registrata dalla Corte dei conti, e inviata a tutte le amministrazioni. Contemporaneamente, in applicazione della nuova linea una lettera circolare del Vicepresidente del consiglio Micheli ha chiesto a tutti i Ministri: di revocare i contratti già stipulati; di riformularli, per i dirigenti di 1^a fascia aventi la direzione di ufficio, inserendo una clausola di provvisorietà della retribuzione; di non stipularli per i dirigenti non preposti ad uffici. A fondamento di questa revoca si è affermata l'inefficacia del contratto individuale in assenza del decreto di conferimento dell'incarico; ciò, perché si tratterebbe di contratti ad oggetto pubblico, sottoposti alla *condicio iuris* dell'emanazione del decreto. È insorto, al riguardo, un massiccio contenzioso in sede giurisdizionale, anche perché molti contratti sono stati sottoscritti con una clausola che li rendeva efficaci dal momento della stipulazione.

Nel frattempo, il 23 dicembre 1999 è stato stipulato il CCNL per la dirigenza del comparto Regioni - AA.LL., relativamente al quadriennio 1998 - 2000. Questo settore non ha il problema della regolazione della dirigenza di 1^a fascia, perché i *city manager* hanno un contratto individuale a sé stante e tutti gli altri dirigenti erano già regolati dal CCNL; comunque, il nuovo contratto può costituire un punto di riferimento per la soluzione di alcune questioni normative presenti anche nella dirigenza dell'Area unificata.

La regolazione della dirigenza delle autonomie locali, inoltre, è stata completata dalla emanazione del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali⁸.

Infine, l'8 giugno 2000 sono stati stipulati anche i CCNL per la dirigenza medica e veterinaria, nonché per la dirigenza professionale, tecnica ed amministrativa del Servizio sanitario nazionale.

⁸ La pubblicazione è avvenuta sul Supplemento ordinario alla *Gazzetta ufficiale* n. 227 del 28 settembre 2000.

Inoltre, è stata operata una riscrittura dell'Atto di indirizzo all'ARAN sulla negoziazione del futuro CCNL, per adeguarlo alla nuova linea, sia per la fissazione della retribuzione di base, sia per l'esclusione dei dirigenti di 1^a fascia senza la direzione di uffici dalla stipulazione dei contratti individuali. Nonostante le pressioni sindacali, si è tenuta ferma, anche se solo per i direttori di ufficio con contratto individuale, la linea di escludere dalla competenza del CCNL la retribuzione individuale, la nomina, la revoca e la valutazione. Infine, in considerazione dell'introduzione dei contratti individuali anche per i direttori di ufficio di 2^a fascia, anche per costoro i criteri di nomina, revoca e valutazione saranno oggetto di una mera informazione, e non di concertazione con i sindacati, come previsto dal precedente CCNL; questa indicazione comporta una sostanziale riduzione dello spazio di intervento dei sindacati sull'attribuzione degli incarichi, resa inevitabile dalla riforma, ma di difficile negoziazione.

Una lunga serie di circolari dell'Ufficio del ruolo unico (RUD), a volte contraddittorie, ha dato attuazione al d.P.R. 150/1999, risolvendo alcuni problemi ed aprendone altri. In particolare, va segnalata l'indicazione data circa i provvedimenti per l'attribuzione di incarichi di studio, ispettivi, ecc., ex art. 19, comma 10, del d. lgs. n. 29 modificato, per cui è sufficiente un semplice Decreto ministeriale, e non un d.P.C.M., per l'assegnazione di tali incarichi a dirigenti di 1^a fascia. Ciò, in base ad una interpretazione della normativa di riforma per cui l'unificazione della dirigenza in una sola qualifica, sia pure articolata in due fasce, ha reso i suddetti incarichi esercitabili fungibilmente dai dirigenti sia di 1^a che di 2^a fascia, mentre la differenziazione resta, anche sotto il profilo dell'attribuzione con d.P.C.M., solo per gli incarichi di direzione di ufficio dirigenziale generale.

Questa interpretazione è stata di recente censurata dalla Corte dei conti - Sezione controllo Stato, che, con la deliberazione n. 102 del 19 ottobre 2000⁹, ha ricusato il visto e la registrazione a tre Decreti del Ministro del Tesoro, di attribuzione di incarichi di studio a dirigenti di 1^a fascia. In questa importante pronuncia la Corte ha rimesso in discussione l'applicazione della Direttiva del Presidente del consiglio in data 21 gennaio, sulla base dell'applicazione di due principi costituzionali: l'organizzazione dei pubblici uffici secondo disposizioni di legge (art. 97, co. 1), e la determinazione delle sfere di competenza, delle attribuzioni e delle responsabilità proprie dei funzionari in sede di ordinamento degli uffici (art. 97, co. 2). Poiché la normativa di riforma ha affidato a Regolamenti governativi l'individuazione degli uffici dirigenziali di livello generale ed a decreti ministeriali di natura non regolamentare l'individuazione, nell'ambito dei primi, degli uffici dirigenziali ordinari, senza

⁹ In *Appendice, 3*.

distinguere tra funzioni di direzione di struttura e funzioni di studio, ispettive, e così via, la Corte ne ha dedotto che, anche nel nuovo sistema, la titolarità degli uffici debba essere attribuita a dirigenti generali o a dirigenti, a seconda che si tratti di ricoprire uffici di livello generale o di livello inferiore, mantenendosi così in vita il principio generale dell'ordinamento, per cui ogni impiegato ha diritto di svolgere funzioni di livello corrispondente alla qualifica rivestita. A fronte di ciò, la Corte ha rilevato che la ricordata tesi del Dipartimento funzione pubblica, circa la fungibilità delle funzioni ex art. 19, co. 10, tra dirigenti di 1^a e di 2^a fascia, non trova supporto in univoche disposizioni di legge, e neppure del d.P.R. n. 150 del 1999. Perciò, e considerando che anche i suddetti incarichi si configurano come "uffici", inseriti organicamente nella struttura ministeriale come centri permanenti di svolgimento di funzioni, la Corte ha concluso per l'applicazione della disposizione di cui all'art. 19, co. 4, ovvero sulla necessità del d.P.C.M., all'attribuzione di funzioni a tutti i dirigenti di 1^a fascia, anche se gli incarichi non si riferiscono alla direzione di strutture. Inoltre, essendo superata dalla riforma la previgente normativa in materia di trattamento economico, ed in assenza di un contratto collettivo di riferimento per la dirigenza generale, non vi sono ragioni per differenziare il trattamento dei dirigenti di 1^a fascia preposti a strutture di livello generale da quello dei dirigenti di 1^a fascia aventi incarichi ispettivi o di studio, e pertanto il trattamento provvisorio definito, in base all'art. 24, co. 2, del d.lgs. n. 29/1993 modificato, deve essere attribuito sia ai primi che ai secondi.

3. I problemi

Il decreto legislativo n. 80/1998 è stato pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* da due anni e mezzo, e doveva entrare in vigore già dal 1° settembre 1998; poi, in considerazione delle difficoltà insorte per la sua attuazione, un decreto successivo ne ha prorogato l'entrata in vigore al 1° gennaio 1999.

Dunque, questa riforma è in funzione da quasi due anni; le responsabilità dei dirigenti sono state aumentate, ed in molti casi i dirigenti in servizio sono stati spostati ad altri incarichi, o messi a disposizione del ruolo unico. Tuttavia, i contratti individuali ai dirigenti di 1^a fascia, incaricati della direzione di uffici dirigenziali generali, sono stati stipulati e perfezionati solo per una parte degli aventi diritto. Le trattative per il nuovo CCNL per l'area dirigenziale, relativo al quadriennio 1998-2001 e comprensivo - in applicazione del d. lgs. 80 - anche dei dirigenti di 1^a fascia, sono ferme all'ARAN. La Corte dei conti ha formulato numerosi rilievi sui decreti di conferimento degli incarichi.

Il Comitato dei garanti, che deve esprimere un parere obbligatorio e vincolante sui provvedimenti di revoca dall'incarico e di licenziamento, non si è an-

cora costituito; solo alla fine di luglio, infatti, si sono tenute le elezioni per il rappresentante della categoria, che hanno visto prevalere i candidati dei sindacati dei dirigenti su quello appoggiato da CGIL, CISL e UIL, consenzienti con la linea seguita dal Governo.

È evidente, perciò, che l'attuazione della riforma si trova in una situazione di "stallo". Dall'analisi svolta in precedenza risulta evidente che tale situazione si è venuta a determinare per effetto di alcune contraddizioni e carenze della normativa, che hanno provocato oscillazioni nella linea di attuazione da parte del Governo e, conseguentemente, confusione ed incertezza nelle amministrazioni. In sintesi, tali problemi possono essere descritti nei termini seguenti.

3.1. La costituzionalità

Il Tar Lazio, con ordinanza n. 6060 del 19 luglio 2000, ha sollevato questione di legittimità costituzionale in ordine sia alla norma di delega contenuta nella legge n. 59 del 1997, sia ai punti centrali della normativa delegata, accogliendo le eccezioni di incostituzionalità avanzate in una serie di ricorsi al giudice amministrativo, presentati da dirigenti di 1^a fascia avverso il Regolamento sul Ruolo unico (d.P.R. n. 150 del 1999) e le due Direttive del Presidente del consiglio. Si è, in tal modo, evidenziata e concretizzata una situazione di incertezza sull'intera tenuta della riforma.

I ricorsi, originati dall'opposizione di settori consistenti dell'alta burocrazia nei confronti della privatizzazione, hanno proposto contestazioni a volte contraddittorie, come sulla priorità della stipulazione del CCNL rispetto ai contratti individuali, a volte pretestuose o comunque deboli. Tuttavia, le impugnative colgono una criticità di fondo della normativa di riforma, confermata come tale dalla pronuncia del Tar, e consistente nella contraddizione tra l'assoluta discrezionalità del Ministro nella scelta dei dirigenti di 1^a fascia da preporre ai singoli uffici, sia in sede di prima attuazione della riforma, sia alla scadenza del contratto individuale, ed il principio di distinzione tra responsabilità degli organi di direzione politica e responsabilità gestionali della dirigenza, pure affermato dalla riforma (art. 3 del d. lgs. n. 29). Tale contraddizione rileva sotto il profilo dell'irragionevolezza, e della conseguente violazione del principio costituzionale della uguaglianza di fronte alla legge dei dirigenti generali (art. 3 della Costituzione); soprattutto, per la possibile violazione del principio di imparzialità dell'amministrazione (art. 97, comma 1) e della statuizione per cui *"I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione"* (art. 98, comma 1). Difatti, secondo il Tar, *"La normativa ora in contestazione sembra disattendere il detto principio, non tanto perché elimini la natura pubblicistica del rapporto di impiego del dirigente generale, che potrebbe anche considerarsi, come ha ritenuto la sentenza n. 309/1997 cit., precetto non imposto dall'art. 97 Cost., ma perché elude il valore sostanziale ivi enuncia-*

to, ossia che ai vertici degli apparati burocratici deve essere assicurato uno status coerente al dovere dell'imparzialità e del buon andamento. E tale non può ritenersi una disciplina che assoggetta l'acquisizione e la conservazione dell'incarico di direzione degli uffici di livello dirigenziale generale, ossia la naturale destinazione del dirigente di prima fascia del ruolo unico (art. 19, comma 4, d. lgs. n. 29/93), e quindi la sua carriera e il trattamento economico, al gradimento del vertice politico dell'amministrazione. «Ciò, perché "... si è reso alquanto incerto lo stesso conseguimento dell'incarico di direzione di ufficio di livello dirigenziale generale ..." e perché "L'incarico ... è caratterizzato da una intrinseca precarietà." in quanto "La scadenza del termine di durata, non seguita dal rinnovo, determina quindi la perdita dell'incarico, senza che occorra l'adozione di una qualche determinazione amministrativa che ne rende conoscibili e sindacabili le ragioni.". Di conseguenza "La pressione esercitabile sul dirigente generale in base alla normativa contestata, affinché persegua comportamenti idonei a garantirgli il gradimento dell'organo politico, da cui dipende per la qualità del lavoro, la carriera, la retribuzione, emerge con piena evidenza...". Ed ancora "... un regime della dirigenza che, come quello qui contestato, sia eccessivamente orientato verso rapporti di ufficio costituiti su base fiduciaria, e minacciati da risoluzione in termini anche assai brevi, con pesanti conseguenze economiche e di carriera, non può che produrre una gestione largamente influenzabile da preoccupazioni politiche. In tal modo, il regime configurato per la dirigenza di vertice contraddice l'impostazione della riforma, perché tradisce la scelta di principio della separazione tra politica ed amministrazione, avviandosi sulla via della commistione impropria dei ruoli e delle responsabilità»».

