

aran newsletter

3/2008

AGENZIA
PER LA RAPPRESENTANZA
NEGOZIALE
DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI

MAGGIO GIUGNO 2008

REDAZIONE
VIA DEL CORSO 476
00186 ROMA

POSTE ITALIANE SPA Sped. in Abb. post. DL353/2003 (convertito in legge 27-02-2004, n.46) Art. 1 comma 2 DCB Roma

**VERSO UN DECENTRAMENTO
CONTROLLATO?**

**Intervista a Leonardo Domenici
e Vasco Errani**

**LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA
NEL PUBBLICO IMPIEGO: I RISULTATI
E UNA QUESTIONE DI PRINCIPIO**

**LA RIFORMA DELLA CONTRATTAZIONE
NEL PUBBLICO IMPIEGO**

**LA RIFORMA DELLA CONTRATTAZIONE
NEL SETTORE PUBBLICO E IL RUOLO
DI REGIONI E AUTONOMIE LOCALI**

a



DIRETTORE
Massimo Massella Ducci Teri

DIRETTORE RESPONSABILE
Anna Maria Gaibisso

COMITATO EDITORIALE

Franco Carinci
Mimmo Carrieri
Annalisa D'Amato
Gaetano D'Auria
Carlo Dell'Aringa
Giuseppe Della Rocca
Guido Fantoni
Marcello Fedele
Giancarlo Fontanelli
Eugenio Gallozzi
Gaudenzio Garavini
Sergio Gasparini
Franco Liso
Massimo Mascini
Vincenzo Nastasi
Mario Ricciardi

COMITATO DI REDAZIONE

Mauro Bonaretti
Carla Caprara
Elvira Gentile
Paolo Matteini
Barbara Paradisi
Arturo Parisi
Alberto Piccio
Rosario Soloperto
Valerio Talamo

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Tiziana De Florio
Cristina Pellini

REDAZIONE

Telefono 0632483265-340
Fax 0632483252
arannewsletter@aranagenzia.it
www.aranagenzia.it

STAMPA

Eurolit srl

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

ANNO XIII N. 3
MAGGIO GIUGNO 2008

COMMENTI

Verso un decentramento controllato?
*Intervista a Leonardo Domenici
e Vasco Errani*
a cura di Mimmo Carrieri e Vincenzo Nastasi 2

La contrattazione collettiva
nel pubblico impiego: i risultati
e una questione di principio
di Leonello G. Tronti 9

La riforma della contrattazione
nel pubblico impiego
di Carlo Dell'Aringa 16

La riforma della contrattazione
nel settore pubblico e il ruolo
di Regioni e Autonomie locali
di Paolo Matteini 20

OSSERVATORIO UNIONE EUROPEA

Dalla dichiarazione congiunta
sui servizi sanitari al codice etico
per il reclutamento
di Marta Branca 29

FLASH NOTIZIE

a cura di Alessia Moroni e Barbara Paradisi
Attività svolta dall'Aran 33

OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA

a cura dell'Ufficio Affari giuridici Aran 39

INDICE

numero 3 • maggio/giugno 2008

Verso un decentramento controllato?

Intervista a Leonardo Domenici e Vasco Errani

La riforma del sistema contrattuale costituisce già da diversi anni un oggetto-cardine e un filo rosso delle relazioni industriali italiane. La novità emersa negli ultimi mesi riguarda l'accelerazione della trattativa tra Confindustria e Sindacati, e la sottolineatura delle implicazioni che investiranno anche l'assetto contrattuale del settore pubblico, che intende muoversi in sincrono con le innovazioni introdotte su scala generale.

La posta in gioco riguarda dunque i cambiamenti da introdurre nel sistema codificato nel luglio 1993 grazie al Protocollo triangolare d'intesa tra governo e parti sociali, al cui esito positivo provvede in modo particolare il governo tecnico presieduto da Ciampi (con Giugni ministro del Lavoro).

Le parti sociali concordano, da punti di vista differenti, sull'esigenza di riformare, aggiornandole, quelle regole del gioco. Gli interventi principali dovrebbero riguardare:

- a) l'introduzione di un nuovo parametro di misura dell'inflazione, più vicino a quella effettiva, e diverso dall'inflazione programmata, che ha operato come cardine per gli incrementi salariali all'interno del sistema costruito nel 1993;
- b) il rafforzamento del ruolo e della specializzazione della contrattazione di ambito decentrato, aziendale e territoriale,

come condizione di maggiore efficienza e competitività del nostro sistema produttivo, e come canale di miglioramento retributivo per i lavoratori dipendenti;

- c) una estensione più significativa di questo secondo livello negoziale, che nell'ultimo quindicennio ha fatto registrare – tranne che nei comparti pubblici – una copertura inadeguata, avendo toccato meno della metà dei lavoratori interessati;
- d) la periodicità triennale per la parte tanto normativa che economica dei contratti.

Lungo questi assi sono tuttora aperti il confronto e la discussione, i cui esiti non sono ancora ben delineati.

Quello che si può dire però è che i lineamenti di una possibile riforma, quali quelli fin qui emersi, non portano a stravolgere la 'Costituzione del lavoro' (definizione di Giugni) elaborata nel 1993, ma si muovono piuttosto in modo evolutivo lungo il solco tracciato da quel documento. Infatti le parti condividono l'esigenza – tutt'altro che scontata in altri paesi - di strutturare la contrattazione intorno a due livelli chiaramente riconosciuti, uno nazionale e l'altro decentrato: è piuttosto in discussione il peso e il profilo che andrà ad assumere ciascuno di questi livelli negoziali nel nuovo assetto. Inoltre, l'orientamento fin qui espresso dalle parti si muove in direzione di un 'decentramento organizzato' della struttura

contrattuale, in coerenza con quanto accade nei sistemi dei principali paesi europei: in altri termini un decentramento compensato dalla presenza di una significativa regia nazionale.

A questo appuntamento le pubbliche amministrazioni si presentano con le loro specificità e i loro problemi. Appare utile ricordare, a questo riguardo, che i punti di forza dell'assetto delineatosi lo scorso decennio investono principalmente la regolazione della rappresentanza, che consente di definire chiaramente i sindacati ammessi ai tavoli negoziali e fornisce certezze intorno all'applicazione dei contratti, e l'estensione pressoché universalistica della contrattazione integrativa (il livello di negoziazione decentrato). È poi da considerare che rispetto agli andamenti di quest'ultima, fonti e studi diversi segnalano l'esigenza di rafforzarne – anche in modo selettivo - il carattere premiante verso i risultati conseguiti, insieme alla coerenza con le compatibilità economiche e finanziarie: aspetti che spingono verso apparati di monitoraggio, controllo e valutazione più strutturati ed incisivi.

Quanto poi alla contrattazione nazionale, negli ultimi anni è cresciuta la richiesta di una semplificazione efficace delle sue procedure, in modo da garantire maggiore tempestività nei tempi dei percorsi negoziali, a partire dall'emanazione degli atti di indirizzo. Ma sul tappeto è anche presente, ormai da tempo, la necessità di ripensare la combinazione tra contratto nazionale e livello decentrato di fronte alle previsioni contenute nel titolo V della Costituzione, rafforzate dal processo legislativo in materia di federalismo fiscale: le norme già esistenti e quelle in via di introduzione configurano un ruolo potenziale più incisivo e di raccordo, non solo settorialmente

specializzato, che può essere assolto dal tessuto autonomistico. Dal peso e dai caratteri rispettivamente del contratto nazionale e della contrattazione integrativa dipende poi la ridefinizione dell'attività dei Comitati di settore (in particolare quelli espressi dalle due principali autonomie). Ma anche la stessa fisionomia e i compiti dell'ARAN, l'Agenzia che è stata pensata ed istituita come soggetto negoziale di tutte le pubbliche amministrazioni. Un sistema contrattuale deve essere in grado di rispondere ad una pluralità di domande e funzioni, come insegnano i classici delle relazioni industriali. Queste funzioni riguardano la capacità d'indirizzo dell'intero assetto, la coesione delle sue diverse parti, l'idoneità a interpretare efficacemente le specificità organizzative delle diverse amministrazioni, l'allocatione performante delle risorse umane disponibili. Insomma, un sistema contrattuale che si rispetti deve fornire regole valide per i diversi pezzi di cui si compone, in modo da garantirne la piena osmosi. In questa chiave appare ragionevole presumere che la scelta di impianto più valida per il pubblico sia, in parallelo con quanto si delinea negli altri settori produttivi, quella di un decentramento controllato o organizzato: tale da garantire un assetto sistemico, insieme alla necessaria sincronia del datore di lavoro pubblico con gli obiettivi di politica dei redditi. Un decentramento poco regolato dei comparti pubblici – quale non si riscontra nell'esperienza europea neppure nel Regno Unito, il paese con il più accentuato decentramento contrattuale - non appare coerente con i compiti di regia e di coordinamento che spettano in modo naturale ai soggetti pubblici. Sembra plausibile ritenere che da una intelligente declinazione del decentramento e del ruolo delle

autonomie dipenda l'equilibrio d'insieme dell'intero assetto contrattuale (il tipo di 'decentramento' cui si darà vita), e al suo interno la riconfigurazione conseguente della stessa ARAN e dell'intero circuito dei soggetti impegnati nella rappresentanza e nella negoziazione.

Su questi temi sono da tempo in corso approfondite riflessioni, ancor più attualizzate in chiave decisionale dal processo legislativo avviato dal Ministro Brunetta, in particolare con il D.L. n. 112/2008, convertito in L. 06/08/2008, n. 133, e il disegno di legge delega sul lavoro pubblico (Atto Senato 247).

Acquista pertanto indubbia rilevanza pratica e politica il punto di vista elaborato dai rappresentanti della rete delle Autonomie locali e regionali. Per questa ragione abbiamo ritenuto utile chiedere ai due presidenti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e dell'Anci, Errani e Domenici, di manifestare le loro opinioni intorno alle innovazioni che sarebbe utile apportare al sistema contrattuale per renderlo più efficace e nello stesso tempo più funzionale alle aspettative delle amministrazioni non statali che essi rappresentano. E sempre per la medesima ragione riteniamo di qualche utilità promuovere un'occasione di pubblica discussione che veda ancora protagoniste le Autonomie, ma che sia allargata a studiosi ed esperti di varia estrazione.

Mimmo Carrieri e Vincenzo Nastasi
Comitato direttivo ARAN

Intervista a Leonardo Domenici, Sindaco di Firenze e Presidente dell'Anci, e a Vasco Errani, Presidente della Regione Emilia Romagna e Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni

1) La questione della riforma della contrattazione (alla base dei prossimi incontri fra Confindustria e Sindacati) è ormai sul tappeto da anni e le proposte, già avanzate con il precedente governo, di una possibile triennializzazione dei contratti del pubblico impiego, hanno ricordato l'importanza di un approccio, se non comune, quantomeno coordinato tra settore pubblico e settore privato. Le prese di posizione del Ministro Brunetta e il testo del disegno di legge delega, approvato recentemente dal Consiglio dei Ministri, spingono adesso in maniera molto più decisa verso una riforma della contrattazione pubblica.

Quale è il vostro giudizio su questa fase e quale è il contributo che Regioni e Autonomie ritengono di poter offrire?

Leonardo DOMENICI

Il tema dello "status" del personale pubblico ha recuperato in questi ultimi mesi la sua centralità nell'ambito della riflessione sull'efficienza dell'azione della pubblica amministrazione. Molte sollecitazioni provenienti dalle ultime iniziative legislative adottate dal Ministro Brunetta, in realtà, hanno ad oggetto temi sui quali l'ANCI già da tempo aveva concentrato attenzione.

