

**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 riferimento<sup>1</sup>. 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*"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> G. Giugni, *Diritto sindacale*, Bari 1980, p. 130 e ss.

<sup>2</sup> 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 amministrazioni<sup>3</sup>. 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-

<sup>3</sup> 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 privatistico<sup>4</sup>.

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 locali<sup>5</sup>, 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 parastatali<sup>6</sup>, alla delegazione partecipa il "titolare del potere di rappresentanza", ovvero il Presidente dell'Ente,

---

<sup>4</sup> 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.

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

<sup>6</sup> 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 Ministeri<sup>7</sup>, 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-

<sup>7</sup> 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)<sup>8</sup>. 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

<sup>8</sup> 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", prevedendo 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"<sup>9</sup>. 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 Cassazione<sup>10</sup>. Per effetto di questa, nel nostro ordinamento i contratti collettivi, pur essendo di diritto

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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 riguardo<sup>11</sup>.

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 indiretta<sup>12</sup>. 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 Costituzione<sup>13</sup>.

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

<sup>11</sup> 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.

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

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

degli utenti"<sup>14</sup>. 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-

<sup>14</sup> 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 1993<sup>15</sup>, 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-

<sup>15</sup> 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".

to collo 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 Ministeri<sup>16</sup>, 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 locali<sup>17</sup> 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-

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

<sup>17</sup> 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 impiegabili 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 legge<sup>18</sup>, le elezioni sono state rinviate alla fine del 2000, continuandosi nel frattempo a calcolare la rappresentatività sulla base del solo dato associativo.

<sup>18</sup> 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 riguardo<sup>19</sup>.

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 %<sup>20</sup>, 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-

<sup>19</sup> 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
CONFSAI 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

<sup>20</sup> 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)<sup>21</sup>. 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 personale<sup>22</sup>. 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 1993<sup>23</sup>, 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.

---

<sup>21</sup> L'elenco ed i testi dei CCNQ e dei CCNL stipulati dall'ARAN sono reperibili sul sito Internet [www.Aranagenzia.it](http://www.Aranagenzia.it).

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> "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 regolamentari<sup>24</sup>.

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*

<sup>24</sup> 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"<sup>25</sup> sulla rappresentanza sindacale: nell'estendere al siste-

<sup>25</sup> 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 sindacati<sup>26</sup>.

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

<sup>26</sup> 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 stanziare 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 costituzionale<sup>27</sup>, 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

<sup>27</sup> 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 1981<sup>28</sup>. 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 1978<sup>29</sup> 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-

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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. 312<sup>30</sup>, 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.

<sup>30</sup> 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 alti<sup>31</sup>, 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 1992<sup>32</sup>, 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

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

<sup>32</sup> "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"<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> 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 dirigenziale<sup>34</sup>. 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-

<sup>34</sup> 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.