Al riguardo, infatti, le due precedenti sentenze della Corte, nel ritenere legittima la privatizzazione del rapporto di impiego pubblico, avevano precisato che, in ogni caso "l'organizzazione della pubblica amministrazione resta necessariamente affidata alla ... legge nonché alla potestà amministrativa ..." (sentenza n. 309 del 1997) e soprattutto, per i dirigenti, che "risultano sottratti alla contrattazione - e dunque al regime privatistico - tutti gli aspetti in cui il rapporto di ufficio è connesso al momento organizzativo della pubblica amministrazione" (sentenza n. 313 del 1996). Inoltre, in particolare, "la valutazione dell'idoneità professionale del dirigente è affidata a criteri e procedure di carattere oggettivo, assistite da un'ampia pubblicità e dalla garanzia del contraddittorio..." e, in conclusione, che "l'imparzialità non debba essere garantita necessariamente nelle forme dello statuto pubblicistico del dipendente, ben potendo viceversa trovare attuazione in un equilibrato dosaggio di fonti regolatrici" (ancora la sentenza n. 313 del 1996). In sostanza, la Corte aveva subordinato la compatibilità con la Carta costituzionale della "prima privatizzazione" operata per la dirigenza non di vertice con il d. lgs. n. 29/1993, alle condizioni della regolazione pubblicistica degli aspetti organizzativi del rapporto di servizio ed alla

presenza di idonee garanzie sulla imparzialità e sulla oggettività della valutazione dei dirigenti.

Invece, la "seconda privatizzazione" ha investito, con il d. lgs. n. 80/1998, anche la dirigenza di vertice, affidando alla discrezionalità degli organi politici l'attribuzione e la revoca degli incarichi, con il rischio che i CCNL entrino a regolare questi aspetti, tipicamente organizzativi.

In effetti, la Costituzione delinea il rapporto tra politica ed amministrazione in termini non univoci¹⁰. Da un lato, infatti, il Ministro è responsabile degli atti del proprio dicastero (art. 93, comma 2), per cui l'attività di questo non può che dipendere dal Ministro stesso. Dall'altro, si prescrive che le leggi debbano assicurare la rispondenza dell'organizzazione degli uffici ai principi del buon andamento e dell'imparzialità (art. 97, comma 1) e l'individuazione delle attribuzioni e delle responsabilità proprie dei funzionari (art. 97, comma 2); l'imparzialità di questi è, inoltre, garantita dal principio dell'accesso per pubblico concorso (art. 97, comma 3), dal divieto di promozione se non per anzianità, se parlamentari (art. 98, comma 2) e dalla possibilità di stabilire limitazioni al diritto di iscrizione a partiti politici per alcune categorie, con funzioni di rappresentanza diretta dello Stato (art. 98, comma 3). Soprattutto, si prescrive che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione (art. 98, comma 1), ovvero dello Stato-comunità. Quindi, nella carta costituzionale, la dipendenza dei funzionari fa riferimento a tre diversi soggetti: l'autorità politica, lo Stato-ordinamento e lo Stato-comunità, con una accentuazione sulla imparzialità, che è il principale criterio fondativo dei due articoli della Sezione II, dedicata specificamente alla Pubblica amministrazione, pur se collocata nel Titolo III, intestato al Governo.

Da queste considerazioni emerge, comunque, che il problema posto dal Tar Lazio è reale, e che sussiste una effettiva possibilità che la Corte sancisca l'illegittimità costituzionale di alcune norme chiave del d. lgs. n. 80, mettendo in discussione l'intero impianto della riforma.

3.2. L'evoluzione della giurisprudenza

A seguito dei numerosi ricorsi proposti da dirigenti, di 1^a e di 2^a fascia, rimossi dai propri incarichi a seguito dell'applicazione della seconda Direttiva del Presidente del consiglio, si è avviato un ampio contenzioso presso il Giudice del lavoro, cui l'art. 68, comma 1, del d. lgs. n. 29/1993, come modificato dal d. lgs. n. 397/1998, esplicitamente affida anche le controversie relative al conferimento e alla revoca degli incarichi dirigenziali.

Nell'ultimo anno, questo contenzioso ha prodotto una serie di pronunce,

¹⁰ S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, p. 313.

che stanno delineando un primo indirizzo, sia pure in sede di procedimenti d'urgenza ex art. 700 c.p.c., e non (ancora) con sentenze di merito¹¹. Le questioni sollevate dai ricorrenti riguardano la revoca dell'incarico già rivestito, operata dalle amministrazioni in sede di prima applicazione del d. lgs. n. 80/1998, o, per gli Enti locali, di applicazione del CCNL della dirigenza per il 1998-2001.

L'indirizzo in formazione, in sostanza, tende a limitare la discrezionalità dell'amministrazione nella revoca dell'incarico, in alcuni casi per l'assenza, o il mancato rispetto, di criteri oggettivi, ed in altri perché ad un primo accordo tra le parti circa la conferma nell'incarico è seguita non la conferma, ma la revoca dall'incarico stesso¹².

3.3. La coerenza del sistema

In relazione a questa, il primo problema è dato dall'introduzione del contratto individuale, relativo anche al trattamento economico, in un sistema di regolazione fondato sul "monopolio" della contrattazione collettiva in materia di retribuzione. Infatti, l'art. 2, comma 3, del d. lgs. n. 29 prevede che l'attribuzione di trattamenti economici possa avvenire solo mediante contratti collettivi (nazionali o integrativi) o, "alle condizioni previste", da contratti individuali. Non è chiaro, in questa formulazione, se le "condizioni", per questi contratti, sono "previste" dalla legge o (anche) dalla contrattazione collettiva. Come si è detto, il problema non è teorico. Anche su questo punto la seconda direttiva sui contratti individuali ha modificato la prima, e su questo punto si sono fermate le trattative per il Contratto della dirigenza dell'Area I.

Un secondo ordine di problemi è nato dal mancato coordinamento tra le nuove norme, introdotte dal d. lgs. n. 80 del 1998, e la normativa posta dai CCNL delle aree dirigenziali per il quadriennio 1994-1998. Difatti, gli incarichi dirigenziali previsti dai CCNL per i dirigenti di 2^a fascia potevano essere sia a tempo determinato che a tempo indeterminato, e venivano attribuiti dal Ministro ai dirigenti dei ruoli di quella amministrazione; inoltre, i CCNL non facevano alcuna differenza tra gli incarichi di direzione di ufficio e gli altri incarichi di funzione, come quelli ispettivi, di studio, ecc. Invece, il d. lgs. n. 80

¹¹ Cfr., in ipotesi di dirigenti pubblici adibiti ad incarichi diversi, cui è stata accordata la tutela cautelare atipica d'urgenza, riconoscendo altresì la sussistenza del *periculum in mora*: Trib. Paola - I grado - Sez. lavoro - ord. 8 maggio 2000; Trib. Firenze - I grado - Sez. lavoro - ord. 13 ottobre 1999, in *Foro it.* 2000, I, 1302; Trib. Firenze - I grado - Sez. lavoro - ord. 20 luglio 1999, in *Foro it.* 2000, I, 1303; Trib. Genova - I grado - Sez. lavoro - ord. 18 agosto 2000; Trib. Catania - I grado - Sez. lavoro - ord. 11 luglio 2000.

¹² Vedi in particolare Trib. Venezia - II grado - Sez. lavoro - ord. 8 giugno 2000.

prevede che i contratti individuali vengano stipulati per i soli incarichi di direzione di ufficio, che gli incarichi siano sempre a tempo determinato e che, per effetto del ruolo unico, possano essere attribuiti anche a dirigenti di altre amministrazioni; infine, che gli incarichi ai dirigenti di 2^a fascia vengono attribuiti dal dirigente di 1^a fascia sovraordinato. Questi problemi hanno condizionato, in primo luogo, l'attuazione del Ruolo unico, avvenuta attraverso lettere e circolari del DFP e del RUD. In particolare, hanno ritardato l'assunzione di centinaia di dirigenti di 2^a fascia al Ministero delle Finanze, tra la posizione dei sindacati, avallata dal Tar, che chiedono il rispetto del CCNL in vigore per le procedure di attribuzione degli incarichi, e quella dell'Amministrazione, che ha sostenuto l'immediata applicabilità delle nuove norme di legge. Il tutto, tra l'altro, ha provocato un rinvio delle elezioni del rappresentante della categoria nel Comitato dei garanti ex art. 21, comma 3.

Alla base, v'è una forte contraddizione tra la garanzia del rapporto di lavoro a tempo indeterminato con l'amministrazione dello Stato, fornita dalla collocazione nel Ruolo unico, e l'incarico a tempo determinato, attribuito dal singolo Ministro ai dirigenti di 1^a fascia e dal dirigente di 1^a fascia ai dirigenti di 2^a fascia. Questa contraddizione emerge in tutto rilievo per i dirigenti messi a disposizione del Ruolo unico, e pagati dalla Presidenza del consiglio, lasciando posti liberi per l'attribuzione dei relativi incarichi ad altri dirigenti, pagati dalla singola amministrazione; a fronte dei rilievi della Corte dei conti circa l'aggravio di spesa che in tal modo si viene a determinare, si è deciso, in via amministrativa, che la messa a disposizione di un dirigente al ruolo unico comporta il congelamento (ovvero la mancata copertura) di un posto di funzione dirigenziale in quella amministrazione. Ma la legge non prevede nulla al riguardo, e resta l'incertezza.

V'è, poi, un problema di rapporto tra contratto individuale di diritto privato e provvedimento pubblicistico di attribuzione dell'incarico di funzione. Al momento, il problema si è posto soprattutto per i dirigenti di 1^a fascia; nel silenzio della norma, le Amministrazioni dello Stato stipulano il primo e poi emettono il secondo, mentre gli Enti del parastato seguono la procedura inversa: prima il decreto, poi il contratto. Inoltre, per le Amministrazioni dello Stato la seconda direttiva ha stabilito che il contratto individuale non ha comunque efficacia finché non è perfezionato il decreto, anche se il contratto stesso dispone diversamente; in alcune situazioni, sono stati cambiati i contratti anche dopo il perfezionamento del decreto. In ogni caso, come si è detto, la tesi sostenuta nella circolare Micheli, per cui il decreto è condizione di efficacia del contratto individuale, non può significare che senza il decreto il contratto non esiste. Questa complessa procedura, secondo la dottrina più avvertita¹³, va inquadrata nel-

¹³ C. D'Orta, *Il potere organizzativo delle pubbliche amministrazioni*, cit.

la categoria delle procedure (o dei contratti) ad evidenza pubblica, nella quale un'attività di diritto privato della pubblica amministrazione si connette ad un procedimento amministrativo, finalizzato ad evidenziare le ragioni di pubblico interesse per le quali la parte pubblica svolge tale attività. In questo genere di contratti, la stipulazione di diritto privato è seguita da un provvedimento amministrativo di approvazione, da parte di un organo superiore o comunque diverso dall'organo stipulante. Sia che lo si consideri un atto di controllo, sia una condizione di efficacia, questo provvedimento successivo può essere rifiutato solo per irregolarità della procedura contrattuale, o per gravi ragioni di pubblico interesse, che devono perciò risultare dalla motivazione dell'atto; comunque, non può configurarsi come una condizione potestativa, contraria ai principi generali dell'ordinamento in materia di negozi giuridici.