Già in precedenti occasioni, infatti, l'ANCI aveva sollevato il problema relativo alla riforma del sistema della contrattazione collettiva, denunciando la necessità di una revisione in direzione di una semplificazione e di uno snellimento del relativo procedimento. Occorre infatti una revisione

dell'intero sistema sia per ciò che riguarda i tempi che le modalità che portano alla negoziazione.

Sui primi, l'esperienza realizzata nelle ultimissime tornate induce a riflettere sulla opportunità di procedere ad una revisione dei tempi contrattuali che consenta un maggior allineamento con la contrattazione. Il reiterato ritardo con il quale si avviano e concludono le trattative, infatti, porta sovente a scelte frettolose che poco giovano all'efficienza complessiva del sistema.

Sulle modalità della contrattazione e sul ruolo delle Autonomie, appare evidente che anche in questo ambito vada attuato il federalismo: per tale ragione il datore di lavoro pubblico deve essere necessariamente una rappresentanza completa dei soggetti indicati nell'art. 114 della Costituzione, rafforzando il ruolo di rappresentanza attualmente esercitato dalle Autonomie locali.

Vasco ERRANI

Le Regioni hanno evidenziato da tempo la necessità di avviare, a quindici anni dalla sua nascita, una riflessione sull'attuale sistema contrattuale nel pubblico, che negli ultimi anni ha mostrato alcune problematiche attuative.

La lunga e faticosa conclusione degli accordi per la stipula dei contratti collettivi nazionali e il continuo avvicinarsi di contratti che coinvolgono Regioni e Autonomie locali e SSN, esclusivamente legati agli aumenti economici dei contratti conclusi a livello di amministrazioni centrali, evidenziano come sia quanto mai opportuno rivedere:

- 1) gli strumenti e le procedure per la definizione del contratto nazionale, con l'obiettivo di garantire tempi certi a partire dall'emanazione delle direttive;
- 2) la composizione, il numero e il ruolo dei Comitati di settore;

- 3) il ruolo dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale (ARAN);
- 4) il ruolo del Governo e delle amministrazioni regionali, per quanto di loro competenza, nella fase di sottoscrizione e approvazione dei contratti.

Già la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha assegnato alla competenza regionale la materia dell'ordinamento del personale e dell'organizzazione, nonché la piena responsabilizzazione delle Regioni in tema di governo della sanità, ha evidenziato la necessità di procedere ad un superamento delle disposizioni normative vigenti, in materia di procedure per l'avvio e la conclusione del processo negoziale contrattuale, a partire dal D.Lgs. n.165/2001, proprio per la necessità di adeguarle al mutato quadro delle competenze. Al di là di valutazioni di carattere giuridico, il problema che oggi si pone con forza ed urgenza è quello di procedere ad un intervento legislativo coordinato che consenta la definizione di un modello di relazioni sindacali e di contrattazione sul quale confrontarsi con il sindacato. Queste riflessioni di carattere generale impongono che le Regioni entrino sin da subito nella discussione che si sta svolgendo tra il Governo e le parti sociali sulla riforma della pubblica amministrazione e del sistema del lavoro pubblico.

Questo abbiamo cercato di fare in questi giorni nel confronto con il Ministro Brunetta sul testo del disegno di legge delega, i tempi del confronto sono stati molto stretti, le Regioni hanno presentato alcuni emendamenti sui diversi articoli che in sede Conferenza Unificata sono stati accolti. In particolare auspichiamo però che il confronto continui e anzi si svolga con una tempistica tale da permettere un maggiore approfondimento delle diverse problematiche che si

affronteranno con i decreti conseguenti, la nostra volontà è quindi quella di raccogliere fino in fondo la sfida della riforma del sistema contrattuale nella consapevolezza che su alcuni punti si dovrà avere un sistema omogeneo con il settore privato, ad esempio la triennializzazione dei contratti nazionali, e sui due livelli contrattuali, su altri occorrerà trovare soluzioni specifiche alla peculiarità del sistema pubblico nel suo insieme.

2) Il sistema delineato nel pubblico prevede un forte ruolo della contrattazione collettiva, sia a livello nazionale sia a livello integrativo, con un rappresentante unico delle amministrazioni pubbliche per quanto riguarda la contrattazione nazionale, mentre il sistema di definizione delle risorse economiche è previsto prima della contrattazione attraverso la fissazione in Legge finanziaria.

È un sistema che può ancora reggere o ha bisogno di alcuni cambiamenti? Quali?

Qual è il giudizio complessivo su questi anni di contrattazione?

Quali sono stati gli elementi di maggiore sofferenza? E quali gli elementi maggiormente positivi?

Leonardo DOMENICI

Ritengo che l'aspetto relativo alle modalità di definizione del tetto massimo delle risorse stanziato per ciascun rinnovo contrattuale sia centrale ai fini dell'esercizio pieno dell'autonomia e del federalismo da parte di ciascun livello della pubblica amministrazione.

Attualmente, infatti, le Autonomie locali si adeguano, stanziando risorse proprie, ai tetti annualmente definiti dal Governo in Legge finanziaria; molto spesso, inoltre, in questi ultimi anni hanno subito le scelte di aggiustamenti progressivi attuati mediante protocolli sottoscritti tra il

Governo e le Organizzazioni sindacali, cui i Comuni non hanno potuto che, successivamente, adeguare le proprie scelte.

È chiaro che una riforma compiuta dell'attuale sistema di determinazione delle risorse non può che essere immaginata in stretta connessione con l'attuazione piena del federalismo fiscale.

Anche ad oggi, tuttavia, è possibile ed auspicabile un diretto coinvolgimento delle Autonomie locali nel processo di definizione delle risorse destinate alla contrattazione, nel rispetto delle specifiche competenze istituzionali, garantendo le esigenze di unitarietà del sistema e, al contempo, il ruolo e l'autonomia propria di ciascun livello istituzionale.

Credo che l'attuale meccanismo di determinazione delle risorse possa essere considerato un elemento di criticità del sistema, insieme, ovviamente, alle più volte denunciate "lungaggini" del procedimento che va semplificato, mantenendo i passaggi strettamente funzionali alla verifica della compatibilità dei costi degli accordi collettivi.

Vasco ERRANI

Come dicevo, il sistema contrattuale attuale ha bisogno di una verifica, il ruolo delle Regioni va potenziato nella fase di contrattazione e, se possibile, ampliato, anche attraverso la profonda revisione del ruolo del Comitato di settore, con l'accompagnamento durante tutte le fasi di concertazione e di confronto tra il sindacato e l'organo delegato alla contrattazione. Così da garantire una certezza di obiettivi nelle scelte da compiere per la parte datoriale. In quest'ottica, non può che emergere l'opportunità di rivedere profondamente l'ARAN garantendo una presenza più autorevole della componente regionale, non tanto e non esclusivamente nel numero dei componenti gli organi di vertice,

quanto nella stessa organizzazione tecnica di supporto; questo se, come io ritengo, l'ARAN deve continuare a essere la componente negoziale di tutte le amministrazioni pubbliche per i contratti nazionali.

In merito al ruolo del Governo, è quanto mai opportuno, proprio per le considerazioni sin qui effettuate, garantire l'univocità dei passaggi per i pareri, anche in relazione agli aspetti di carattere economico. In questa direzione, dovrebbe assumere un ruolo rilevante la Conferenza Stato-Regioni sugli atti di indirizzo dei Comitati di settore e sulle ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro, assegnando termini certi per la conclusione delle istruttorie.

3) Molte critiche, negli anni, si sono appuntate sulla contrattazione collettiva ma, in particolare, su quella integrativa, accusata di far lievitare i costi per le amministrazioni anche al di là delle compatibilità economiche e dei vari patti di stabilità senza, peraltro, significativi incrementi di efficienza e produttività.

D'altro canto, il favore iniziale nei confronti della contrattazione integrativa era basato sulla considerazione che essa poteva avere un potente ruolo nell'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni, nell'adattamento della gestione del personale alle diverse realtà, anche territoriali, tanto più alla luce del Titolo V Cost. È ancora valido questo schema? Come può essere affrontata questa contraddizione nel ruolo del secondo livello (tanto più enfatizzato, ora, anche nel settore privato) e realtà concreta di questi anni?

Leonardo DOMENICI

Credo la contrattazione di secondo livello rivesta un ruolo fondamentale per attuare una gestione delle risorse umane in un'ottica meritocratica ed

orientata alla valorizzazione della produttività del lavoro, adeguando il quadro di regole definito a livello nazionale alla singola realtà locale; pertanto il ruolo della contrattazione decentrata va potenziato correggendone le attuali deficienze. È evidente che in questi anni qualcosa non ha funzionato; abbiamo registrato una oggettiva difficoltà da parte delle singole amministrazioni ad esercitare a livello locale il ruolo datoriale.

Credo dunque che per rafforzare il ruolo della contrattazione decentrata occorra agire su due fronti: innanzitutto attraverso la definizione a livello nazionale di un quadro di regole più chiaro ed in secondo luogo rafforzando il ruolo della contrattazione decentrata di livello territoriale. La possibilità di condurre in maniera congiunta la contrattazione decentrata rafforza il ruolo datoriale ed in secondo luogo scoraggia l'effetto "trascinamento" delle cattive prassi che molto spesso si verifica a livello locale.

Vasco ERRANI

In primo luogo è opportuno segnalare come qualsiasi modificazione del sistema di contrattazione non potrà prescindere da una attenta valutazione delle fonti di finanziamento dei contratti e delle relative responsabilità. La direzione da intraprendere è quella di un riconoscimento delle responsabilità delle Regioni con una semplificazione e conseguente riduzione dei passaggi previsti dalla normativa in essere per la contrattazione nazionale. La conferma di un sistema della contrattazione su due livelli, nazionale ed integrativa, dovrebbe accompagnarsi a una "semplificazione" del contratto nazionale, che stabilisca principi, diritti, obiettivi generali ed un livello salariale con il compito di garantire il

recupero inflattivo, occorre inoltre una regolazione più puntuale della contrattazione integrativa, eliminando qualora necessario per gli enti di minori dimensioni, il vincolo dell'obbligatorietà della contrattazione integrativa a livello di singolo ente (penso ai comuni con meno di 5000 abitanti), riportando a quel livello anche quegli aspetti salariali legati ai necessari incrementi di produttività che anche le P.A. devono garantire oltre che alle problematiche legate alla organizzazione del lavoro. Le criticità della contrattazione integrativa sono in gran parte riconducibili alla sua generalizzazione in tutte le P.A., anche in quelle di piccole dimensioni dove non sempre è possibile ritrovare quelle competenze negoziali necessarie per svolgere fino in fondo il ruolo dirigenziale del "privato datore di lavoro", concetto che condivido e che anzi occorre rilanciare, insieme al principio di delegificazione del rapporto di lavoro,

investendo maggiormente sullo sviluppo di quelle competenze dirigenziali necessarie per svolgere davvero, e non solo sulla carta, quel ruolo; occorre cioè prendere atto che la modalità, prevista dai CCNL, di prevedere accordi tra gli Enti locali per affrontare la contrattazione integrativa non è decollata, questo è il tema centrale che occorre affrontare nella contrattazione integrativa insieme ad una iniziativa che faccia maggiore chiarezza su cosa va allocato sotto la piena autonomia degli Enti e sulle materie che restano all'interno del sistema delle relazioni sindacali. Un aspetto, tra i tanti altri, che non abbiamo condiviso nel decreto legislativo 112, così come non l'avevamo condiviso in precedenti leggi finanziarie, è stata l'invasione di campo su alcune materie oggi in capo al sistema contrattuale al di fuori di quel disegno organico e di verifica dell'esperienza di questi anni che chiediamo sia messo all'ordine del giorno della discussione tra le diverse parti in causa.