Si è posta, infine, la questione dell'onnicomprendività della retribuzione dei dirigenti, prescritta dall'art. 24, commi 3, 7, 8 e 9 dell'art. 24. In pratica, i compensi spettanti ai dirigenti per gli incarichi loro conferiti in aggiunta ai compiti di istituto, che costituiscono una vasta tipologia di compiti aggiuntivi, a partire dalla partecipazione a Consigli d'amministrazione o ad altri collegi presso Enti o società, andranno versati da questi soggetti non più direttamente ai singoli dirigenti, ma all'amministrazione, che li attribuisce ad appositi Fondi, destinati a pagare la retribuzione accessoria (indennità di posizione, di risultato, ecc.) all'insieme dei dirigenti in servizio. Questi Fondi non sono stati ancora costituiti, anche perché dovrà essere il prossimo CCNL a regolarne la composizione e la distribuzione. Intanto, una circolare della Presidenza del consiglio in data 1° marzo 2000 ha disposto la cessazione dei compensi extra per i soli dirigenti incaricati della direzione di uffici di livello dirigenziale generale a decorrere dal 1° luglio, con conseguente versamento diretto degli importi da parte degli Enti debitori all'amministrazione. Per tutti gli altri dirigenti, sia di 1^a che di 2^a fascia, in attesa della regolazione da parte del nuovo CCNL, i compensi continueranno ad essere percepiti come per il passato. In pratica, questi compensi vengono sottratti ai soli capi delle direzioni generali, in attesa di una restituzione incerta nel quando e nel quanto; difatti, i contratti individuali di questi dirigenti prevedono una determinazione provvisoria del trattamento accessorio, in attesa della costituzione dei Fondi e della loro distribuzione, anche a seguito di quanto vorrà disporre, al riguardo, il CCNL prossimo venturo.

Più in generale, sul funzionamento complessivo della riforma, va detto che i nuovi uffici e le nuove procedure si trovano ancora nella fase di prima istituzione, o al massimo di rodaggio. Le nuove strutture competenti alla valutazione dell'attività degli uffici, nonché dei singoli dirigenti, si stanno istituendo, o sono ai primi passi; le metodologie di valutazione, poco sperimentate dai precedenti Servizi di controllo interno o Nuclei di valutazione, sono ai primi passi. Gli Uffici di diretta collaborazione dei Ministri, che devono supportare l'e-

esercizio delle funzioni dei Ministri, come ridefinite dalla riforma, si vanno costituendo con lentezza, tra le resistenze dei vecchi Gabinetti e i problemi sindacali sulla determinazione della specifica indennità. La distribuzione delle risorse economiche in sede di Bilancio funziona, perché avviene, nella sostanza, con le precedenti tecniche di costruzione del Bilancio stesso. Sulla distribuzione delle risorse umane, non è chiara la delimitazione delle competenze tra Uffici di diretta collaborazione e Direzioni del personale; in particolare per le risorse manageriali, si è posto il problema se il "pacchetto" di dirigenti messo a disposizione dei Direttori generali debba essere individuato nominativamente a priori, o se debba essere definito solo in termini quantitativi, lasciando alla contrattazione individuale tra i singoli Direttori generali e i singoli dirigenti l'allocazione effettiva di costoro.

3.4. Il sistema contrattuale

A questo riguardo, va rilevato che la dirigenza è, insieme, soggetto ed oggetto della contrattazione collettiva. È soggetto, perché è la controparte dei sindacati nella contrattazione decentrata; ma è una controparte debole, sia sul piano culturale, per effetto del retaggio del sistema preesistente, sia sul piano dei rapporti di forza, perché schiacciata tra il potere politico e quello sindacale. Come si è visto in precedenza, la dirigenza non è autonoma al tavolo contrattuale, dove siedono - spesso - anche i vertici politici, ed anche quando lo è, come negli Enti locali, i sindacati la aggirano cercando un rapporto diretto col vertice politico. Soprattutto, la dirigenza vede i suoi spazi di gestione ridotti dalla contrattazione, in primo luogo perché vengono limitati all'applicazione di regole stabilite ai livelli contrattuali superiori (CCNL o CCNI); in secondo luogo, perché soggetti ad una codeterminazione con i sindacati anche sulle questioni più minute, come l'attribuzione delle mansioni superiori a singoli dipendenti, o i trasferimenti interni, o l'applicazione della legislazione sulla sicurezza dei luoghi di lavoro.

La dirigenza è, inoltre, oggetto della contrattazione collettiva, perché è regolata dai CCNL delle aree dirigenziali. L'esperienza dell'applicazione dei CCNL del precedente quadriennio, nonché dei contratti decentrati che ne sono derivati a livello di singola amministrazione od ente, dimostra che, anche per la dirigenza, la regolazione contrattuale tende a disciplinare ogni aspetto del rapporto di lavoro, dall'attribuzione degli incarichi alla retribuzione premiale.

Nel privato, i rapporti tra la proprietà e il *management*, nonché i rapporti interni ai vari livelli di *management*, costituiscono il cuore dell'azienda, e sono sottratti alla codeterminazione coi sindacati; perciò, nel privato il CCNL dei dirigenti è un contratto che regola ben poco, essendo il rapporto sostanzial-

mente affidato a contratti individuali, e che viene negoziato e stipulato con la CIDA, ovvero col sindacato dei dirigenti.

Nel pubblico, il CCNL è negoziato anche con le Confederazioni sindacali dei lavoratori dipendenti, cui aderiscono, per tradizione o convenienza personale, anche un numero cospicuo di dirigenti; conseguentemente, è un contratto "pesante", inderogabile *in melius*. Al fondo, v'è l'idea, condivisa dalla gran parte della categoria, che anche i dirigenti sono lavoratori dipendenti come gli altri, e come tali bisognosi più di tutele collettive che di riconoscimenti professionali.

In realtà, su questo punto si scontra l'indirizzo della riforma, nel senso della privatizzazione, con la concezione e la prassi consolidata delle relazioni sindacali, perché qui viene in evidenza la contraddizione tra l'essere, la dirigenza, insieme oggetto e soggetto della contrattazione collettiva. In altri termini, il rischio è che le grandi centrali sindacali, rappresentative anche dei lavoratori dipendenti, negoziando retribuzioni, ma ancor più criteri di nomina e revoca dell'alta dirigenza, aumentino il proprio potere di condizionamento su questa, che è la loro controparte nella contrattazione integrativa¹⁴. Condizionamento che, nei fatti, c'era anche prima e c'è ancora, per cui le centrali sindacali utilizzano i rapporti privilegiati con le autorità politiche a capo delle singole amministrazioni per sponsorizzare la nomina dei dirigenti a loro più vicini, o chiedere la rimozione di quelli più distanti; solo, si tratta di un potere informale, fondato su rapporti privilegiati che possono non esserci, ed infatti manifesta una distribuzione irregolare, a pelle di leopardo: più forte negli Enti previdenziali, dove le Confederazioni sindacali fanno anche, in qualche misura, da "padroni", meno forte nei Ministeri; più forte con i Ministri espressi dalle parti politiche di riferimento, meno forte con i Ministri "estranei". Invece, con la fissazione di regole contrattuali, in sede nazionale o decentrata, questo potere di condizionamento verrebbe formalizzato e generalizzato, diventando determinante. Gli effetti che ne deriverebbero sulla contrattazione integrativa non sono da immaginare: sono già presenti, in forte evidenza, nei contratti integrativi già firmati, soprattutto in materia di progressioni di carriera; tuttavia, sarebbero ancora più clamorosi, per l'ulteriore indebolimento della controparte datoriale rispetto a quella sindacale.

Si pone con forza, in sostanza, un problema di autonomia della dirigenza anche nei confronti delle centrali sindacali, oltre che nei confronti delle autorità di vertice. Su questo versante, il sistema di attribuzione e revoca degli incarichi previsto dal d. lgs. n. 80/98 lascia ampio spazio alla discrezionalità delle

¹⁴ Vedi, su questo punto, il dibattito sviluppatosi in *Il Sole - 24 Ore* (S. Cassese, 16 febbraio 2000; F. Bassanini, 18 febbraio 2000; G. Del Bufalo, L. Fiorentino e A. Mancinelli, 7 marzo 2000, B. Dente, 11 marzo 2000).

autorità politiche, e quindi contraddice nei fatti al principio di distinzione tra politica ed amministrazione. Ma la soluzione non può essere certo quella di temperare tale discrezionalità affidandone una quota alle Confederazioni sindacali: l'autonomia della dirigenza serve a garantire i cittadini, non i lavoratori pubblici.

In questa partita, è in gioco uno snodo centrale del processo di riforma: la contrattazione di diritto privato, nelle amministrazioni pubbliche, deve svolgersi tra i sindacati e una parte datoriale che, in base al principio della distinzione di ruoli tra organi politici ed organi amministrativi, non può che essere l'alta burocrazia, per tutto ciò che attiene ai problemi di gestione (organici, carriere, retribuzioni, produttività). Perché il sistema funzioni, è necessario che l'alta burocrazia sia autonoma, nella gestione di tali problemi, non solo rispetto al vertice politico, ma - soprattutto - rispetto ai sindacati, che rappresentano un punto di vista obiettivamente distinto, se non alternativo, agli interessi delle amministrazioni. È per questa ragione, ovvero per evitare la subalternità dell'alta burocrazia ai sindacati dei pubblici dipendenti, che la riforma ha affidato la regolazione di questa ai contratti individuali, più che ai CCNL. Il rispetto di questo principio, affermato anche negli Atti di indirizzo all'ARAN, va tenuto fermo su tutte le questioni aperte, pena la distorsione profonda - e il sostanziale fallimento - della riforma.

Capitolo IV
LA GIURISDIZIONE

Sommario: 1. Il trasferimento di giurisdizione. - 2. La deflazione del contenzioso. - 3. Arbitrato e conciliazione.

1. Il trasferimento di giurisdizione

Nel quadro della riforma, un ruolo essenziale è stato assegnato al trasferimento dal giudice amministrativo al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, delle controversie in materia di rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni. Conseguenza necessaria della privatizzazione del rapporto, questo trasferimento è stato considerato come una chiave di volta della privatizzazione stessa, per il ruolo svolto dal Consiglio di Stato, durante gli scorsi decenni, nella costruzione del rapporto di pubblico impiego come rapporto speciale, interamente regolato dal diritto amministrativo e caratterizzato dalla potestà unilaterale della pubblica amministrazione; si è ritenuto, perciò, che togliere al giudice amministrativo la competenza in materia di lavoro pubblico fosse la migliore garanzia contro ogni rischio di ritorno all'indietro della riforma.

La massiccia ridislocazione di competenza giurisdizionale, operata dalla riforma, ha comportato seri problemi. Le resistenze dei giudici amministrativi, potente categoria presente fin nei Gabinetti ministeriali, sono state superate grazie al contemporaneo trasferimento alla loro giurisdizione delle controversie in materia di pubblici servizi, nonché di urbanistica ed edilizia; dichiarato incostituzionale tale trasferimento (sentenza Corte Costituzionale n. 0292 del 17 luglio 2000), perché la delega sulla riforma del rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni nulla prevedeva al riguardo, è stata la legge n. 205 del 21 luglio 2000 a confermare l'operazione, ampliando ulteriormente la competenza del giudice amministrativo. Tuttavia, è rimasto il rischio che la quantità di ricorsi in materia di lavoro pubblico, tradizionalmente cospicua, conducesse ad un sovraccarico del contenzioso presso l'autorità giudiziaria ordinaria, già oberata di suo. Perciò, la riforma si è preoccupata di introdurre una serie di istituti di deflazione di questo contenzioso, onde ridurlo in termini sopportabili.

Tutte queste norme hanno costituito una impalcatura legislativa di sostegno e promozione della conciliazione, tuttavia modificabile dai contratti collettivi. In coerenza ai principi civilistici, infatti, il legislatore ha ritenuto che la materia potesse essere (meglio) regolata da accordi tra le parti, ma nell'attesa di questi ha provveduto a fornire gli strumenti normativi, procedurali ed amministrativi necessari ad avviare la prassi della conciliazione, come opportuna alternativa al contenzioso in sede giurisdizionale.

Questo trasferimento, come il resto della riforma, è avvenuto in due tappe.

Con la "prima privatizzazione", operata dal decreto n. 29 nel 1993, c'è stata l'attribuzione al giudice ordinario di una serie di materie, lasciando al regime ed al giudice amministrativo altre questioni, ritenute connesse alla potestà organizzativa dell'amministrazione. Inoltre, è stato introdotto, per il solo lavoro pubblico, l'istituto della conciliazione, nonché, per le sanzioni disciplinari, la possibilità di appellarle ad appositi collegi arbitrali di disciplina, istituiti presso le singole amministrazioni.

Con la "seconda privatizzazione", realizzata nel 1998 dai dd. lgs. n. 80 e n. 397, la competenza del giudice ordinario viene affermata come generale, su tutte le questioni inerenti al rapporto di lavoro, incluse quelle concernenti l'assunzione al lavoro, il conferimento e la revoca di incarichi dirigenziali, le inidoneità di fine rapporto (art. 68-*bis* d. lgs. n. 29/1993 modificato). Ciò, anche se vengono in discussione atti amministrativi presupposti, rispetto ai quali il giudice ordinario ha un potere di disapplicazione. Inoltre, in deroga ai principi posti sin dalla legge di abolizione del contenzioso amministrativo del 1885, il giudice ordinario può adottare, nei confronti della pubblica amministrazione, provvedimenti di accertamento, costitutivi e di condanna; conseguentemente, le sentenze che riconoscono il diritto all'assunzione o la mancanza di un legittimo rapporto di lavoro hanno, rispettivamente, effetto costitutivo od estintivo del rapporto. Sono di competenza del giudice del lavoro anche le controversie relative a comportamenti antisindacali ed alle procedure di contrattazione collettiva. L'unica materia controversa che la legge di riforma esplicitamente riserva al giudice amministrativo è quella relativa alle procedure concorsuali precedenti all'assunzione, per evitare che l'assegnazione al giudice ordinario delle cause in materia di assunzioni finisse con l'attrarre nella sua orbita anche tali procedure, sicuramente pubblicistiche.

Il trasferimento di giurisdizione, che naturalmente non riguarda i rapporti di lavoro delle categorie rimaste nel regime pubblicistico, come magistrati, militari, prefetti, diplomatici, poliziotti e docenti universitari, è stato operato per le questioni insorte nel periodo successivo al 30 giugno 1998; per le questioni sorte con riferimento al periodo precedente restano nella competenza del giudice amministrativo, ma devono essere proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000.

Si è risolta, infine, la questione dell'interpretazione giudiziale dei contratti collettivi, attraverso una procedura complessa, finalizzata a far salva la priorità dell'interpretazione consensuale delle parti (art. 68-*bis* d.lgs. n. 29/1993 modificato). Quando in un giudizio su una controversia individuale emerge la rilevanza di una questione relativa all'efficacia, alla validità o all'interpretazione di una norma contenuta in un contratto nazionale o intercompartimentale, sottoscritto dall'ARAN, il giudice sospende il giudizio con ordinanza, fissa una nuova udienza non prima di centoventi giorni e trasmette gli atti all'ARAN; l'Agenzia convoca i sindacati che hanno sottoscritto il contratto per ve-

rificare la possibilità di un accordo sull'interpretazione o la modifica della clausola in questione. Se l'accordo si trova, questo viene trasmesso al giudice, che riprende il giudizio sulla base della soluzione convenuta; se non si trova, il giudice decide con sentenza sul solo problema relativo al contratto e prosegue la causa di conseguenza. Questa sentenza è impugnabile dalle parti con ricorso in Cassazione, che determina la sospensione del processo. La Cassazione, se accoglie il ricorso, rinvia la causa al giudice di partenza, perché venga riassunta dalle parti, entro sessanta giorni. Comunque, anche in caso di estinzione del processo, la sentenza della Cassazione conserva i suoi effetti. Nel processo, anche in Cassazione, possono intervenire sia l'ARAN che le organizzazioni sindacali.

Questa procedura si collega, concettualmente, a quella sull'interpretazione autentica dei contratti collettivi, prevista dall'art. 53 del d. lgs. n. 29, nella sua ultima versione. Questa norma, infatti, prevede, in generale, che, ogni qual volta insorga una controversia sull'interpretazione di una norma posta da un contratto collettivo, le parti che lo hanno stipulato si incontrano per risolvere consensualmente la questione. L'accordo, che è sottoposto alla normale procedura di parere del comitato di settore e certificazione della Corte dei conti, sostituisce la norma controversa fin dall'inizio della vigenza del contratto.

2. La deflazione del contenzioso

Quanto agli istituti deflattivi del contenzioso giurisdizionale, il primo può individuarsi nella particolare procedura prevista all'art. 68-*bis*, in materia di validità ed interpretazione dei CCNL, di cui si è detto prima, che consente la soluzione preventiva di questioni frequentemente ripetibili, data la natura collettiva dei rapporti giuridici regolati da questi contratti.

Il secondo consiste nel tentativo obbligatorio di conciliazione, già introdotto dalla "prima privatizzazione" per le controversie di lavoro pubblico, e che i decreti del 1998 hanno ridisciplinato e, soprattutto, generalizzato per tutti i rapporti di lavoro.

A tal fine, la riforma ha modificato l'intero processo del lavoro, come regolato dal codice di procedura civile, non solo con l'inserimento esplicito delle controversie in materia di lavoro pubblico nella competenza del giudice del lavoro (art. 409), ma con la previsione dell'obbligatorietà del tentativo di conciliazione per tutti i rapporti di lavoro (art. 410), nonché dell'arbitrato irrituale regolato dai contratti collettivi (art. 412-*ter*), e con una serie di modifiche procedurali. È stato, questo, il caso più rilevante di estensione al mondo del lavoro privato di principi di riforma introdotti per il lavoro pubblico, sotto la spinta dei sindacati di questo settore.

Il tentativo di conciliazione viene reso obbligatorio, nel senso che tutte le

controversie di competenza del giudice ordinario del lavoro, ivi comprese quelle in materia di lavoro pubblico, devono essere precedute da questo tentativo, a pena di improcedibilità. Le controversie devono avere carattere individuale, ovvero non devono riguardare comportamenti antisindacali delle pubbliche amministrazioni, né le procedure di contrattazione collettiva, e non devono investire i procedimenti speciali cautelari e d'urgenza.

Quanto alla struttura del procedimento, le regole poste dall'art. 69-bis del d. lgs. n. 80 sono assai dettagliate, andando a configurare un vero e proprio sistema della conciliazione pubblica. La richiesta scritta del tentativo di conciliazione va presentata dal lavoratore ad un "Collegio di conciliazione", istituito presso ogni Ufficio provinciale del lavoro, presieduto dal Direttore di questo e composto da un rappresentante del lavoratore - che perciò deve nominarlo nella richiesta - e da un rappresentante dell'amministrazione, munito del potere di conciliare. Il lavoratore può farsi assistere da una organizzazione sindacale, e può anche delegare a questa il potere di nominare il suo rappresentante nel Collegio.

Se la conciliazione riesce, viene redatto un processo verbale, sottoscritto dalle parti e dal Collegio, che costituisce titolo esecutivo; se non si raggiunge l'accordo, il collegio deve formulare una proposta per la definizione della controversia che, se non accettata, viene riportata nel verbale con le osservazioni delle parti. Nel giudizio successivo, il giudice tiene comunque conto dei comportamenti tenuti dalle parti, ai fini del regolamento delle spese.

Degna di nota, infine, è la disposizione per cui il rappresentante dell'amministrazione, se accetta la conciliazione, non è soggetto, per questa, a responsabilità amministrativa. Ciò, sia che la conciliazione avvenga in sede giudiziale, sia che avvenga presso l'Ufficio del Lavoro. Naturalmente, questo esonero riguarda l'eventuale responsabilità risarcitoria per i danni conseguenti ad una conciliazione "a perdere". In sostanza, per favorire al massimo le conciliazioni, il legislatore ha ritenuto sufficiente a garantire l'interesse pubblico la presenza del giudice o del direttore provinciale del lavoro, senza caricare il rappresentante dell'amministrazione dell'ordinaria responsabilità amministrativa.

Come si è detto, un particolare istituto deflattivo del contenzioso, limitato alla materia delle sanzioni disciplinari, era rappresentato dalla possibilità di impugnare tali sanzioni davanti ad un "Collegio arbitrale di disciplina", istituito in ogni amministrazione dall'art. 59 della prima versione del d. lgs. n. 29; questo organismo è costituito da un esperto esterno all'amministrazione, con funzioni di presidente, nonché da due membri di parte sindacale e due di parte datoriale, scelti a rotazione in un pacchetto di dieci membri per ciascuna parte, che insieme scelgono cinque esperti come presidenti. Con la "seconda privatizzazione", si è stabilito che, a decorrere dal primo contratto collettivo nazionale di lavoro successivo al decreto stesso, la sanzioni disciplinari possono essere impuginate davanti al collegio di conciliazione obbligatoria, di cui all'art.

69-bis; conseguentemente, vengono aboliti - laddove in funzione - i collegi arbitrali di disciplina.

3. Arbitrato e conciliazione

Anche l'arbitrato irrituale è stato previsto dalla riforma per tutte le categorie del mondo del lavoro, prevedendone in due articoli - 412-ter e 412-quater del Codice di procedura civile - i tratti fondamentali, ma rinviando la compiuta definizione della disciplina ai contratti collettivi. Questi, infatti dovranno stabilire le modalità della richiesta e i termini di adesione dell'altra parte; la composizione del collegio arbitrale e la procedura di nomina del presidente; le formalità dell'istruttoria; il termine finale dell'intera procedura, entro il quale va emesso il lodo; i criteri per la determinazione dei compensi agli arbitri. I contratti, inoltre, potranno prevedere l'istituzione di collegi o camere arbitrali stabili, distribuiti sul territorio.

La natura giuridica dell'istituto è esplicitamente definita in termini di arbitrato irrituale; dunque, si tratta di un negozio giuridico, a fondamento transattivo, in cui gli arbitri si pongono come mandatari delle parti. In realtà, questo arbitrato presenta due caratteristiche proprie dell'arbitrato rituale; difatti, le regole procedurali non sono fissate dalle parti ma sono predefinite, dalla legge e dai CCNL; inoltre, il lodo arbitrale è impugnabile in Tribunale.

Fatta la legge, si sono avviate due trattative: una presso Confindustria, per il lavoro privato, e l'altra in ARAN, per il lavoro pubblico. La prima trattativa è ancora ferma sul punto dell'impugnabilità del lodo, oltre che per violazione di legge, anche per violazione di norme contrattuali, per la ferma posizione, in quest'ultimo senso, della CGIL. Per il lavoro pubblico, invece, l'ARAN e le Confederazioni sindacali rappresentative hanno stipulato di recente un contratto collettivo nazionale quadro (CCNQ), andando a privilegiare l'arbitrato rispetto alla conciliazione, sulla base delle indicazioni contenute nell'Atto di indirizzo inviato all'ARAN dall'Organismo di coordinamento dei Comitati di settore, relativamente a questa trattativa.