La contrattazione collettiva nel pubblico impiego: i risultati e una questione di principio

1. PREMESSA. I FATTORI DI VARIAZIONE DELLE RETRIBUZIONI MEDIE

Per analizzare l'evoluzione nel tempo dei risultati della contrattazione collettiva e identificare i fattori di variazione delle retribuzioni, è necessario partire da una premessa di carattere metodologico. Anzitutto, in accordo con le regole contenute nel Protocollo di luglio 1993, la dinamica delle retribuzioni individuali è determinata da due livelli, distinti e non sovrapponibili, di contrattazione collettiva.

Il primo è quello costituito dai contratti nazionali di categoria (CCNL) che fissano essenzialmente i minimi salariali tabellari, per qualifica e livello di inquadramento, altre indennità in cifra fissa (solitamente collegate a determinate posizioni professionali; ad esempio, l'indennità di rischio per i cassieri, ecc.), gli importi delle voci collegate all'anzianità e altre possibili voci con carattere di generalità.

Il secondo, invece, è quello determinato dalla contrattazione integrativa, che è deputata a stabilire essenzialmente i premi di risultato, ovvero le erogazioni "strettamente correlate ai risultati conseguiti nella realizzazione di programmi, concordati tra le parti, aventi come obiettivo incrementi di produttività, di qualità ed altri elementi di competitività di cui le imprese dispongano", nonché "risultati legati all'andamento economico

dell'impresa"¹ (Protocollo del 23 luglio 1993, 2, 3).

Alle voci retributive determinate attraverso la contrattazione collettiva, di primo e di secondo livello, si sommano poi, nel privato, quelle che vengono pattuite con accordi individuali (superminimi e premi individuali), che vengono erogate unilateralmente dal datore di lavoro (gratifiche e premi non contrattati), o ancora che, pur essendo contrattate o comunque regolate da norme, hanno carattere saltuario (straordinari, anche nel pubblico).

Infine, la retribuzione media di un determinato collettivo di dipendenti (ad es. un'impresa, un settore, un'area territoriale ecc.) varia anche a causa di modifiche della struttura dell'occupazione, ad esempio in occasione della variazione della composizione dei dipendenti stessi per età, anzianità occupazionale, tipo di contratto (standard/flessibile), qualifica, ecc.

2. LA CONTRATTAZIONE NAZIONALE

In accordo con i principi del Protocollo del 1993, gli effetti economici della contrattazione nazionale di categoria devono essere coerenti con i tassi di inflazione programmata, assunti come comune obiettivo di politica economica dai tre grandi attori del sistema di relazioni industriali (governo, sindacati e

COMMENTI

TABELLA 1 - Indicatori di riferimento per i contratti nazionali di categoria. Periodi 1993-1999 e 2000-2007.
(tassi di variazione percentuale medi annui)

	1993-1999	2000-2007	Medie 1993-2007
A) Inflazione programmata (Tip)	3,2	1,7	2,4
B) Inflazione effettiva (Foi - indice dei prezzi al consumo per famiglie di operai e impiegati)	3,2	2,3	2,7
C) Scostamento (A-B)	0,0	-0,6	-0,3

Fonte: Presidenza del Consiglio; Istat, Prezzi al consumo

rappresentanti delle imprese). Il principio vale, ovviamente, anche per le amministrazioni pubbliche. In sede di rinnovo biennale dei minimi contrattuali, un ulteriore punto di riferimento del negoziato è costituito dalla comparazione tra l'inflazione programmata e quella effettiva intervenuta nel precedente biennio, "da valutare anche alla luce delle eventuali variazioni delle ragioni di scambio del Paese, nonché dall'andamento delle retribuzioni". La **tabella 1** evidenzia, per i periodi 1993-1999 e 2000-2007, e nella media dell'intero arco temporale 1993-2007, i valori medi annui del tasso di inflazione programmata (Tip), del tasso di inflazione effettiva, misurato dall'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (Foi), e dello scostamento tra i due indicatori.

Nel primo periodo, inflazione programmata e inflazione effettiva sono cresciute, nella media, di pari passo secondo una variazione media annua del 3,2 per cento, senza innescare la necessità di recuperi *ex post* degli scostamenti. Nel secondo periodo, invece, nonostante un significativo rallentamento dell'inflazione sotto il valore del periodo precedente, l'inflazione programmata è stata fissata ad un livello che, nella media, si è rivelato inferiore al tasso effettivo di circa 6 decimi di punto l'anno, con la conseguenza di proporre alla

contrattazione il problema del recupero degli scostamenti.

La **tabella 2** presenta, invece, secondo la stessa scansione temporale, gli incrementi retributivi fissati dalla contrattazione nazionale per il settore pubblico e per i diversi comparti del settore privato.

A titolo di premessa, occorre specificare che nel periodo precedente, tra il 1980 (primo anno per il quale si dispone di dati omogenei) e il 1992, le retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici avevano già conseguito un significativo vantaggio nei confronti di quelle dei dipendenti privati, poiché erano cresciute, in termini nominali, del 265 per cento, mentre quelle dei privati soltanto del 234 per cento. Alla base della riforma del pubblico impiego, mirata a una progressiva convergenza delle regole con il settore privato, sta, dunque, anche la necessità di contenere i fenomeni alla base della più accentuata dinamica retributiva, che già si erano manifestati nel periodo precedente.

Dai dati è possibile ricavare che nel periodo 1993-1999, di raffreddamento delle retribuzioni pubbliche e prima applicazione delle regole del Protocollo del 1993, a fronte di un tasso medio annuo di inflazione programmata del 3,2 per cento (pari al tasso di inflazione effettiva), i contratti nazionali dei dipendenti pubblici hanno realmente operato un

TABELLA 2 - Incrementi fissati dai contratti nazionali di categoria per le pubbliche amministrazioni e per i comparti di attività economica del settore privato. Periodi 1993-1999 e 2000-2007.

(tassi di variazione percentuale medi annui)

	Medie 1993-99	Medie 2000-07	Medie 1993-2007
AGRICOLTURA			
Retribuzioni di primo livello per dipend. a t.p.	2,2	2,2	2,2
Crescita reale delle retribuzioni di primo livello	-1,0	0,0	-0,5
INDUSTRIA			
Retribuzioni di primo livello per dipend. a t.p.	3,2	2,7	2,9
Crescita reale delle retribuzioni di primo livello	0,0	0,4	0,2
SERVIZI VENDIBILI			
Retribuzioni di primo livello per dipend. a t.p.	3,1	2,2	2,7
Crescita reale delle retribuzioni di primo livello	-0,1	0,0	0,0
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE			
Retribuzioni di primo livello per dipend. a t.p.	2,5	2,7	2,6
Crescita reale delle retribuzioni di primo livello	-0,7	0,5	-0,1
TOTALE			
Retribuzioni di primo livello per dipend. a t.p.	2,9	2,6	2,7
Crescita reale delle retribuzioni di primo livello	-0,3	0,3	0,0

Fonte: Elaborazioni su dati Istat: Retribuzioni contrattuali (Valori annui di cassa, comprensivi degli arretrati), Prezzi al consumo

ridimensionamento del potere d'acquisto delle retribuzioni di primo livello pari allo 0,7 per cento l'anno. Questo risultato è stato ottenuto attraverso il blocco della contrattazione nazionale per quasi due anni, operato all'avvio del nuovo sistema contrattuale (peraltro preceduto e accompagnato dal blocco anche della contrattazione decentrata).

Nel privato, l'industria e i servizi di mercato hanno conseguito aumenti in linea con l'inflazione programmata (ed effettiva), mentre in agricoltura la debole crescita retributiva ha comportato una significativa perdita di potere d'acquisto, pari a circa un punto percentuale l'anno. Invece, nel secondo periodo (2000-2007), di piena applicazione del nuovo modello contrattuale, a fronte di un tasso di inflazione programmata fissato sensibilmente al di sotto dell'inflazione effettiva (1,7 per cento l'anno contro 2,3 per cento), i contratti nazionali dei dipendenti pubblici hanno assicurato una crescita degli importi tabellari del 2,7 per

cento l'anno, consentendone l'aumento reale di circa mezzo punto percentuale l'anno.

Nel settore privato, soltanto l'industria ha conseguito aumenti di entità simile; mentre le retribuzioni contrattuali in agricoltura e nei servizi vendibili sono cresciute sostanzialmente in linea con l'inflazione effettiva.

La crescita delle retribuzioni fissate dai contratti nazionali del pubblico impiego è stata comunque molto differenziata: mentre il comparto della dirigenza non contrattualizzata (magistrati, forze dell'ordine, militari, professori universitari), tra il 2001 e il 2007 ha messo a segno un aumento medio annuo del 3,1 per cento, sia i dirigenti soggetti alla contrattazione nazionale con l'ARAN che il personale hanno avuto incrementi medi annui del 2,4 per cento l'anno. Tra le categorie che hanno ottenuto gli incrementi più elevati si segnalano i dirigenti delle Regioni, il personale dei corpi militari e delle forze dell'ordine, i dipendenti degli enti di previdenza.

TABELLA 3 - Incrementi delle retribuzioni di fatto per le pubbliche amministrazioni e per i comparti di attività economica del settore privato. Periodi 1993-1999 e 2000-2007.
(tassi di variazione percentuale medi annui)

	Medie 1993-99	Medie 2000-07	Medie 1993-2007
AGRICOLTURA			
Retribuzioni di fatto per dipend. a t.p.	2,6	2,0	2,3
Differenza retribuzioni di fatto - CCNL	0,3	-0,2	0,1
INDUSTRIA			
Retribuzioni di fatto per dipend. a t.p.	3,8	2,9	3,3
Differenza retribuzioni di fatto - CCNL	0,7	0,2	0,4
SERVIZI VENDIBILI (a)			
Retribuzioni di fatto per dipend. a t.p.	3,8	2,5	3,1
Differenza retribuzioni di fatto - CCNL	0,7	0,3	0,5
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE			
Retribuzioni di fatto per dipend. a t.p.	3,0	3,8	3,4
Differenza retribuzioni di fatto - CCNL	0,4	1,1	0,8
TOTALE			
Retribuzioni di fatto per dipend. a t.p.	3,7	3,0	3,3
Differenza retribuzioni di fatto - CCNL	0,7	0,4	0,6

(a) Le stime non sono pienamente comparabili perché i dati sui CCNL comprendono anche i servizi privati sociali e personali, mentre quelli sulle retribuzioni di fatto li escludono.

Fonte: Istat, Conti nazionali; per la pubblica amministrazione, Conti della P.A.; Retribuzioni contrattuali annue di cassa comprensive degli arretrati

3. CONTRATTAZIONE DECENTRATA E RETRIBUZIONI DI FATTO

Come abbiamo visto nella premessa metodologica, il secondo fattore di crescita delle retribuzioni di fatto è legato alla contrattazione decentrata (aziendale o territoriale, ma nella pubblica amministrazione di ente) che premia, con aumenti salariali aggiuntivi rispetto a quelli definiti dai contratti nazionali, gli incrementi di produttività, qualità o redditività conseguiti a livello locale. Nel quadro di una valutazione comparativa degli effetti di questo tipo di contrattazione sulla crescita delle retribuzioni di fatto, è necessario segnalare che nel settore privato questo secondo tipo di contrattazione copre meno del 30 per cento dei dipendenti (in pratica, quasi esclusivamente i dipendenti delle imprese industriali medio-grandi del Centro-Nord), mentre in quello pubblico la contrattazione decentrata è estesa per legge a tutti i dipendenti,

e dunque il peso di questa componente sulle retribuzioni medie è più elevato.

Le statistiche sulle retribuzioni di fatto rispecchiano gli effetti della contrattazione decentrata e, in più, delle altre voci retributive individuali, unilaterali o variabili (ad es. straordinari, superminimi individuali ecc.); e inoltre registrano le modifiche della struttura dell'occupazione (ad es. per tipologia contrattuale, età o anzianità, qualifica, livello di inquadramento ecc.). Anche a questo proposito è opportuno notare che esistono alcune differenze tra gli effetti di questo terzo tipo di voci sulle retribuzioni di fatto del settore pubblico e di quello privato. Nel primo, il blocco del *turnover* spinge verso l'alto l'anzianità media e, quindi, la distribuzione per fasce retributive (le cosiddette "progressioni orizzontali") e per livelli di inquadramento. Inoltre nel pubblico, a differenza di quanto accade nel privato, le tipologie contrattuali

TABELLA 4 - Retribuzioni lorde per qualifica nelle grandi imprese dell'industria e dei servizi privati e nelle pubbliche amministrazioni. Anni 2000 e 2005.
(retribuzioni lorde per unità di lavoro; numeri indice in base operai industria 2000=100; differenze assolute in punti percentuali)

	2000	2005	Variazioni %	Differenze ass.
Industria	121,7	141,2	16,0	19,5
- Operai	100,0	112,3	12,3	12,3
- Impiegati	153,0	178,0	16,3	25,0
Servizi	130,2	150,2	15,4	20,0
- Operai	101,4	107,2	5,7	5,8
- Impiegati	138,4	161,6	16,8	23,2
Pubbliche ammin.	114,2	141,2	23,6	27,0

Fonti: Elaborazioni su dati Istat, Rilevazione mensile su lavoro e retribuzioni nelle grandi imprese; Conti istituzionali.

flessibili sono remunerate in misura pressoché identica a quelle standard, per cui l'aumento degli occupati con contratti flessibili non ha operato un ridimensionamento della retribuzione media, così come invece è accaduto nel settore privato.

La **tabella 3** presenta, per gli stessi periodi considerati nelle tabelle precedenti, i tassi di variazione medi annui di crescita delle retribuzioni di fatto e la differenza rispetto a quelli delle retribuzioni di primo livello, nel settore pubblico e nei comparti del settore privato.

Nel primo periodo (1993-1999), le retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici sono cresciute, in media, del 3,0 per cento l'anno, mentre nell'industria e nei servizi di mercato sono cresciute del 3,8 per cento l'anno, e in agricoltura del 2,6 per cento l'anno. Il guadagno, rispetto agli incrementi stabiliti dalla contrattazione nazionale, è stato per il settore pubblico di 4 decimi di punto percentuale l'anno, mentre nell'industria e nei servizi privati è stato di 7 decimi di punto l'anno. In altri termini, il raffreddamento delle retribuzioni dei dipendenti pubblici è avvenuto non solo attraverso il freno alla contrattazione nazionale che abbiamo osservato nella tabella 2, ma

anche attraverso l'ulteriore freno imposto alla contrattazione decentrata e alle altre voci che concorrono a determinare le retribuzioni di fatto.

Invece, dal 2000 al 2007, le retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici sono cresciute, in media, del 3,8 per cento l'anno, mentre nell'industria sono cresciute del 2,9 per cento, nei servizi di mercato del 2,5, e in agricoltura del 2,0 per cento. Il guadagno, rispetto agli incrementi stabiliti dai contratti nazionali, è più che raddoppiato per il settore pubblico, passando da 0,4 a 1,1 punti percentuali l'anno, mentre nel settore privato la contrazione della produttività ha fortemente compresso gli spazi per la contrattazione integrativa, al punto che nei servizi privati il guadagno delle retribuzioni di fatto rispetto a quelle fissate dal primo livello contrattuale è stato di soli 3 decimi di punto l'anno, e nell'industria di 2 soli decimi di punto. Nel pubblico impiego, l'accelerazione delle retribuzioni di fatto deriva da tassi di crescita piuttosto differenziati a livello di comparto: i dipendenti degli enti di previdenza hanno ottenuto aumenti medi annui del 4,7 per cento (contro il 2,1 del precedente periodo 1993-1999); i dipendenti delle amministrazioni locali, invece, hanno ottenuto

TABELLA 5 - Durata media delle fasi dell'iter di rinnovo dei CCNL nel pubblico impiego. Anni 2002-2008

(Medie semplici della durata in mesi delle fasi di ciascun CCNL)

Fase	Attività	Durata (mesi)		
		Quadrennio normativo 2002-2005	Biennio economico 2004-2005	Quadrennio normativo 2006-2009
1	Preparazione e trasmissione all'Aran dell'Atto di indirizzo	18,0	21,3	19,8
2	Negoziazione tra Aran e OO.SS. Sigla dell'Ipotesi di CCNL	6,8	2,3	3,1
3	Certificazione e controllo. Firma definitiva del CCNL	3,8	3,1	1,6
	Durata complessiva	28,6	26,7	24,5

Fonte: elaborazioni su dati Aran

aumenti medi di fatto del 3,8 per cento l'anno (a fronte del 4,2 per cento del 1993-1999); i dipendenti delle amministrazioni centrali hanno avuto aumenti medi del 4,0 per cento l'anno (contro il precedente 2,2 per cento).

Peraltro, tra il 2000 e il 2005, gli aumenti di fatto dei dipendenti pubblici sono stati molto superiori in termini di variazioni, anche se prossimi in valore assoluto a quelli degli impiegati delle grandi imprese private dell'industria e dei servizi (tab. 4). Ma la rincorsa retributiva dei dipendenti pubblici si è svolta in un contesto assai diverso: infatti, mentre le scelte retributive delle imprese sono soggette al limite dei risultati di mercato, quelle delle amministrazioni si basano in larga misura sulla forza contrattuale e sulla ricerca di consenso.

4. ARRETRATI E RITARDI DI RINNOVO

Per comporre le linee fondamentali del quadro dei diversi esiti della contrattazione nel pubblico e nel privato, è necessario aggiungere un ulteriore elemento. Al contrario degli

importi *una tantum* pattuiti nel settore privato, gli arretrati contrattati nel settore pubblico a copertura dei periodi di vacanza contrattuale corrispondono esattamente all'applicazione degli aumenti fissati dal nuovo contratto fin dal primo giorno di cessazione di vigenza del vecchio. I nuovi contratti, pertanto, non hanno decorrenza legale dalla data di effettiva stipula, bensì da quella di cessazione di vigenza del contratto precedente. Questa differenza, procedurale e sostanziale, fa sì non solo che la vacanza contrattuale sia, nel pubblico impiego, regolarmente più costosa che nel privato; ma sia anche sistematicamente più lunga perché, in assenza di una riduzione della durata media del ciclo negoziale dell'accordo, il ritardo di conclusione di una tornata contrattuale si trasferisce automaticamente a tutte le tornate successive. E, quindi, la vacanza contrattuale tende a riproporsi di continuo e a rendere sempre più caotico il processo negoziale per l'accavallarsi dei ritardi e lo stratificarsi di pagamenti con periodi di competenza diversa.

L'eccessiva durata del rinnovo dei contratti collettivi nazionali nel

pubblico impiego è evidenziata dalla tabella 5, che mostra la durata media dell'iter di rinnovo dei contratti nazionali dei pubblici dipendenti per il quadriennio normativo 2002-2005, il biennio economico 2004-2005 e il quadriennio normativo 2006-2009. In tutti i periodi considerati, il rinnovo di un contratto del pubblico impiego impiega mediamente più di due anni, contro meno di 5 mesi nell'industria e meno di 7 mesi nei servizi privati. In altri termini, nella media i contratti del pubblico impiego sono già scaduti nel momento in cui vengono rinnovati – ciò che evidentemente comporta sia un aumento del malessere dei dipendenti, sia una perdita della capacità di governo della contrattazione.

5. LA QUESTIONE DI PRINCIPIO

I dipendenti pubblici, quindi, dopo un periodo di relativo ridimensionamento retributivo, esplicitamente perseguito dal decisore politico in considerazione delle dinamiche retributive degli anni '80, non solo hanno ottenuto incrementi delle retribuzioni fissate dai contratti nazionali più consistenti e superiori all'inflazione effettiva, ma anche – e anzi soprattutto – incrementi delle retribuzioni di fatto ben maggiori di quelli del settore privato.

Per giunta, l'accelerazione retributiva del settore pubblico si è realizzata in un contesto di crescente malessere, caoticità e ingovernabilità della spesa, in conseguenza dei cronici ritardi nella stipula degli accordi, dei periodi di vacanza contrattuale quadrupli rispetto al settore privato, di una stratificazione dei pagamenti per competenza che ha reso quasi impossibile al Governo e al Parlamento una corretta e trasparente programmazione della spesa.

È evidente che questa situazione non è compatibile né con la difficile fase dell'economia italiana, né con gli obiettivi di risanamento finanziario perseguiti dal Governo. Le regole del Protocollo del 1993 hanno mostrato di non potersi applicare al settore pubblico senza una profonda revisione. Occorre anzitutto chiudere al più presto il biennio 2008-2009 ed eliminare il peso degli arretrati sulla base di una considerazione di buon senso delle "variazioni delle ragioni di scambio del Paese, nonché dell'andamento delle retribuzioni", pubbliche e private, che abbiamo esposto nelle pagine precedenti. Inoltre, in analogia con quanto le parti sociali stanno in queste ore negoziando per il settore privato, è necessario varare per il futuro (dal 2010 in poi) un nuovo modello contrattuale anche per il settore pubblico: un modello che superi e corregga i punti di asimmetria procedurale e sostanziale tra settore pubblico e settore privato e commisuri la dinamica delle retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici, così come avviene per i dipendenti privati, a risultati misurabili in termini di efficacia dell'azione economica del settore pubblico, sostenibilità finanziaria della spesa ed equità sociale della distribuzione del reddito tra settore pubblico e settore privato.

Leonello G. Tronti

Consigliere Economico del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione

NOTE

¹ Ovviamente l'applicazione di questi principi alle amministrazioni pubbliche richiede rilevanti adattamenti che però, nel quindicennio che ormai ci separa dal luglio del 1993, non sono mai stati normati in modo univoco, lasciando adito a numerosi problemi interpretativi e difformità applicative.

La riforma della contrattazione nel pubblico impiego

Oggi la situazione del pubblico impiego assomiglia, per certi aspetti, a quella che precedette la riforma del 1993. Ora come allora si è diffusa nell'opinione pubblica l'idea che il costo del lavoro sia cresciuto troppo e che la produttività, al contrario, sia cresciuta poco o niente. A ciò si aggiunge un certo scoramento e malcontento tra i pubblici dipendenti, a causa non solo della cattiva immagine che della pubblica amministrazione hanno i loro concittadini, ma anche del fatto che si vuole approfittare di questa cattiva immagine per rimettere sulla giusta direttrice la dinamica delle loro retribuzioni. Ricordiamo che anche allora (nel 1992) vennero effettuati tagli sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, quando si decise di "saltare" un rinnovo dei contratti nazionali.