All'esame dei contenuti del CCNQ occorre premettere che la legge prevede prima il tentativo - obbligatorio - di conciliazione, e poi, eventualmente, l'arbitrato. Per la conciliazione v'è una disciplina compiuta nella legge, ma può essere modificata dai CCNL; l'arbitrato, invece, può funzionare solo se c'è una disciplina contrattuale. Ora, il contratto quadro prevede che, se le parti intendono ricorrere alla procedura alternativa alla giurisdizione, è l'arbitro, da queste nominato, che provvede preventivamente al tentativo obbligatorio di conciliazione, secondo la procedura indicata dal contratto, che sostituisce,

in tale ipotesi, quella dell'art. 69; se il tentativo non riesce, si passa all'arbitrato vero e proprio.

Va sottolineato che il CCNQ prevede un arbitro unico, a differenza dei collegi di conciliazione già previsti dalla normativa; ciò, per evidenti ragioni di semplificazione ed incentivazione del ricorso all'istituto.

Se l'arbitro ritiene che la definizione della controversia dipenda da una questione relativa all'efficacia, alla validità o all'interpretazione di una norma di fonte contrattuale, sospende la procedura ed informa le parti; queste possono rimettere la soluzione della questione all'arbitro, che in tal caso decide in via definitiva, ma con efficacia ovviamente limitata alla singola controversia. In caso contrario, ovvero se anche una sola parte non dichiara per iscritto, entro dieci giorni, di accettare l'arbitrato anche sulla questione contrattuale, il procedimento si estingue, e - presumibilmente - si va in giudizio.

Nel giudicare, l'arbitro deve attenersi al rispetto delle norme di legge, ed anche di quelle derivanti da contratti collettivi. Il lodo deve essere sottoscritto dall'arbitro entro sessanta giorni dalla prima udienza, salvo proroga, consentita dalle parti, non superiore a trenta giorni. La parte soccombente è tenuta a corrispondere il compenso spettante all'arbitro; delle restanti spese l'accordo nulla dice.

La scelta dell'arbitro è rimessa all'accordo tra le parti; se tale accordo manca, l'arbitro è estratto a sorte da apposite liste, costituite a livello regionale. Il CCNQ, infatti, istituisce un vero e proprio sistema arbitrale per il lavoro pubblico, articolato su due organismi: una Cabina di regia, a livello nazionale, e Camere arbitrali stabili a livello regionale. Il primo organismo è, in pratica, una commissione bilaterale impiantata presso l'ARAN, composta da rappresentanti dell'Agenzia e delle Confederazioni rappresentative firmatarie dell'accordo, e regolata da uno "Statuto" che è parte integrante del Contratto stesso. Le funzioni della Cabina di regia sono individuate, in considerazione del carattere sperimentale dei nuovi istituti, nel sostegno all'avvio dei medesimi e nel monitoraggio della prima fase di attuazione. Perciò, a questo organismo è attribuito in primo luogo il compito di formare le liste arbitrali regionali, selezionando gli arbitri tra quattro categorie di soggetti: ex magistrati, docenti universitari, liberi professionisti ed "esperti", formati all'uopo in appositi corsi programmati dalla stessa Cabina di regia. La formazione degli arbitri, infatti, costituisce un altro compito specifico della Cabina, che dovrà attivare, nell'immediato, dei corsi pilota interdisciplinari. Gli altri compiti sono la fissazione delle indennità spettanti agli arbitri, in relazione al valore ed alla complessità della controversia, lo studio di fattibilità per la costituzione di Camere arbitrali a livello provinciale, nonché il monitoraggio delle conciliazioni e dei lodi prodotti dal sistema, attraverso una rete di comunicazione tra tutte le Camere arbitrali regionali.

Queste Camere, come si è detto, rappresentano l'altra innovazione struttu-

rale introdotta dal CCNQ, sulla base della previsione operata in tal senso dall'art. 412-ter cod. proc. civ. Istituite presso ogni Direzione regionale del lavoro, sono affidate alla responsabilità del direttore di questa, e supportate da un apposito ufficio di segreteria per tutti gli adempimenti amministrativi di competenza della Camera. Questi adempimenti consistono nella tenuta delle liste di arbitri, nella raccolta dei lodi e nella loro messa in rete ai fini del monitoraggio, nell'assistenza alle procedure arbitrali che si svolgono presso la Camera stessa. La sede dell'arbitrato, infatti, può essere scelta dalle parti presso la Camera arbitrale o presso l'amministrazione interessata.

Il CCNQ ha durata biennale ed entra in vigore dal 31 gennaio 2001, senza bisogno di altri accordi; infatti, non contempla rinvii ai Contratti collettivi di categoria, se non per l'eventuale individuazione di tipologie di controversie non deferibili agli arbitri.

In particolare, per le sanzioni disciplinari si prevede che restino in funzione, nonostante la previsione dell'art. 59 bis del d. lgs. n. 29, i collegi arbitrali di disciplina già regolati dall'art. 59 dello stesso decreto, in via alternativa rispetto alla procedura arbitrale prevista dal CCNQ; ovvero, se il lavoratore sceglie l'arbitrato, non può poi andare al collegio di disciplina, e viceversa. Questa procedura si collega alla possibilità di ricorrere ad un collegio di conciliazione ed arbitrato, prevista dall'art. 7 della legge n. 300 del 1970 per i lavoratori privati. In particolare, va rilevato che, se il lavoratore sceglie l'arbitrato, tale scelta è vincolante per l'amministrazione, salvo il caso di sanzioni risolutive del rapporto di lavoro; inoltre, solo il ricorrente, se non c'è accordo sulla designazione dell'arbitro, può rinunciare all'arbitrato. Questa clausola, com'è evidente, penalizza l'amministrazione, che è forzata ad accettare l'alea dell'arbitrato anche se è certa delle proprie ragioni. Tuttavia, questa previsione era contenuta già nell'Atto di indirizzo fornito dall'Organismo di coordinamento dei Comitati di settore all'ARAN, relativamente a questa trattativa.

La stipulazione di questo CCNQ riveste grande importanza, perché concretizza i principii di un segmento decisivo della riforma e consente l'avvio delle procedure alternative alla giurisdizione, impiantando un sistema arbitrale nazionale. La sua applicazione comporterà costi rilevanti, soprattutto per il funzionamento delle Camere arbitrali e degli uffici di segreteria, tanto che in una dichiarazione congiunta, allegata al CCNQ, le parti chiedono al Governo di stanziare adeguate risorse nella prossima legge finanziaria, anche in considerazione dei risparmi derivanti dalla sostituzione di queste procedure ai ricorsi giurisdizionali, certamente più onerosi.

Più in generale, per valutare l'impatto dell'intera riforma del contenzioso del lavoro pubblico, bisognerà attendere la prima fase di attuazione della riforma stessa, per tirare le somme relative alle quantità dei ricorsi al giudice ordinario, di conciliazioni e di arbitrati effettuati, di risoluzione di questioni pregiudiziali in materia contrattuale; inoltre, occorrerà considerare, sul piano qualitativo, gli

effetti della nuova giurisprudenza e delle pronunce conciliative ed arbitrali sulla regolazione in concreto dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. In particolare, al riguardo, si possono segnalare almeno due punti critici. Il primo è rappresentato dall'incidenza delle pronunce del giudice ordinario nei confronti del potere organizzativo dell'amministrazione, ovvero gli effetti concreti della disapplicazione degli atti amministrativi ritenuti illegittimi. Il secondo, dall'interpretazione e della validità dei contratti integrativi, che non rientrano tra le questioni pregiudiziali per le quali è previsto l'accertamento pregiudiziale ex art. 68-*bis*, limitato com'è alle sole questioni relative ai Contratti nazionali.

Capitolo V
CONCLUSIONI

Sommario: 1. Luci ed ombre della riforma. - 2. Le relazioni sindacali. - 3. La dirigenza. - 4. Considerazioni finali.

1. Luci ed ombre della riforma

I processi di riforma avviati nel nostro sistema amministrativo hanno l'obiettivo di adeguarlo alle nuove esigenze imposte al paese dalla globalizzazione dell'economia, dall'unificazione europea e dallo sviluppo delle nuove tecnologie. La linea di tendenza va nel senso di rendere le pubbliche amministrazioni sempre più simili alle imprese private, sotto gli aspetti della snellezza, dell'autonomia, della flessibilità nell'organizzazione del lavoro e nella gestione delle risorse umane, della velocità di adattamento ai mutamenti del contesto e della domanda sociale. Queste trasformazioni e queste esigenze indiscutibili sono alla base della privatizzazione dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. È incontestabile, in particolare, che lo strumento contrattuale garantisce l'adattamento delle condizioni di lavoro e delle retribuzioni ai cambiamenti organizzativi con maggiore flessibilità, maggiore aderenza agli interessi delle parti e dunque maggiore efficacia di quanto non possano assicurare leggi, regolamenti, norme autoritative. Si può affermare, perciò, che l'impianto complessivo e i punti chiave della riforma vanno tenuti fermi. E tuttavia, la pur sommaria analisi degli eventi in cui si è concretizzata l'attuazione della riforma, dimostra con chiara evidenza la necessità di correggere le distorsioni che si sono verificate, intervenendo sulle norme e modificando le prassi che tali distorsioni hanno originato, per realizzare appieno gli obiettivi di razionalizzazione e di modernizzazione della riforma stessa¹.

Tali obiettivi, così come sinteticamente richiamati nel *Capitolo I*, sono stati conseguiti solo in parte, e si può dire che questo divario tende ad aumentare. Infatti, il controllo della spesa del personale è sostanzialmente migliorato, rispetto ai seri problemi emersi in precedenza; tuttavia, la consolidata pratica di concertare bilateralmente, in occasione della legge finanziaria, sia l'applicazione del tasso di inflazione, sia aumenti ulteriori a particolari categorie, comporta ogni anno percentuali di incremento della spesa per il personale in servizio maggiori dei tassi di inflazione programmata. Inoltre, la contrattazione integrativa dei passaggi di livello comporta seri rischi di promozioni generalizzate, sganciate dalle effettive esigenze delle amministrazioni, con conseguenti aumenti di spesa sottratti ad ogni effettiva capacità di controllo. Que-

¹ Vedi S. Cassese, *Burocrazia, riforma incompiuta*, in *Il Sole - 24 Ore*, 14 novembre 1999.

sta prassi, e più in generale le distorsioni della contrattazione collettiva, mettono a rischio anche il perseguimento di una maggiore efficienza delle amministrazioni, nonché il miglioramento qualitativo delle prestazioni dei dipendenti, che pure ha compiuto passi in avanti, per effetto dei processi di informatizzazione e semplificazione delle procedure operative. Difatti, le trasformazioni sono più lente, meno incisive, distorte secondo le tradizionali logiche garantiste, prevalenti tra il personale e quindi recepite dai sindacati; la mobilità è scarsa ed ipertutelata; la selettività delle retribuzioni e dei percorsi di carriera è affermata a parole e negata nella pratica; le nuove tipologie di rapporti lavorativi, come il lavoro interinale, i contratti a termine, i contratti individuali, stentano ad affermarsi.

L'unificazione tra lavoro pubblico e lavoro privato si è realizzata sul piano giuridico, fino ed oltre i limiti consentiti dal carattere pubblico dell'attività delle amministrazioni. Tuttavia, poiché i sindacati dei lavoratori pubblici sono molto più forti, nel rapporto con la controparte, di quanto non sia nel settore privato, tendono ad aumentare, invece che diminuire, le distanze tra i dipendenti pubblici e quelli delle aziende private, sia in termini di tutele giuridiche e sindacali, sia in termini di retribuzioni. Problema, questo, che dovrebbe interessare in primo luogo le grandi confederazioni sindacali. Sull'altro versante, le associazioni datoriali private dovrebbero tener presente che lo squilibrio dei rapporti di forza nel settore pubblico, a favore dei sindacati, rischia di condurre a soluzioni normative a loro vantaggio anche nel settore privato; l'esempio della c.d. legge "Gasperoni" sulla rappresentanza sindacale è lì a dimostrarlo.