Il pubblico impiego è quindi diventato uno dei capri espiatori dei nostri mali. Se l'economia non cresce, lo si deve anche (se non soprattutto) al pubblico impiego! Questa idea è diffusa. Devo subito dire che anche ad uno, come il sottoscritto, che non ha mai evitato, al momento giusto, di criticare i pubblici dipendenti e i loro Sindacati, questa idea appare sbagliata e dannosa. Direi di più: se il pubblico impiego ha dei problemi, non metterei il Sindacato in cima alla lista dei responsabili di questi stessi problemi. In termini sintetici e anche semplici, mi sentirei di dire che se il Sindacato ha occupato terreni non

propri e se ha esagerato nelle richieste rivendicative, la responsabilità maggiore sta in chi, dall'altra parte, avrebbe dovuto opporsi e fare meglio il proprio mestiere. E cioè il mestiere, come ormai usa dire, di datore di lavoro. Riconosco che fare il datore di lavoro in una situazione dove, al posto del mercato economico, c'è il "mercato politico" (e, per di più, un mercato politico come quello italiano), non è facile. Ma questa era una condizione necessaria, direi di più: era il presupposto del processo di privatizzazione - contrattualizzazione del pubblico impiego. E invece uno degli attori delle relazioni sindacali di tipo privatistico è venuto a mancare. Accusare di questo il Sindacato e decidere, per questo, di abbandonare il modello del 1993, sembra decisamente troppo. Bisognerebbe onestamente riconoscere che il nostro sistema politico non è stato all'altezza della riforma del 1993. Non sarei d'accordo alla conclusione di dare "forfait", ma riconoscerei una certa onestà intellettuale in una dichiarazione di questo tipo.

Credo invece che occorra provarci e riprovarci. Purtroppo non credo molto nelle norme e nella capacità delle norme di "costruire" d'incanto il vero datore di lavoro pubblico. Quante volte si è scritto quale deve essere il compito dei dirigenti e quello dei politici? Quante volte si è (abbiamo) scritto che bisogna

premiare i risultati? Quante volte si è scritto che il merito va riconosciuto? La risposta è: tantissime volte. Eppure non è quasi mai successo. Come mai? Non basta scrivere le norme. Nella sostanza manca la cultura, il rispetto dei ruoli, il principio di responsabilità. Che fare, quindi? Certo occorre lavorare perché cambi la cultura e il resto, ma nel frattempo siamo condannati a inventare regole diverse, nella speranza di fare almeno qualche passo in avanti. Però, almeno questo dobbiamo risparmiarci: non pretendere (come qualcuno ha purtroppo fatto in passato) di riscrivere la Grande Riforma, per poi accorgersi di aver scritto le solite "grida manzoniane". Non aspettiamoci rivoluzioni, non poniamoci obbiettivi troppo ambiziosi. Vediamo, con qualche aggiustamento, di rimettere la macchina nella direzione giusta.

Forse il tema più importante e da trattare per primo sarebbe quello del ruolo delle relazioni sindacali nella organizzazione del lavoro e degli uffici della pubblica amministrazione. È su questo terreno che si può ottenere un rapporto più equilibrato tra presenza sindacale e prerogative manageriali, che rappresenta una premessa indispensabile per una assunzione di maggiore responsabilità da parte dei dirigenti e quindi di possibile maggiore efficienza e qualità dei servizi. Ma di questo, per ora, non intendo parlare. Il discorso (comunque da fare) sarebbe lungo. Mi limito, invece, in questa breve nota, ad alcune osservazioni sul sistema di contrattazione collettiva. E, in particolare, della contrattazione collettiva di livello nazionale.

Questo sistema ha funzionato bene nei primi anni dopo la riforma, indipendentemente dalle persone che hanno ricoperto i ruoli politici

rilevanti. È comunque un dato di fatto che gli artefici della riforma erano anche interessati a farla funzionare. L'entusiasmo e la buona volontà degli inizi hanno facilitato il superamento di ostacoli importanti e hanno altresì impedito che emergessero le debolezze che erano insite nel nuovo modello. Poi, cambiati i protagonisti, e subentrate personalità che meno si identificavano nella riforma (e che ne vedevano meglio le carenze), le debolezze sono venute allo scoperto. Per quanto riguarda la contrattazione di livello nazionale, l'ARAN per prima ha subito conseguenze importanti. L'ARAN era stata "inventata" per cacciare la politica dal tavolo contrattuale. E, per qualche anno, la politica, pur non scomparendo, è stata alla finestra, abbastanza rispettosa dei ruoli previsti dalla legge. Poi, però, la politica ha saltato la finestra ed è entrata prepotentemente nella stanza della contrattazione. Di questo è stato complice un sistema che, nel frattempo, con la nascita dei Comitati di settore, è diventato sempre più complesso ed eccessivamente articolato.

Il numero dei protagonisti è aumentato a dismisura e ciascuno deve svolgere la propria parte nel gioco contrattuale. Con il risultato che i tempi della contrattazione si allungano e non è più chiaro di chi sia la responsabilità ultima dei risultati raggiunti (almeno dalla parte dei datori di lavoro: è l'ARAN, il Tesoro, la Funzione pubblica, i Comitati di settore?). In questo sistema barocco, gli atti di indirizzo fanno strade lunghe e contorte, fino al punto di indurre qualcuno a "sperare" che vengano contrattati direttamente dai Sindacati coi Comitati di settore, di modo che finalmente l'ARAN possa cominciare a "negoziare"! Tutto questo ha poco a che fare con le relazioni sindacali del settore privato. E di questo, dopo tanti anni, è venuto

forse il tempo di prendere finalmente atto. Un solo inciso: pensare di risolvere i problemi sottostanti a questa situazione precaria, ipotizzando di rendere "segreti" gli atti di indirizzo, è come pensare di curare con l'aspirina una grave malattia.

Su questo sistema si è poi inserita la contrattazione tra Governo e Sindacati nella predisposizione delle Leggi Finanziarie. Questa contrattazione rappresenta il concentrato del mancato funzionamento del modello del 1993. Questa contrattazione non dovrebbe esserci. E invece c'è e non ci sono norme che la prevedano e che ne regolino le forme e i tempi: eppure è la più importante fase contrattuale esistente ed è caratterizzata da confronti tormentati e combattuti tra le parti in causa: il Governo e i Sindacati. Confronti importanti per due aspetti, entrambi collegati alla necessità di tenere sotto controllo il costo del lavoro. Il primo si riferisce alle ricorrenti norme - presenti nelle ultime cinque/sei Leggi Finanziarie - di limitare o di bloccare i fondi per la contrattazione di secondo livello. Il secondo consiste nel tentativo, da parte del Governo, di individuare un Tasso di inflazione programmato (il famoso TIP), il quale risulta coerente non tanto con la capacità e le intenzioni del Governo di tenere sotto controllo l'inflazione, quanto con il preciso scopo di tenere sotto controllo il costo del lavoro nel settore pubblico. Se questo è l'uso strumentale che viene fatto del TIP, non sorprende che i Sindacati (soprattutto quelli del settore privato) non ne vogliano più sentir parlare, di TIP.

In definitiva questa estenuante contrattazione tra Governo e Sindacati si svolge in due tempi. Nel primo, il Governo concede le risorse e approva i contratti firmati dall'ARAN, anche per un

comprensibile desiderio di chiudere le vertenze. Poi alla fine si accorge che i costi sono saliti troppo, soprattutto perché non hanno tenuto le "dighe" a livello locale (dove i "veri" datori di lavoro sono una specie veramente rara). A quel punto deve stringere i cordoni della borsa: blocca la contrattazione di secondo livello e abbassa i Tip a livelli del tutto incredibili (e infatti nessuno ci crede). Poi hanno luogo lunghi "tormentoni" che si trascinano da una Legge Finanziaria a quella successiva. Alla fine il costo del lavoro rientra nei ranghi e si riparte per il nuovo ciclo, con il nuovo primo tempo della stessa rappresentazione. A tutto questo i Comitati di settore delle cosiddette Autonomie assistono come se la rappresentazione non li riguardasse. Nel negoziato tra Confindustria e Sindacati sulla riforma del modello del 1993 - un negoziato che era ancora in corso quando questa nota è stata scritta - può essere rintracciato qualche elemento di possibile e utile riforma del sistema di contrattazione del pubblico impiego. Nel documento-piattaforma approvato dai tre Sindacati confederali prima dell'estate, si chiedeva (appunto) di abbandonare il TIP e di sostituirlo con un tasso di inflazione "ragionevolmente" previsto. Questa richiesta è stata praticamente accolta dalla Confindustria, che la ha inserita nella propria proposta di riforma del modello contrattuale, consegnata ai Sindacati il 12 settembre. La Confindustria mette però due "paletti" che blindano questa stessa proposta, anche per evitare che il modello ritorni a un sistema di indicizzazione automatica dei salari (che ci verrebbe contestato proprio in sede europea). Il primo è che l'indice di inflazione di carattere previsivo deve essere depurato di alcune importanti componenti importate (energia "in primis"). Secondo, questo

indicatore di inflazione dovrà essere applicato ad una retribuzione "convenzionale" che includerà solo le componenti fisse della retribuzione fissata a livello nazionale. Un sistema di questo tipo può svilupparsi (come già ora viene fatto in alcuni contratti del settore privato) nella individuazione del valore equivalente (in euro) di ogni punto di tasso di inflazione, per ciascun livello di inquadramento del personale dipendente. Moltiplicando il valore del punto per il tasso di inflazione si ottiene l'ammontare in euro per gli aumenti dei minimi tabellari di ogni livello e posizione dell'ordinamento professionale.

Trasportato nel pubblico impiego, questo sistema contribuirebbe a rendere il sistema più semplice e trasparente. E sarebbe molto chiaro l'ammontare di risorse da individuare nella Legge Finanziaria per il rinnovo dei contratti nazionali.

Certamente rimarrebbe il problema di difendere e di valorizzare il potere di acquisto della parte di retribuzione fissata a livello aziendale e di legarla agli effettivi aumenti di produttività. Nel privato la contrattazione privata è libera e nella proposta di Confindustria si individua un istituto idoneo a prevedere aumenti per i dipendenti delle aziende che applicano solo il contratto nazionale. Questo sistema non va bene per il settore pubblico e, in questo caso, occorrerebbe ripensare a meccanismi di indirizzo alla contrattazione di secondo livello che evitino di riproporre il "cinema" solito e cioè: in un primo tempo aumenti salariali che a livello aziendale vengono concessi

fuori linea e successivo blocco della contrattazione da parte della Legge Finanziaria. Ma questo è un altro argomento da lasciare alle discussioni future.

Preme invece ritornare sul tema della "politica" che, "cacciata dalla porta, è rientrata dalla finestra". Anche qui occorre procedere nel senso della semplificazione, una semplificazione che diminuisca i costi e i tempi della contrattazione e che assegni le responsabilità così come queste vengono poi effettivamente assunte. Se si è d'accordo che la situazione si è eccessivamente deteriorata e che occorre porre mano a qualche rimedio, le alternative sono due: o si riesce a far uscire di nuovo la "politica" dalla porta, oppure ci si rassegna e si tiene dentro la "politica" nella stanza della contrattazione. Questa seconda soluzione può essere vista come il definitivo riconoscimento del fallimento dell'esperienza dell'ARAN. Sono però convinto che qualche soluzione di compromesso, che non sia pasticciata, possa essere trovata. Importante è assegnare responsabilità precise che, come dicono gli economisti, siano "compatibili con gli incentivi". Siano cioè compatibili con i ruoli che le parti in gioco vogliono effettivamente giocare in modo trasparente. E siano compatibili soprattutto con gli incentivi dei "politici". Perché alla fine, sono loro che "comandano".

Carlo Dell'Aringa

Istituto Economia dell'impresa
e del lavoro
Università Cattolica Milano

La riforma della contrattazione nel settore pubblico e il ruolo di Regioni e Autonomie locali¹

Il sistema di contrattazione nel settore pubblico è oggetto di critiche ed è destinato a profonde modifiche. Con questo lavoro (molto schematico) si intende fare un punto sull'evoluzione (o involuzione) del sistema e cercare di dare un contributo alle riflessioni e alle proposte delle Regioni e delle Autonomie locali alla riforma che il Governo sta intraprendendo. In primo luogo è forse utile premettere che le riforme del 1993 e del 1997/98, culminata nel D.Lgs. n. 165/2001, si fondavano su alcuni elementi cardine:

- 1) rappresentanza per legge di tutte le amministrazioni pubbliche, statali e non, attraverso un soggetto unico: l'ARAN;
- 2) rappresentatività misurata delle Organizzazioni sindacali a cui conseguono diritti esclusivi alle OO.SS. rappresentative tra cui, principale, il diritto all'ammissione alle trattative;
- 3) valore *erga-omnes* del contratto collettivo (sia pure non ai sensi dell'art. 39 Cost. ma per obbligo di legge alle amministrazioni pubbliche di applicare i contratti collettivi);
- 4) doppio livello di contrattazione con poteri significativi al secondo livello.

LA RAPPRESENTANZA PER LEGGE

Per quanto riguarda il rapporto Amministrazioni pubbliche-Aran si deve fare una premessa storica.

Dopo il buco dei conti pubblici a seguito degli accordi sindacali "Cirino Pomicino" del 1990 – in particolare l'accordo sulla scuola (eravamo ancora nel sistema della legge quadro ossia accordi sindacali e successivi DPR) che portò alla maxi manovra Amato (nota, oltre che per l'ampiezza dei tagli, anche per misure draconiane come il prelievo sui conti correnti) - la scelta del D.Lgs. n. 29/93 fu quella, in un generale quadro di controllo sulle spese per il personale pubblico, di costituire l'ARAN e di dare diretta operatività ai contratti collettivi.

L'ARAN, nella sua prima versione, era un organo della Presidenza del Consiglio retto da un Direttore coadiuvato da un comitato di coordinamento di rappresentanti delle Amministrazioni pubbliche (anche locali) senza però effettivi e cogenti poteri. Le direttive (atti amministrativi) erano emanate dalla Funzione pubblica (anche per Regioni e Autonomie, previo parere). Il controllo della Corte dei conti era un controllo di legittimità (se contrario era registrabile con riserva da parte del Governo, una procedura di forte impatto politico).

A seguito di ricorsi di alcune Regioni in Corte costituzionale per la lesione delle proprie prerogative, questa formulazione fu considerata costituzionalmente illegittima (Cost. 359/1993) e quindi si costituì il Comitato direttivo dell'ARAN nella sua attuale composizione (anche se il

Presidente era nominato all'interno del Comitato).

Con la riforma Bassanini/D'Antona (il D.Lgs. n. 396/97): l'ARAN diventa un ente pubblico autonomo (non più rientrante nella struttura statale e non sottoposto a vigilanza se non per il parere sui regolamenti interni); le direttive diventano atti di indirizzo (non più atti amministrativi) emanati direttamente dai vari Comitati di settore; il parere del Governo sui comparti non statali diventa un semplice parere di compatibilità economica (rafforzato però dalle modifiche apportate dalla Legge finanziaria 2002 - L. n. 448/2001); l'intervento della Corte dei conti una semplice certificazione dei conti (anche se la modifica della Finanziaria 2007 del procedimento di contrattazione e, ancor di più, il D.L. n. 112/2008, rafforzano l'importanza di tale certificazione, soprattutto se negativa, impedendo o la definitiva sottoscrizione dei CCNL o l'operatività di singole clausole²).

Quale era l'idea di fondo? Al di là della forte polemica di quegli anni sulla commistione politica/amministrazione e sul cd. consociativismo politica/sindacato, l'idea di base era quella di una struttura di contrattazione unitaria con elevati compiti tecnici e una funzione di "diaframma" fra politica e sindacato.

La connotazione di "diaframma" ha avuto nel tempo varie accentuazioni (sino ad arrivare, in alcune riflessioni, alla configurazione quasi da "authority" - configurazione di cui, in realtà, sono rinvenibili solo alcuni tratti nell'attività relativa alla rappresentatività) ma adesso è sostanzialmente ridotta ad una "tecnicità" contrattuale mentre - di fatto - si è limitata, nel tempo, anche la funzione di "negoziatore" unico (troppi sono i tavoli informali in altre sedi) a cui è affidato il compito di

gestire il rapporto con i Sindacati e di "chiudere" la contrattazione.

Il punto debole è sempre stato rappresentato dalla mancanza di un controllo sulle risorse finanziarie, dovuto in parte a limiti di legge (la necessità di indicare in Finanziaria le risorse per la contrattazione collettiva) e in parte alla volontà del Ministero dell'economia di non delegare parte dei suoi poteri su una spesa che è tuttora gran parte della spesa pubblica complessiva. Negli anni è diventato evidente il deficit di "rappresentatività effettiva" ossia di riconoscimento datoriale nei confronti dell'ARAN, sia per il concreto operare dell'Agenzia, sia per il prevalere, nei fatti, del peso del Governo come "azionista di riferimento", sia perché è prevalsa, soprattutto nelle amministrazioni a vertice politico, la visione di un vero e proprio "esproprio" del potere politico/negoziale. In realtà, al di là di alcune valutazioni che tendevano ad esaltare la necessità di interrompere le *liason* sindacato/politica, il senso più vero dell'operazione del 1993 (ma anche del 1997/98) era, insieme allo sviluppo delle capacità gestionali della dirigenza, anche di rafforzare la capacità di indirizzo della politica, rendendola meno ricattabile e, in definitiva, più libera e forte. Non si trattava di costituire un organo "terzo" fra amministrazioni e sindacati, ma un rafforzamento "datoriale" della parte pubblica rispetto alla controparte sindacale. Non si voleva impedire alla politica di esercitare i suoi poteri di indirizzo ma, al contrario, liberarla da un livello di "precontrattazione" a tutto campo, alla fin fine imbrigliante e controproducente³. Questo però, avrebbe dovuto rafforzare il senso "datoriale" del ruolo ARAN e ciò, per varie motivazioni, non è avvenuto. Uno dei punti cruciali è stato quello degli atti di indirizzo, di fatto precontrattati in sede sindacale, con

uno scarso o nullo intervento dell’Agenzia nella sua redazione, sino alla esplicita previsione del Memorandum del 2007 su “un gruppo di lavoro ristretto” con i sindacati anche per la predisposizione degli stessi atti di indirizzo alla medesima Agenzia (insomma, la controparte sindacale avrebbe dovuto definire gli ambiti e i limiti del mandato datoriale).

L’altro punto critico della rappresentanza per legge è relativo al rapporto con Regioni e Autonomie. Al di là del citato intervento della Corte costituzionale, che cadeva in una fase precedente alla revisione costituzionale del Titolo V, si deve considerare che, successivamente, il D.Lgs. n. 396/97 – che pure interveniva in una situazione che si definiva allora “a costituzione invariata” - prevedeva già alcuni elementi interessati su questo versante.

In primo luogo si deve considerare che l’ARAN costituiva (e costituisce, almeno sulla carta) un *unicum* nel panorama amministrativo italiano. È l’unica (a quanto consta) struttura centrale e nazionale che prende “ordini” anche da Regioni e Autonomie, non solo dal “centro” ma anche dalla “periferia”.

Nell’ordinamento italiano, si può dire che lo schema predominante è quello della massima autonomia delle strutture e dei poteri. I problemi di “invasione di campo” sono risolti o presso la Corte costituzionale o, eventualmente, presso le Conferenze unificate o sedi più o meno informali *ad hoc*, ma non vi è una struttura unica con diversi referenti (semmai strutture in cui il vertice è di nomina congiunta ma non l’agire quotidiano). Comunque sia, vi sono, nel D.Lgs. n. 396/97 (e quindi poi nel D.Lgs. n. 165/2001), altre previsioni interessanti: la possibilità di protocolli tra ARAN e singoli Comitati di settore per la gestione della contrattazione

(strumenti che avrebbero potuto sovrapporre alla rappresentanza per legge - quindi imposta a tutte le amministrazioni – e, tutto sommato, mal digerita – una rappresentanza per mandato, via via rinnovabile e modificabile) e la possibilità di costituzione di sedi territoriali dell’Agenzia (con personale delle amministrazioni “messo a disposizione” quindi, a stretto rigore, non necessariamente sottoposto alla gerarchia ARAN e quindi in grado di rendere la territorializzazione dell’ARAN non una penetrazione “nemica” o comunque “governativa” ma uno strumento utile di coordinamento territoriale, un aiuto alle amministrazioni).

Altro punto interessante è quello dell’organismo di coordinamento. La norma prevede che l’organismo di coordinamento sia presieduto dal Ministro della funzione pubblica ma che si riunisca presso l’ARAN. Sin da subito, invece, l’organismo si è riunito presso la Funzione pubblica, peraltro con convocazioni abbastanza rarefatte, il che ne ha limitato il possibile sviluppo come “cabina di regia” della contrattazione pubblica, più paritaria e anche più efficace. L’idea di una struttura più stabile, più dotata di capacità di analisi e di indirizzo e meno “governocentrica” dovrebbe probabilmente essere coltivata, anche nelle prospettive di riforma.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha comunque rilanciato il dibattito sui poteri delle Autonomie riguardo ai propri dipendenti e alla contrattazione collettiva.

Dopo un inizio di dibattito sulla possibilità o meno di intervento della legge regionale (o dei regolamenti comunali) sulla materia, la questione giuridica sembra essersi attestata su questi elementi:

- 1) la privatizzazione o meno del rapporto di lavoro pubblico è materia riservata a legge nazionale (cd. ordinamento civile);

- 2) l'organizzazione interna delle Regioni e dei Comuni (competenza esclusiva di tali soggetti) riguarderebbe la macro organizzazione per uffici, il reclutamento (sempre però nell'ambito dell'art. 97 Cost., v. recente sentenza della Corte costituzionale) e forse, in parte, la dirigenza, ma non, per quanto detto al punto 1), il restante personale;
- 3) la rappresentanza negoziale, invece, sarebbe questione non solo di competenza statale e non richiederebbe necessariamente un agente negoziale unico.

Il problema della rappresentanza negoziale, comunque, deve confrontarsi con la questione della validità *erga-omnes* dei contratti e, inoltre, del rilievo costituzionale, o meno, del contratto nazionale ai sensi dell'art. 39 Cost, ossia se siano possibili contratti territoriali o aziendali al di là di un contratto nazionale (altra e diversa questione riguarda i contratti individuali). Ovviamente un problema del genere è comunque da porsi in relazione all'atteggiamento sindacale che, anche nelle sue ipotesi favorevoli ad un maggiore decentramento, ritiene comunque che il perno decisivo sia il contratto nazionale.

Una rappresentanza negoziale regionale, quindi, difficilmente potrebbe essere per singola regione ma dovrebbe essere unica per tutte le Regioni. Questa rappresentanza dovrebbe essere stabilita per legge nazionale (come peraltro è stato per il Sisac) perché è difficile prevedere un contemporaneo utilizzo di 15 o 20 leggi regionali.

Il punto forse più problematico, comunque, riguarda il rapporto fra contrattazione nazionale e secondo livello. Nella prima fase (prima della riforma degli anni 97-98) la contrattazione decentrata era

sostanzialmente vincolata nelle materie e, per certi versi, anche nei contenuti. In qualche modo, però, non vi era neanche la necessità di affermare un livello gerarchico fra i due livelli perché era chiara la delimitazione dei rispettivi campi. Con la riforma invece il contratto integrativo ha avuto ampi poteri ma si è affermata la gerarchia fra i due livelli (anche se scarso è stato il controllo giudiziale su questo livello gerarchico e anche la Cassazione ha avuto un atteggiamento molto prudente su questo, mentre, almeno nell'ultima fase, più incisivo è stato l'intervento della Corte dei conti, adesso fortemente rafforzato con il D.L. 112, convertito dalla L. n. 233/2008, e con il disegno di legge delega Brunetta).