Il coinvolgimento attivo dei sindacati e dei lavoratori nei processi di riforma si è ampiamente realizzato per i primi, ovvero per le burocrazie sindacali; quanto ai lavoratori, lo scarso peso delle RSU e l'inesistenza di meccanismi di partecipazione distinti dalla contrattazione fanno sì che il loro coefficiente di partecipazione effettiva sia prossimo allo zero.

Riconoscere il ruolo della contrattazione significa riconoscere il ruolo delle organizzazioni sindacali del personale, sia perché la libertà e l'autonomia sindacale costituiscono uno dei fondamenti della nostra società, come di ogni altra società democratica, sia perché la presenza attiva di queste organizzazioni contribuisce a fornire, agli amministratori pubblici come a quelli privati, una visione prospettica, binoculare dei problemi dell'organizzazione, veicolando al riguardo il punto di vista delle persone che ne fanno parte. È fuor di dubbio, altresì, che il governo di milioni di dipendenti delle pubbliche amministrazioni sia una questione che riguardi la politica nazionale, sia per le implicazioni sull'andamento delle amministrazioni stesse, sia per l'entità delle risorse impegnate, sia per gli effetti sull'assetto complessivo della società. Tuttavia, il ruolo della politica, così come il ruolo delle grandi centrali sindacali, nella gestione della riforma presenta il rischio di un doppio gioco,

tra l'affermazione degli interessi generali del paese e la tutela degli interessi dei dipendenti pubblici. Difatti, gli organi di Governo definiscono le politiche generali, tra cui le strategie di riforma, e la politica del personale con l'obiettivo della ricerca del consenso sul piano elettorale, sia verso i cittadini che verso i dipendenti. Le grandi confederazioni intervengono, con la concertazione e la contrattazione, sia sulle politiche generali di riforma che sulla politica del personale, con l'obiettivo di tutelare il mondo del lavoro in generale, ma anche i dipendenti. Però il nesso tra politiche generali di riforma e politica del personale manca, perché difettano strategie di riorganizzazione; sulle decisioni in materia di personale c'è scarsa attenzione dei cittadini, ma grande attenzione dei dipendenti; il "pubblico impiego" costituisce un'area ripartita tra i due schieramenti, per cui i suoi spostamenti possono risultare decisivi. Perciò, contrattazione, partecipazione e concertazione finiscono col garantire molto più gli interessi dei dipendenti che quelli dell'amministrazione. Del resto, i rischi del nuovo sistema di regolazione erano ben presenti al più autorevole dei suoi "progettisti", ovvero Massimo D'Antona, come risulta dai suoi ultimi scritti².

Nel precedente ordinamento pubblicistico, la posizione autoritativa degli organi di vertice delle amministrazioni era bilanciata da un forte garantismo delle posizioni dei dipendenti, nonché da un rapporto politico, di tipo consociativo, tra organi politici e sindacati del pubblico impiego, basato sul voto di scambio dei dipendenti e sulle affinità politiche tra sindacati e partiti di governo. Ora, la posizione autoritativa è venuta meno, ed è stata sostituita da rapporti paritari di diritto privato; tuttavia, sono rimasti sia il garantismo verso i dipendenti sia - soprattutto - il rapporto politico con i sindacati, che moltiplica il loro potere negoziale, distorcendo la contrattazione e condizionando l'esercizio dei "poteri del privato datore di lavoro" nell'organizzazione delle amministrazioni. Per cui, se nelle aziende private si confrontano soggetti, strategie ed obiettivi contrapposti, nelle amministrazioni i maggiori sindacati codeterminano, o influenzano, soggetti, strategie ed obiettivi della controparte, senza peraltro assumersene la responsabilità. In particolare, la contrattazione, più che un confronto tra interessi diversi, si configura spesso come una modalità di recepimento delle richieste sindacali all'interno del sistema amministrativo, con la parte datoriale - politica e/o amministrativa - impegnata a risolvere i problemi di compatibilità posti da tali richieste rispetto alle limitazioni normative, finanziarie ed organizzative esistenti, anche attraverso la rimozione o la modifica delle limitazioni stesse.

² M. D'Antona, *Il rinnovo dei contratti collettivi 1998-2001: verso l'Europa, a più velocità?* in L.P.A., 1998, n. 3-4 e Id., *Contratti nuovi per contraenti vecchi*, in L.P.A., 1999, n. 3-4.

2. Le relazioni sindacali

Nel sistema delle pubbliche amministrazioni, dunque, sono presenti sia la concertazione, sia la contrattazione, sia la partecipazione.

A monte, v'è la concertazione bilaterale, ovvero il rapporto diretto tra gli organi politici di vertice dell'amministrazione (Governo, ma anche singoli ministri; Presidenti di Regione, Sindaci ed assessori) e le grandi centrali sindacali per cui queste partecipano alla definizione degli indirizzi politici, generali e di settore.

In mezzo, v'è la contrattazione collettiva, regolata dal d. lgs. n. 29/1993, sia a livello nazionale che a livello decentrato, di singola amministrazione.

Infine troviamo la partecipazione, prevista e disciplinata dai CCNL, su materie che non sono oggetto di contrattazione, ma di diverse tipologie di relazioni sindacali: informazione, consultazione ed ancora concertazione, nella particolare forma di cui si è detto.

In tutti e tre i casi, sono le organizzazioni sindacali, ai vari livelli, a rappresentare i lavoratori nel confronto con le amministrazioni; come si è visto, infatti, le RSU, elette da tutti i lavoratori, hanno scarso peso nelle relazioni sindacali a livello decentrato, e comunque hanno una doppia natura, di rappresentanza sindacale e di rappresentanza unitaria del personale. Di qui, l'impiego del termine "pansindacalizzazione" per definire il predominio delle organizzazioni sindacali nelle relazioni di lavoro all'interno del sistema amministrativo.

In tutti e tre i casi, le relazioni tra le parti tendono a produrre accordi sottoscritti da entrambe. Nel caso della contrattazione, questo risultato è naturale; nel caso della concertazione politica, come si è visto, si arriva a Protocolli, dichiarazioni congiunte o verbali di intesa, comunque vincolanti per le parti, almeno a livello politico; infine, anche per le "forme di partecipazione" previste dai contratti la tendenza delle organizzazioni sindacali è quella di arrivare comunque ad impegni scritti. Questa caratteristica, ma soprattutto l'ampio spazio riconosciuto dalla riforma al potere regolativo dei contratti collettivi veri e propri, fa parlare, oltre che di "pansindacalizzazione", anche di "pancontrattualizzazione" delle relazioni di lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

Per comprendere come sia possibile venir fuori da queste distorsioni, che stanno condizionando la riforma del lavoro pubblico, conviene riprendere la distinzione tra concertazione, contrattazione e partecipazione, sviluppandone le conseguenze alla luce dell'analisi dei problemi emersi nell'attuazione della riforma.

a) Sulla concertazione, la prima considerazione riguarda la necessità di tenerla distinta e separata dalla contrattazione, per evitare gli intrecci e le confusioni di ruolo finora intervenute, in violazione del principio generale, posto dalla riforma stessa, di distinzione tra politica ed amministrazione. Va contra-

stata, in altri termini, la tendenza delle grandi centrali sindacali ad utilizzare il rapporto politico con le autorità di governo, ai vari livelli, per superare od aggirare le difficoltà che emergono ai tavoli contrattuali. Rispetto a questo problema, la soluzione può essere ricercata, più che a livello normativo, a livello di prassi politica, come regola di comportamento per gli organi di direzione politica delle amministrazioni, che devono astenersi dal concertare con i sindacati atti che riguardano la contrattazione vera e propria, come gli Atti di indirizzo all'ARAN, i pareri sui CCNL, le direttive alle delegazioni trattanti in sede decentrata.

In secondo luogo, quando investe le scelte strategiche generali dell'amministrazione, al di fuori di ogni rapporto con la contrattazione, appare necessario che la concertazione abbia carattere multilaterale, coinvolgendo anche le associazioni rappresentative di altri interessi, come le imprese o gli utenti, e non si limiti ad un rapporto bilaterale tra organi politici di Governo e centrali sindacali. Ciò, per evitare la codeterminazione consociativa degli indirizzi politici e la confusione tra affermazione degli interessi generali e tutela degli interessi dei dipendenti pubblici, finora imperante; la presenza delle altre associazioni, infatti, serve proprio a garantire, ai tavoli di concertazione in materia amministrativa, la rappresentanza degli interessi dei cittadini. Naturalmente, questo carattere di multilateralità dovrebbe riguardare non solo la concertazione a livello generale di Governo, ma anche quella settoriale, nelle singole amministrazioni, centrali, regionali, locali ed autonome.

Inoltre, ferma restando la libertà per gli organi politici di governo di mantenere rapporti informali con tutti i soggetti per i quali lo si ritenga opportuno, dovrebbe essere esclusa la sottoscrizione bilaterale, e non multilaterale, di Protocolli od altri testi congiunti in materia di funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Anche qui, la soluzione non va cercata in norme di legge, quanto piuttosto nella prassi, o meglio in un codice di comportamento delle autorità politiche che censuri politicamente la concertazione bilaterale in una materia che riguarda l'intera collettività.

b) Per ciò che riguarda la contrattazione, va preliminarmente richiamato quanto appena detto sulla necessità di tenerla distinta dalla concertazione, in applicazione del principio di distinzione tra politica ed amministrazione. Questo stesso principio serve da chiave per risolvere i problemi relativi ai soggetti che intervengono, per la parte datoriale pubblica, nelle procedure contrattuali. Se il modello di amministrazione pubblica delineato dal processo complessivo di riforma è quello di una articolazione, anche al livello dello Stato centrale, di grandi amministrazioni fortemente autonome, dirette da un management autonomo, ne consegue in primo luogo che, anche per i Ministeri, la scuola, le Agenzie centrali e le Aziende autonome vanno istituiti Comitati di settore per dare indirizzi e pareri all'ARAN in materia di contrattazione collettiva nazionale, come è già per gli Enti locali, gli Enti parastatali, le Università, ecc.;

questi Comitati di settore dovrebbero essere formati dai Capi delle amministrazioni ed eventualmente presieduti dal Ministro competente.

Questa innovazione, come tutte le altre che qui si propongono in materia di contrattazione, richiede modifiche legislative all'impianto del d. lgs. n. 29. Questo tipo di intervento implica tempi più lunghi, ma anche una maggiore certezza di risultati, rispetto alle proposte in materia di concertazione, che, come si è detto, postulano diverse regole di comportamento politico, e non norme di legge.

In ordine alla contrattazione decentrata, va affermato con chiarezza, per tutti i comparti, che la competenza spetta alla dirigenza di vertice di ciascuna amministrazione od ente, evitando la presenza degli organi di direzione politica ai tavoli di trattativa. In coerenza, infatti, al principio di distinzione tra politica ed amministrazione, a tali organi compete, in materia di contrattazione collettiva, un potere di indirizzo, nonché di controllo sulla realizzazione del medesimo, ma non il potere di gestire le trattative stesse.

Anche in materia di risorse finanziarie, se le amministrazioni sono autonome, e dotate di margini di autonomia nella gestione dei rispettivi bilanci, dovranno esser loro, attraverso i Comitati di settore - allargati anche allo Stato, come si è detto - a decidere quanto prevedere per gli aumenti retributivi derivanti dai contratti, sia nazionali che integrativi, nell'ambito della spesa complessiva per il personale. La legge finanziaria potrà prevedere risorse aggiuntive per finanziare i CCNL per i dipendenti dello Stato, o potrà non prevederle, o potrà prevederle in parte, ma dovranno essere le amministrazioni ad indicare - riservatamente - all'ARAN quanto, in concreto, questa potrà mettere sul tavolo, ed a quanto potrà chiudere, o non chiudere, il contratto. Naturalmente, i Comitati di settore dovranno tener conto delle linee generali e delle quantità derivanti dall'accordo Governo - parti sociali del 23 luglio 1993, ovvero del rispetto dell'inflazione programmata e delle modalità di recupero dell'eventuale differenziale tra inflazione programmata ed inflazione effettiva. Il Governo avrà una possibilità di scelta sulle quantità complessive da mettere in gioco con la legge finanziaria, ed inoltre potrà intervenire sia in sede di Organismo di coordinamento dei comitati di settore, sia nei Comitati ov'è presente. Tuttavia, alla fine, è ai Comitati che spetterà di indicare all'ARAN le risorse da spendere per i contratti nazionali, così come, nel privato, sono le Associazioni datoriali che indicano - riservatamente - alla delegazione trattante quanto offrire, e a quanto chiudere. Va evitata, in altri termini, la doppia trattativa che si svolge attualmente sulle risorse per i CCNL, a monte, col Governo, sulle quantità da stanziare in Finanziaria, e poi a valle, con l'ARAN, sulla modalità di calcolo e di distribuzione delle risorse fissate a monte.