I RECENTI INTERVENTI LEGISLATIVI

Il disegno di legge recante "Delega al governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico", attualmente in Parlamento (Atto Senato 847), e il citato D.L. n. 112/2008 comporteranno una rilevante modificazione degli assetti del pubblico impiego e della contrattazione collettiva. Particolare attenzione deve essere rivolta alle conseguenze e alle opportunità per il settore delle Regioni e delle Autonomie locali. Il dibattito emerso sulla stampa riversa molte critiche sul settore pubblico, accusato di inefficienza a fronte di alti costi sul versante delle retribuzioni (v., su questo ultimo punto, il dossier sul sito della Funzione Pubblica "Andamenti recenti della contrattazione nel pubblico impiego, 2000-2007"). Sotto accusa è anche la contrattazione collettiva di secondo livello che comporterebbe extra costi al di fuori delle compatibilità economiche. Lo stesso sistema delle Regioni e delle Autonomie locali è, in forme più o

meno esplicite, oggetto delle critiche.

Nello stesso tempo, non da oggi, proprio da Regioni e Autonomie sono state più volte avanzate critiche sulla contrattazione nazionale sin qui sviluppata (chiedendo una maggiore autonomia sia sulle risorse sia sui contenuti rispetto alla contrattazione di area statale, accusata di avere effetti di trascinarsi e condizionamento per la contrattazione degli altri settori) ed è stata difesa la valorizzazione della contrattazione di secondo livello.

Il Decreto Legge n. 112/2008 è intervenuto su molte materie attinenti al personale pubblico ma, in particolare, ha imposto un sistema di controllo, da parte della Corte dei conti, sulla contrattazione integrativa che modifica abbastanza significativamente l'attuale assetto. Il citato disegno di legge delega insiste su una diversa regolamentazione dei rapporti fra legge e contratti, sugli strumenti di misurazione dell'efficienza e efficacia, sulla definizione di strumenti di incentivazione della produttività, sulla definizione dei compiti della dirigenza pubblica e sul regime di responsabilità dei dipendenti ma, soprattutto, intende intervenire sulle procedure e sui compiti e limiti della contrattazione collettiva, nazionale e integrativa.

Il probabile rapido iter parlamentare del disegno di legge rende necessario un approfondimento e un contributo propositivo sulle materie oggetto di delega.

In particolare, per quanto concerne il sistema delle Regioni e delle Autonomie locali, è utile individuare alcuni temi di riflessione.

Il primo riguarda il rapporto fra legge e contratto. Nel D.Lgs. n. 165/2001 sono indicati (anche se probabilmente necessitano di una

revisione e di una ridefinizione) alcuni importanti limiti reciproci fra legge, contratto e poteri datoriali. Nello stesso tempo il Titolo V pone alcuni problemi interpretativi nel rapporto fra legge nazionale e leggi regionali e competenze comunali. Un maggiore spazio alla legge nazionale, che effetti potrà avere sui poteri normativi delle Autonomie, sia quelli di legge regionale sia quelli regolamentari comunali? Una riforma della contrattazione pubblica potrà inoltre avere effetti sulla definizione delle risorse contrattuali e in questo ambito le Regioni e le Autonomie hanno spesso lamentato, come già ricordato, gli effetti indotti da accordi tra Governo e Sindacati sui rinnovi dei contratti del pubblico impiego. Come è possibile intervenire e stabilire una relazione virtuosa fra le Amministrazioni pubbliche che permetta efficacia contrattuale, rispetto delle compatibilità economiche e necessaria autonomia?

Altro punto importante è quello relativo al rapporto tra contratto nazionale e contratto decentrato, tenuto conto di un sistema di controlli (la Corte dei conti) che può essere, adesso, molto pervasivo. Sicuramente il punto nodale rimane quello del ruolo del contratto di 2° livello. Nello schema della riforma del 1997/98, fermo restando il potere organizzatorio delle pubbliche Amministrazioni, il contratto decentrato/integrativo doveva costituire la regolazione di "fino" del contratto nazionale, permettendo la distribuzione di quote di salario accessorio in funzione della produttività e dell'efficienza misurata in sede locale. È uno schema ancora valido? E quali possono essere gli strumenti per assicurare reali *performance*? Deve essere il contratto nazionale a definire le risorse per la decentrata o no?

Ulteriore punto di dibattito è relativo al futuro dell'ARAN e dei Comitati di settore.

ALCUNE PROPOSTE E RIFLESSIONI

La questione delle risorse contrattuali non può che essere riverificata alla luce di eventuali accordi nel privato e della probabile triennializzazione dei contratti.

Partendo dall'attuale sistema, non può non rilevarsi che il sistema del '93, nel pubblico, non è stato applicato compiutamente e che, in effetti, lo schema definito nell'accordo (incrementi legati al Tip nel quadriennale ed eventuale recupero nel biennio successivo: *"In sede di rinnovo biennale dei minimi contrattuali, ulteriori punti di riferimento del negoziato saranno costituiti dalla comparazione tra l'inflazione programmata e quella effettiva intervenuta nel precedente biennio, da valutare anche alla luce delle eventuali variazioni delle ragioni di scambio del Paese, nonché dall'andamento delle retribuzioni"*) non ha mai del tutto funzionato, non solo per il ritardo dei contratti.

Qualunque sia l'eventuale futuro sistema (e, al suo interno, quale sia il meccanismo di recupero del potere d'acquisto) è certa la necessità di una contrattazione che non scinda la parte economica da quella normativa.

Il meccanismo proposto anni fa da Gaetano D'Auria⁴ rimane proponibile (almeno in astratto): riassumendo molto schematicamente, le somme destinabili alla contrattazione collettiva - comprese in un *range* minimo/massimo - possono essere inserite in Finanziaria dentro capitoli più ampi che comprendano spese affini, anch'esse variabili all'interno di un *range*. Rapporti stretti e continui con l'economia (e con Regioni e Autonomie locali per i contratti di loro competenza)

possono permettere all'ARAN la conclusione dell'ipotesi di accordo. I meccanismi di copertura possono essere diversi (variazioni di bilancio possibili solo dopo le certificazioni della Corte dei conti o altro). In subordine, la disponibilità (coperta) in capo all'ARAN potrebbe riguardare solo le risorse per la produttività e il salario accessorio. È una richiesta che tiene conto di una visione "realista" dell'attuale assetto⁵. Comunque sia, un meccanismo di finanziamento dei contratti pubblici meno esplicito "prima" della contrattazione (salvo le generali indicazioni del Dpef) potrebbe inoltre favorire un minore effetto di trascinamento sulla contrattazione non statale.

La previa definizione, comunque, di meccanismi analoghi al Tip o al tasso di inflazione oggettivamente prevedibile di cui alla proposta sindacale o legati ad altri indicatori, rimarrebbe ovviamente un atto proprio del Governo (eventualmente preconcordato con le Regioni e le Autonomie: questo sarebbe un rilevante fattore di novità). Recentemente, una proposta avanzata da Leonello Tronti (Consigliere economico del Ministro Brunetta) suggerisce una definizione delle risorse basata sul tasso di occupazione nel settore pubblico, sul Pil e sul tasso di produttività nel settore privato.

Per quanto riguarda la strutturazione interna dell'ARAN⁶, soprattutto in considerazione della richiesta di ruolo delle Autonomie, l'unica proposta avanzata in modo organico è stata quella Mazzella, in cui l'organismo di coordinamento dei Comitati di settore sostituiva nei fatti il Comitato direttivo, mentre rimaneva il Presidente dell'ARAN. In questo modo i singoli Comitati di settore, nei fatti, diventavano i veri *dominus* della contrattazione. L'elemento di

ambiguità, semmai, era legato al fatto che l'organismo di coordinamento, in analogia con il Comitato direttivo, poteva deliberare a maggioranza dei componenti mettendo nei fatti, in minoranza, le Autonomie, forse ancor di più che rispetto al Comitato direttivo. Comunque, anche nella proposta Mazzella veniva dato un certo rilievo ai protocolli con i Comitati di settore (che, seconda la bozza in questione, dovevano anche prevedere "le forme di partecipazione alle trattative dei rappresentanti dei Comitati di settore").

L'inserimento dei Comitati di settore dentro l'Agenzia, avrebbe forse il pregio di eliminare la frammentazione delle sedi datoriali, rafforzando il ruolo di indirizzo della contrattazione, fatto salvo invece il ruolo politico sempre in capo al Ministro della funzione pubblica e al Governo, al Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, all'Anci.

Anche l'inserimento dei tecnici dei Comitati di settore dentro l'Agenzia rafforzerebbe il necessario rapporto con le esigenze delle Amministrazioni in sede di contrattazione collettiva e la necessaria autonomia fra i comparti.

L'altra questione importante è il rapporto tra contratto nazionale e contrattazione di secondo livello. Lasciando da parte, per un momento, la questione delle risorse assegnate al primo o al secondo livello, è difficile ipotizzare un rapporto tra contratto nazionale e 2° livello che faccia a meno dell'attuale relazione gerarchica (altra questione è invece quella del rapporto tra contratto nazionale "leggero" e contratto di 2° livello più articolato: le eventuali minori prescrizioni del contratto nazionale dovrebbero semmai essere compensate da un maggior livello di inderogabilità). È invece possibile ipotizzare un

contratto di 2° livello territoriale? In linea ipotetica (anche in relazione al recente documento intersindacale) non si può escludere (ma dovrebbe essere sostitutivo dell'aziendale altrimenti, vedi esperienza Ministeri o quella precedente della Scuola, il sistema sarebbe inutilmente ripetitivo e barocco). È però possibile ipotizzarlo in settori come la Sanità (ma l'esperienza delle "linee di indirizzo regionale" potrebbe anche rendere superflua questa esigenza), forse un po' meno negli Enti locali (dove si potrebbe dare impulso a libere scelte aggregative – in qualche caso già presenti – o puntare su esperienze di contratti-pilota o sulla formulazione di contratti-tipo, sempre integrabili ed emendabili ma che costituiscano un'utile base di lavoro). Per le risorse? La questione spinosa è quella relativa alla distribuzione delle risorse tra i due livelli.

Un assetto rigido di predefinizione nel contratto nazionale di ciò che può essere distribuito in decentrata è lo schema più in linea con questa fase di controllo sulla spesa pubblica, ma il meno in sintonia con un reale decentramento.

Un sistema contrattuale basato sulla triennializzazione dei contratti potrebbe, però, favorire un assetto che contemperi le esigenze opposte; una parte delle risorse potrebbe essere distribuita in una fase intermedia del periodo contrattuale (un anno o due dopo la stipula del contratto nazionale a fronte del raggiungimento, verificato e certificato, di effettivi parametri di *performance*). Certo, però, la stipula del contratto nazionale entro i tempi definiti o, comunque, entro un lasso di tempo accettabile, diventa un obiettivo prioritario, così come una definizione della decentrata anch'essa in tempi credibili. Altrimenti l'utilizzo della contrattazione come puro e semplice recupero della perdita, protratta nel tempo, del potere di

acquisto dei lavoratori vanificherà qualsiasi utilizzo virtuoso dei contratti.

QUALE RUOLO PER L'ARAN NELLA CONTRATTAZIONE DI SECONDO LIVELLO?

In linea generale, per quanto riguarda questo tipo di contrattazione, l'impostazione della riforma del 97/98 ha privilegiato un'ARAN con un ruolo del tutto eventuale di assistenza e compiti semmai di monitoraggio (osservatorio, ecc.). La prima ARAN, per la contrattazione decentrata (che, ricordiamo, era fortemente vincolata) poteva anche predisporre direttive, ma l'assetto non pare spingere per un ruolo "forte" di un soggetto negoziale di tal fatta.