La riforma del Bilancio dello Stato, prevista dal d. lgs. n. 279 del 1997, consente margini di manovra sufficienti a consentire alle singole amministrazioni, Dipartimenti ed Agenzie, di esercitare in tali termini il proprio ruolo di datori

di lavoro. Per le altre Amministrazioni ed Enti, dotati di autonomia di Bilancio, questo esercizio è ancora più agevole.

Inoltre, l'autonomia nella gestione delle spese per il personale può consentire alle amministrazioni di ripartire le risorse relative, dedotta la spesa fissa derivante dalle retribuzioni già in vigore per il personale in servizio, tra gli aumenti da attribuire per effetto del CCNL, quelli da destinare alla contrattazione integrativa ed infine le somme da attribuire ai singoli dirigenti o dipendenti al di fuori della regolazione contrattuale collettiva. È, quest'ultimo, un punto di grande importanza e delicatezza, comunque decisivo per realizzare la piena privatizzazione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni. Come si è visto, i contratti individuali ai dirigenti, ma anche - eventualmente - ai quadri, ed i premi di rendimento ai dipendenti migliori non possono essere compiutamente e rigidamente regolati dalla contrattazione collettiva. Come avviene nelle imprese private, anche i datori di lavoro pubblici devono avere la possibilità e le risorse per apprezzare retributivamente l'apporto individuale di dirigenti, quadri e singoli dipendenti all'attività delle amministrazioni, in aggiunta alle retribuzioni definite dai contratti collettivi, nazionali ed integrativi. Naturalmente, trattandosi di pubbliche amministrazioni e di risorse pubbliche, questa possibilità andrà esercitata secondo criteri predefiniti e pubblicizzati, che ne garantiscano l'imparzialità e l'obiettività, evitando regalie arbitrarie o clientelari. Questo rischio c'è, ma se si vuole realizzare davvero l'obiettivo di una gestione flessibile e personalizzata dei rapporti di lavoro, non si può non correrlo. I problemi insorti sul rapporto tra contratti collettivi e contratti individuali dei dirigenti, nonché sulla individuazione, in sede di contrattazione collettiva, di incentivi economici e di carriera a gruppi e a singoli dipendenti più impegnati o più professionalizzati, sono lì a dimostrare l'inadeguatezza del "monopolio contrattuale" sulle retribuzioni ad estendere nel sistema pubblico gli aspetti più qualificanti ed innovativi dei sistemi premiali e di carriera introdotti da tempo nelle aziende private.

Attribuire - per legge - questa facoltà alle amministrazioni significa porre un limite alla contrattazione collettiva, anche se questa avrà sempre la possibilità di rivendicare l'impiego di tutte le risorse disponibili secondo regole uniformi e contrattate.

Un altro limite alla contrattazione collettiva va poi previsto in materia di organizzazione degli uffici e del lavoro. Sull'organizzazione degli uffici va richiamato quanto detto al *Capitolo III, paragrafo 1.3*, sulla distinzione tra "macro-organizzazione", ovvero le linee fondamentali di organizzazione degli uffici, l'individuazione degli uffici dirigenziali generali ed i modi di conferimento della titolarità di questi, ancora regolata dal regime pubblicistico, e "micro-organizzazione", ovvero la parte restante, consegnata alla regolazione privatistica ed operata dalle amministrazioni con le capacità ed i poteri del privato datore di lavoro. Riguardo alla macro-organizzazione, si tratta di evitare forme impro-

prie di concertazione. Sulla micro-organizzazione, va in primo luogo affermato con nettezza che il "privato datore di lavoro", competente ad esercitare il potere organizzativo, è rappresentato dalla dirigenza; in secondo luogo, che la regolazione privatistica della materia non ne comporta la contrattualizzazione. Quanto all'organizzazione del lavoro, si fa riferimento a quanto è stato detto a proposito del sistema di classificazione del personale; se l'individuazione del sistema generale di classificazione e dei singoli profili è sicuramente materia contrattuale, la definizione degli organici relativi alle varie professionalità, delle quantità e dei tempi di assunzione di nuovo personale, per finire con le quantità ed i tempi degli avanzamenti di carriera del personale interno, non possono essere oggetto di contrattazione o di concertazione contrattuale, pena le massicce distorsioni già riscontrate. È ben vero che la privatizzazione dell'organizzazione interna degli uffici rende disponibili anche queste materie per i tavoli contrattuali; tuttavia, la necessità di evitare effetti perversi induce a ritenere doverosa l'apposizione di limiti a tale disponibilità, sia per via legislativa che per via amministrativa. In tal senso, del resto, hanno già operato le ultime leggi finanziarie, col prevedere autorizzazioni ai concorsi interni o col limitare le possibilità di finanziamento delle progressioni di carriera³.

c) In materia di partecipazione, i ragionamenti si fanno più complessi, perché questa modalità di regolazione dei rapporti di lavoro è quella meno presente nel sistema. Può risultare conveniente, al riguardo, prendere le mosse dall'elaborazione di Massimo D'Antona, ed in particolare dalle considerazioni svolte in un suo saggio del 1992, che abbiamo già citato. *"Sullo sfondo vi è la trasformazione dell'organizzazione del lavoro nell'impresa post-fordista, il minor bisogno di regole, di disciplina e di gerarchia; e più in generale il bisogno di cooperazione attiva del lavoratore e di adesione ad obiettivi flessibili, che caratterizza il management dell'incertezza: tutti elementi che favoriscono formule partecipative, anziché disgiuntive, di amministrazione dei rapporti di lavoro e rendono meno desiderabile la produzione di uniformità normative, che era e resta il terreno tradizionale dell'intervento sindacale a livello dell'impresa"*⁴.

Questo ragionamento, riferito alle imprese private, mantiene la sua validità anche se trasferito nel sistema delle pubbliche amministrazioni.

In realtà, il rapporto tra l'azienda ed il singolo, dirigente o dipendente, ha sempre due facce, una partecipativa ed una conflittuale. La prima può definirsi in termini di "condivisione" di obiettivi e di interessi: meglio va per l'azienda, meglio va per le persone che ci lavorano. In ogni caso, quello che conta è il rap-

³ Per l'autorizzazione ai concorsi interni vedi art. 22, comma 1, lett. c, della legge 23 dicembre 1998, n. 448; per il finanziamento dei passaggi di livello vedi art. 19, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488.

⁴ M. D'Antona, *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione*, cit.

porto personale col singolo, pur se collocato nel quadro complessivo dei rapporti interni all'azienda. La seconda faccia è data dal rapporto di scambio tra prestazione lavorativa e controprestazione retributiva, con tutte le questioni annesse; su questo versante, gli interessi sono contrapposti: ciascun soggetto cerca di dare il meno possibile all'altro, e di ricevere il più possibile in cambio. Naturalmente, qui prevale la regolazione generale, predeterminata, dei rapporti.

In ogni azienda, pubblica o privata, e per ogni rapporto, sono comunque presenti queste due facce, anche se l'una può prevalere sull'altra, in misura variabile nelle diverse situazioni. Per i dirigenti, la partecipazione ha sicuramente un peso maggiore che per i dipendenti; c'è sempre, istituzionalmente, come partecipazione alle decisioni; a volte c'è come partecipazione alla proprietà; quasi sempre c'è come partecipazione ai risultati economici. Comunque, il rapporto individuale prevale sulla regolazione collettiva. Per i dipendenti, invece, prevale di solito l'aspetto contrattuale, disgiuntivo, senza tuttavia annullare l'aspetto partecipativo.

Nella pubblica amministrazione, nel nostro come negli altri paesi dell'Europa, il primo aspetto - quello partecipativo - è prevalso sin da quando esiste l'amministrazione. L'immedesimazione dei funzionari nelle funzioni istituzionali, tradizionalmente, era connaturata al carattere autoritativo, pubblicistico, del rapporto tra l'amministrazione e i funzionari stessi. Perciò, la retribuzione veniva intesa più come una rendita, necessaria ad assicurare ai dipendenti una esistenza dignitosa, che come il mero corrispettivo economico della prestazione lavorativa. Tuttavia, lo sviluppo di rivendicazioni e negoziazioni informali, poi sfocianti in leggi sul trattamento economico, si è gradualmente spostato dal recupero del potere d'acquisto degli stipendi al collegamento tra retribuzioni e tipologie di lavoro, per funzioni e per settori. Dopo una lunga evoluzione si è arrivati alla situazione attuale, dove l'aspetto contrattuale è divenuto assolutamente dominante su quello partecipativo, tanto da configurare un "monopolio" della contrattazione sulla regolazione del rapporto di lavoro. La "pancontrattualizzazione" del rapporto di lavoro ha esaltato sia il ruolo delle organizzazioni sindacali - che per questo motivo l'hanno voluta - sia la contrapposizione di interessi verso l'amministrazione, ma anche tra le diverse categorie di dipendenti.

In tal modo, però, si è depresso l'aspetto partecipativo, di immedesimazione dei funzionari nelle funzioni. Quando i funzionari trattano coi cittadini, che li vedono come rappresentanti dell'amministrazione, è normale che rifiutino tale identificazione, perché sono ormai abituati a considerare la propria posizione come comunque contrapposta a quella dell'amministrazione. Questo atteggiamento disgiuntivo è arrivato fino alle Forze dell'ordine; è emblematico, al riguardo, l'atteggiamento conflittuale cui sono arrivati i sindacati delle forze dell'ordine e degli stessi COCER delle Forze armate, sia tra loro che verso le amministrazioni ed i Corpi di appartenenza.

A questo punto, si avverte l'esigenza profonda di ripristinare un equilibrio tra i due aspetti della partecipazione e della contrattazione, rinforzando il primo con l'introduzione di istituti giuridici *ad hoc*.

La questione è assai complessa, non solo perché si tratta di limitare la sfera di competenza della contrattazione, ma perché ci si muove su di un terreno poco esplorato nel nostro paese. E tuttavia, a questo punto, sia la ricordata valutazione di Massimo D'Antona, sia l'analisi della situazione in atto la rendono ineludibile. Tenendo conto di quanto già detto, l'introduzione di forme di partecipazione distinte e concorrenti rispetto alla contrattazione collettiva va affrontata sotto diversi profili. Cominciando da quello soggettivo, appare possibile riconvertire sulla partecipazione il ruolo, finora marginale, delle RSU, che già costituiscono organismi di rappresentanza generale eletti da tutti i lavoratori, sia pure su liste presentate dai sindacati. Per realizzare ciò, tuttavia, occorre che le RSU siano presenti non solo a livello di singolo ufficio, ma anche di amministrazione, il che può agevolmente realizzarsi con una elezione di secondo grado, da parte degli attuali eletti nelle RSU, che porti alla costituzione di coordinamenti o di organismi generali di rappresentanza per ciascuna amministrazione.

Un secondo aspetto è quello oggettivo, ovvero delle materie oggetto della partecipazione; anche qui, una prima risposta emerge con sufficiente chiarezza dall'analisi svolta, e riguarda l'organizzazione del lavoro, o meglio il segmento di questa che sta in mezzo, tra il potere unilaterale dell'amministrazione sull'organizzazione degli uffici, da un lato, e dall'altro la competenza generale della contrattazione collettiva sul sistema di classificazione del personale e l'individuazione dei profili professionali.

Per quanto riguarda le tipologie e le procedure di partecipazione, vanno in primo luogo escluse - trattandosi di amministrazioni pubbliche - forme di partecipazione alla proprietà delle amministrazioni stesse. Si tratta, perciò, di individuare forme che consentano modalità non disgiuntive di partecipazione alle decisioni, oltre che ai risultati economici. Tali modalità dovranno essere diverse tra i dirigenti, per i quali più forte è l'immedesimazione con l'amministrazione, e che comunque già partecipano ai meccanismi decisionali, ed i dipendenti, per i quali l'esigenza si avverte con maggior forza. Va, inoltre, affermata l'esigenza che tali procedure non producano rigidità e lungaggini nei meccanismi decisionali delle amministrazioni, aggiuntive rispetto a quelle già derivanti dalla contrattazione decentrata. Perciò, è necessario distinguere con chiarezza le rispettive sfere di competenza, e stabilire limiti temporali abbastanza stringenti.

Per il resto, in questa sede non si è in grado di prospettare ulteriori considerazioni ed ipotesi di soluzione; l'importante è che, anche su questo tema, si avvii un dibattito.

3. La dirigenza

Se si vogliono amministrazioni snelle, flessibili ed efficaci, come le imprese private, è indispensabile affermare, a partire dal governo dei processi di riorganizzazione, un ruolo di direzione effettiva della dirigenza rispetto al personale, poi bilanciato dal ruolo dei sindacati, a tutela degli interessi di questo. Questo ruolo, invece, è oggi latitante, non solo per la debolezza tradizionale delle burocrazie, o per i loro ritardi culturali rispetto alle trasformazioni in atto, ma anche per una precisa scelta delle autorità politiche che, nell'elaborazione e nella gestione delle strategie di riforma, hanno privilegiato il rapporto con le centrali sindacali. Questa scelta ha condotto ad un ulteriore indebolimento della dirigenza, per cui la dialettica, decisiva in ogni apparato, tra autorità e libertà, tra direzione e partecipazione, tra interessi dell'amministrazione e interessi dei singoli addetti, è squilibrata a favore dei sindacati e del personale. È questa la contraddizione più vistosa della "privatizzazione" del pubblico impiego, così com'è stata realizzata nell'attuazione della riforma.

Oltre alle relazioni sindacali, perciò, una seconda linea di revisione legislativa riguarda necessariamente la dirigenza. All'esigenza di garantirne meglio l'autonomia nei confronti degli organi di direzione politica delle Amministrazioni, si accompagna senz'altro quella di assicurare a questa categoria una totale indipendenza rispetto alle centrali sindacali, in modo da consentirle di svolgere il proprio ruolo di direzione e di controparte contrattuale in modo efficace e funzionale agli interessi dell'amministrazione, superando l'attuale situazione di subalternità ed i rischi di condizionamento, diretto o indiretto, da parte dei sindacati e delle stesse autorità di vertice.

Sul versante dei rapporti con gli organi di direzione politica, la prima esigenza è quella di limitare l'attuale, assoluta discrezionalità di tali organi nell'attribuzione degli incarichi alla dirigenza di 1^a fascia, per evitare il vizio di incostituzionalità ravvisato dal Tar Lazio e per assicurare l'autonomia della dirigenza di vertice nei confronti della politica. Se, infatti, tale discrezionalità è giustificata per i dirigenti chiamati a far parte degli uffici di diretta collaborazione, per gli altri dirigenti comporta, almeno in prossimità dell'attribuzione o del rinnovo dell'incarico, una situazione di dipendenza che confligge col principio costituzionale dell'imparzialità dell'amministrazione. Di qui, la necessità prioritaria di ridefinire la procedura di attribuzione, di rinnovo e di revoca degli incarichi dirigenziali più elevati.

Al riguardo, si possono ipotizzare due livelli di intervento rispetto alla normativa in vigore, uno più radicale ed uno più limitato. Per delineare il primo, si può prendere le mosse dall'elaborazione del prof. Dente, che, in un testo già citato⁵, pone in alternativa la sottoposizione diretta di tali incarichi allo scrupolo

⁵ B. Dente, *In un diverso Stato*, cit.

tinio politico, attraverso udienze parlamentari di conferma, come negli Stati Uniti, oppure il loro affidamento ad una Autorità indipendente. In realtà, le due soluzioni potrebbero essere combinate, nel senso che l'Autorità indipendente potrebbe essere a sua volta espressa dal Parlamento, e potrebbe predisporre per ogni incarico una rosa di nomi, sulla base dei *curricula* in possesso dell'Ufficio del Ruolo Unico. Il Governo, o il Ministro, potrebbe scegliere in tale ambito, e sottoporre tale scelta ad una valutazione da parte del Parlamento, ovvero di una Commissione parlamentare *ad hoc*. Anche la revoca dovrebbe seguire una procedura analoga: proposta del Governo, parere dell'Autorità, valutazione della Commissione parlamentare ed emanazione del provvedimento di incarico. Naturalmente, una procedura a questo livello istituzionale dovrebbe riguardare gli incarichi per le sole posizioni di vertice nell'Amministrazione, ovvero quelle che rispondono direttamente all'autorità politica; tuttavia, una esigenza di rispetto dei criteri di competenza e professionalità si pone anche per gli incarichi dirigenziali di livello inferiore. In ogni caso, infatti, occorre evitare che scelte così importanti vengano effettuate dall'autorità politica sulla base del solo criterio della "fiduciarità", introducendo procedure che ne garantiscano obiettività e trasparenza. Detto in altri termini: *"La decisione politica sulla scelta degli alti dirigenti ... non può essere completamente libera ed indiscriminata, ma va circondata di opportune cautele e garanzie, atte a renderla ben ponderata e trasparente ed a prevenire, per quanto possibile, prevaricazioni ed abusi"*⁶.

Un tipo di intervento meno radicale, ma comunque correttivo del sistema definito dal d. lgs. n. 80/1997, sulla linea del temperamento tra le esigenze della fiduciarità e quelle dell'obiettività e della trasparenza, potrebbe articolarsi nei termini seguenti. In primo luogo, va chiarito che il provvedimento di attribuzione dell'incarico deve precedere la stipulazione del contratto individuale, trasformata, così, in condizione di efficacia del provvedimento stesso; se questa procedura dovesse apparire incompatibile con i caratteri autoritativi ed immediatamente esecutivi del provvedimento di incarico, si può ipotizzare l'emanazione di un atto di designazione del dirigente da incaricare, seguito dalla stipulazione del contratto individuale e quindi dal provvedimento definitivo. In ogni caso, occorre che la scelta del dirigente per l'incarico venga in primo piano, con un atto formale cui deve corrispondere, in caso di non conferma dell'incarico, un altro atto formale. Entrambi i provvedimenti - ovvero, sia quello positivo che quello negativo - vanno adeguatamente motivati. In particolare, la mancata conferma nell'incarico già rivestito, soprattutto quando comporta l'attribuzione di un incarico di minor rilievo, dovrà motivarsi in ter-

⁶ G. D'Alessio, *La nuova dirigenza pubblica*, cit., p. 101, anche per il dibattito tra i sostenitori della linea garantistica ed i sostenitori della linea della fiduciarità.

mini oggettivi (ad. es.: soppressione del posto di funzione) o soggettivi, con una valutazione negativa dell'attività svolta in precedenza. In tal caso, dovranno applicarsi anche a questa fattispecie, sulla base delle procedure di valutazione introdotte dal d. lgs. n. 286 del 1999, le previsioni relative alla responsabilità dirigenziale, di cui all'art. 21 del d. lgs. n. 29 del 1993, come modificato dal d. lgs. n. 80 del 1998, ivi compreso il parere obbligatorio e vincolante del Comitato dei garanti, con gli opportuni adattamenti. Ovvero, la mancata conferma dell'incarico alla scadenza dovrebbe essere considerata sostanzialmente analoga alla revoca anticipata, e resa possibile solo in caso di responsabilità specifica per i risultati negativi della gestione o per grave inosservanza delle direttive ricevute.

Inoltre, va stabilito che gli incarichi di direzione degli uffici dirigenziali generali, articolati al loro interno in altri uffici dirigenziali generali (ovvero i posti di funzione dell'ex livello B), possono essere revocati dal nuovo Governo, entro novanta giorni dal voto di fiducia, solo all'inizio della legislatura, quando il Governo, derivante dall'investitura popolare, avvia una nuova fase politica sulla base del proprio programma. In altri termini, va evitato che ogni nuovo Governo, nell'ambito della stessa maggioranza parlamentare, magari a pochi mesi di distanza dal precedente, possa rideterminare gli assetti di vertice dell'amministrazione, come prevede l'attuale formulazione dell'art. 19, comma 8 del d. lgs. n. 29 del 1993, mettendo i massimi esponenti dell'amministrazione stessa in una condizione di incertezza permanente sui propri incarichi.

Sul versante contrattuale, occorre precisare per legge che, per tutti gli incarichi dirigenziali, il CCNL fissa solo le norme generali e le retribuzioni minime per ciascuna fascia, lasciando ai contratti individuali l'eventuale determinazione di condizioni di maggior favore e la fissazione delle retribuzioni effettivamente collegate ai singoli incarichi, evitando di consegnare alla contrattazione decentrata - e quindi, parzialmente, ai sindacati - sia la fissazione di griglie rigide sulla retribuzione, sia l'individuazione di criteri in materia di attribuzione, revoca e valutazione degli incarichi dirigenziali. Tali criteri, infatti, dovranno essere indicati in termini generali dalla legge stessa, e poi, su tale base, definiti e pubblicizzati dalle singole amministrazioni, in relazione alle proprie specificità funzionali ed organizzative.

I contratti individuali vanno resi possibili non solo per la direzione di uffici, ma anche per le funzioni ispettive, di consulenza e studio, di rappresentanza dell'amministrazione in altri organismi, superando la rigida previsione dell'art. 19, comma 2 del d. lgs. n. 29 del 1993 ed affidando all'apprezzamento delle parti la determinazione delle retribuzioni, oltre che degli obblighi reciproci e delle eventuali condizioni di miglior favore, per tutte le posizioni dirigenziali e per tutti gli incarichi, anche per quelli aggiuntivi a quelli d'istituto, senza differenziazioni precostituite. Quanto alla durata degli incarichi, quella minima va abbassata ad un anno; anche per la massima, gli attuali sette anni appaiono

troppi; a fronte di un abbassamento di questa, è opportuno prevedere esplicitamente la rinnovabilità degli incarichi stessi.

4. Considerazioni finali

Questo lavoro intende offrire un contributo, dall'interno dell'amministrazione, alla riflessione in atto sui punti critici della riforma, che per risultare utile, dovrà condurre all'elaborazione di soluzioni. Perciò, lo si è concluso cercando di trarre, dall'esame della situazione in atto, delle prime indicazioni in ordine alle linee direttive sulle quali potrà avviarsi la revisione del sistema, senza pretendere di fornire sin d'ora soluzioni definite ed organiche.

Sarà poi la discussione, appena avviata, ad individuare soluzioni normative puntuali e coerenti, nella consapevolezza che le norme, di legge o contrattuali, possono contribuire solo in parte a risolvere problemi che nascono dalla cultura prevalente e dagli atteggiamenti dei diversi soggetti che operano all'interno del nostro sistema amministrativo. Per riformare l'amministrazione occorre che, a partire dall'impegno comune dei migliori, si affermi nel ceto amministrativo un nuovo senso dello Stato, adeguato alla realtà di oggi ma supportato dalla stessa etica di servizio che è stata ed è propria dei maggiori protagonisti della nostra storia istituzionale, da Cavour fino al Presidente Ciampi.