Se esistono intenzioni di maggior controllo sulla decentrata/integrativa, è difficile pensare ad un ruolo di controllore da parte dell'ARAN (altra questione è quella dei controlli della Corte dei conti o di altri soggetti). Semmai, in linea anche con alcune previsioni mai sviluppate del D.Lgs. n. 396/97, può pensarsi ad un maggior ruolo nella fase preventiva alla contrattazione integrativa, attraverso l'eventuale costituzione di sedi interregionali ARAN (magari con la costituzione di gruppi misti Aran-Comitati di settore - Amministrazioni pubbliche), nella redazione di contratti tipo o, comunque, nella previa definizione (condivisa con i Comitati di settore) di interpretazioni e indirizzi su clausole cardine. Con la triennializzazione dei contratti e, di conseguenza, con un unico contratto integrativo a carattere normativo economico, la questione potrebbe essere fattibile (soprattutto se accompagnata da sanzioni per la proliferazione di più contratti integrativi o pezzi di accordi). Il ruolo, invece che di controllo, sarebbe quello *soft*, ma forse più efficace, di

"coordinamento" tra primo e secondo livello e fra ARAN, Comitati di settore e Amministrazioni pubbliche.

È ovvio che una strutturazione di questo tipo non potrebbe che comportare una revisione della struttura, la fine di una determinazione per legge della dotazione organica dell'Agenzia (uno dei pochissimi casi fra le Amministrazioni pubbliche) e ripristinare alcune flessibilità organizzative, attraverso *task-force*, strutture a tempo, ecc., di fatto già previste nell'attuale art. 46 del D.Lgs. n. 165/2001 ma che le varie Finanziarie e alcune letture restrittive dell'Economia e di Funzione pubblica hanno nei fatti eliminato o ridotto in modo consistente.

Paolo Matteini

Dirigente U.O. Affari giuridici e osservatorio contrattazione integrativa ARAN

NOTE

- ¹ Le valutazioni inserite nel presente articolo sono del tutto a titolo personale e non rappresentano la posizione dell'Agenzia.
- ² La formulazione del D.L. n. 112/2008 sembra peraltro introdurre l'ipotesi di un potere della Corte dei conti non semplicemente limitato alla certificazione economica.
- ³ Tutta l'esperienza concreta di questi anni nel settore pubblico depone contro una eccessiva politicizzazione della contrattazione per più motivi. Da una parte si deve considerare che, nella moltiplicazione dei tavoli, un soggetto più coeso come il sindacato è molto più abile di un soggetto come il datore di lavoro pubblico diviso tra rappresentanza politica, dirigenza, consulenza tecnica, soggetto negoziale ecc. Nello stesso tempo il rapporto diretto politica/sindacato, se ha un senso nella grande definizione degli indirizzi in chiave concertativa o di dialogo sociale (secondo la differente declinazione che si dà a questi due termini), è sostanzialmente controproducente se condotto a tutto campo nella definizione di un contratto collettivo di lavoro, che è, dopotutto, rilevante come strumento regolativo nello scambio retribuzione/prestazione lavorativa ma rimane uno strumento, importante sì, ma sempre uno

strumento ad alto tasso tecnico (sono spesso più pericolose, per i conti pubblici o per l'operatività degli enti, clausole mal formulate, di scarsa rilevanza "politica" che clausole su cui si incentra tutta l'attenzione mediatica) che dovrebbe vedere l'intervento della politica solo, eventualmente, per sbloccare situazioni di impasse pericolose e controproducenti. In realtà, un continuo ed eccessivo rapporto diretto vertice politico/sindacati, al di là dei rapporti "macro" o concertativi, massimizza il potere sindacale di interdizione e richiesta al rialzo.

⁴ Corte dei conti e contrattazione collettiva nel settore pubblico in Commentario Carinci, Giuffrè 1997 e in Funzione Pubblica 1997, fas. 3,197.

⁵ L'importanza, però, di non scindere il tabellare dall'accessorio è legata anche ad un fattore: troppo facilmente la parte pubblica è sottoposta alla vera e propria egemonia "culturale" del Sindacato (e dei lavoratori) sul valore di semplice recupero del potere d'acquisto del tabellare (e spesso, dell'intero trattamento retributivo) mentre, schematizzando al massimo, il tabellare è lo scambio con la prestazione lavorativa base (che può ogni volta modificarsi per le richieste datoriali in funzione di una pubblica Amministrazione più cosciente dei suoi obiettivi e delle pubbliche esigenze), parte dell'accessorio è legato a prestazioni specifiche

e ristrette (lavoro notturno, turni, disagio) mentre una parte ulteriore è la "produttività" o la retribuzione premiale (aumento significativo di risultati e *performance* rispetto allo standard iniziale o attività ulteriori, legate a nuove necessità ed esigenze). La situazione è poi aggravata da richieste, più o meno coperte, di utilizzare l'accessorio per recuperare il ritardo contrattuale. In realtà la separazione tra un "prima", la definizione delle risorse economiche e un "dopo", la contrattazione, non può che incrementare questa visione distorta e questa scissione nello scambio retribuzione/prestazione lavorativa.

⁶ Personalmente non sono favorevole a prospettive che vedano la completa scomparsa del "diaframma". È un'opzione certamente legittima ma ovviamente cambia molto dell'assetto della contrattazione collettiva. A mio giudizio anche l'eventuale "spacchettamento", ossia Stato "allargato" – Scuola, Agenzie fiscali, Enti pubblici e Enti di ricerca, eventualmente Università - in funzione pubblica (o in una struttura separata ma fortemente dipendente), mentre Regioni, Enti locali e Sanità con un solo agente negoziale (forse l'unica opzione possibile, in caso di divisione), renderebbe, nei fatti, il sistema molto più legato allo scambio politica/sindacato, anche, e soprattutto, in una prospettiva di parziale rilegificazione del lavoro pubblico.

Dalla dichiarazione congiunta sui servizi sanitari al codice etico per il reclutamento

Come accennato nel n. 4 di Luglio-Agosto 2007 di Arannewsletter, il dialogo sociale europeo nel settore ospedaliero, formalmente costituito il 20 settembre 2006, ha già al suo attivo numerose iniziative e occasioni di confronto su temi attuali e cruciali che hanno effetti e conseguenze nell'ambito della sanità.

ACCORDO MULTISETTORIALE SULLA "VIOLENZA DEI TERZI"

Nell'aprile 2007 le parti sociali intersettoriali hanno pubblicato un accordo quadro sulle molestie e la violenza nei luoghi di lavoro. L'accordo prevede l'implementazione, a livello nazionale, della regolamentazione in merito al problema della "violenza dei terzi" (quella, cioè, commessa né dal datore di lavoro né da colleghi ma da terze persone), molto sentito in alcuni settori (ad es. commercio, vigilanza privata ecc.) tra i quali quello ospedaliero (si pensi alla violenza commessa contro infermieri e medici da pazienti che arrivano in ospedale in stato di ubriachezza o sotto l'effetto di droghe, o quella commessa da parenti di pazienti, ecc.). HospEEm (*Hospital European Employers*) è stata pertanto coinvolta in tale dibattito. A livello europeo si sta ora vagliando la possibilità di un accordo multisettoriale su questo argomento. L'accordo aiuterebbe ad evitare che l'U.E. intervenga sul tema

della "violenza dei terzi" con iniziative legislative, che avrebbero come conseguenza inevitabile un aumento dei costi. Ove invece si dovesse decidere per l'effettuazione di un negoziato multisettoriale a livello europeo, HospEEm porterà sul tavolo la posizione dei propri membri e cercherà di trovare un accordo che sia soddisfacente per gli ospedali e i datori di lavoro del settore della sanità.

ATTIVITÀ DI NETWORKING E DI SOSTEGNO DELLE POSIZIONI DI HOSPEEM

Come parte sociale HospEEm tiene i contatti con i responsabili dei vari settori della Commissione europea. Ciò significa che l'Associazione ha l'opportunità di far conoscere la posizione della parte datoriale, sulle tematiche che riguardano il lavoro e le relazioni sindacali, direttamente a chi riveste ruoli chiave nell'ambito della Commissione. A tale proposito il segretario generale di HospEEm, Godfrey Perera, insieme al Direttore, Valeria Ronzitti, nonché al Segretario generale di EPSU (*European Public Service Unions*, Associazione delle OO.SS.) hanno avuto un incontro con Vladimir Spidla, Commissario europeo per il lavoro, gli affari sociali e le pari opportunità, in merito a tematiche importanti quali la bozza di modifica della direttiva sull'orario di lavoro nonché quella sulla mobilità

OSSERVATORIO UE

dei pazienti per ricevere cure all'estero.

Naturalmente HospEEm continuerà, anche durante il prossimo anno, a rafforzare i rapporti interpersonali nell'ambito della Commissione europea ed a fare in modo che le posizioni dei propri componenti vengano tenute in considerazione in fase di formazione delle politiche europee in tema di sanità.

Non meno importante, tra le attività dell'Associazione, è la ricerca di nuovi membri, specialmente nei paesi che ancora non sono rappresentati al proprio interno, in modo da avere una visione più ampia dei temi trattati e poter rappresentare con maggiore completezza le posizioni dei datori di lavoro nel settore ospedaliero di tutti gli stati dell'Unione europea.

Il ruolo di parte sociale europea è molto importante per HospEEm poiché il Trattato europeo (artt. 137-139) accorda ad essa una funzione chiave nell'ambito della definizione delle politiche europee. Il Trattato infatti stabilisce che la Commissione promuova la consultazione delle parti sociali a livello comunitario e adotti ogni misura per facilitarne il dialogo, provvedendo ad un sostegno equilibrato delle parti. A tal fine la Commissione, prima di presentare proposte nel settore della politica sociale, consulta le parti sociali sul possibile orientamento di un'azione comunitaria. Se dopo tale consultazione ritiene opportuna un'azione comunitaria, la Commissione consulta le parti sociali sul contenuto della proposta prevista ed esse le trasmettono un parere o, se opportuno, una raccomandazione. Il Trattato, inoltre, prevede che il dialogo fra le parti sociali a livello comunitario possa condurre, se queste lo desiderano, a relazioni contrattuali, ivi compresi accordi. Gli accordi conclusi a livello comunitario sono poi attuati

secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali degli Stati membri.

Essere riconosciuti quali parti sociali a livello europeo comporta, inoltre, ulteriori benefici:

- l'opportunità di imparare da esperienze e soluzioni europee e raggiungere posizioni comuni, anche ma non solo sotto forma di accordi quadro;
- avere un ruolo attivo nelle negoziazioni e nelle discussioni su temi importanti per il settore ospedaliero;
- essere considerati come i principali attori (e come una fonte di conoscenza ed informazione) nel settore sanitario ed ospedaliero dalle principali istituzioni europee;
- vedere le proprie posizioni nel settore sanitario tenute maggiormente in considerazione dalla Commissione e dal Parlamento europeo, rispetto a quelle dei Governi.

I "SUCCESSI" DI HOSPEEM

Nel corso dei primi due anni, in qualità di parte sociale riconosciuta a livello europeo, HospEEm ha lavorato congiuntamente ad EPSU, suo partner nel Comitato per il dialogo sociale ospedaliero, su molte importanti tematiche.

In attuazione del primo programma di lavoro del Comitato per il dialogo sociale, HospEEm ed EPSU hanno formato tre gruppi di lavoro per esaminare temi che costituiscono punti chiave per il settore ospedaliero in Europa e hanno lavorato su un progetto finalizzato a rafforzare il dialogo sociale nei nuovi Stati membri ma anche nei paesi candidati ad entrare nella Comunità europea.

Il 14 Dicembre 2007, a Brussels, è stata sottoscritta la "Dichiarazione sui

servizi sanitari nell'Unione europea", che rappresenta la prima posizione ufficiale presa congiuntamente dalle parti sociali del settore ospedaliero - HospEEm ed EPSU - in merito ai principi su cui si dovrebbe fondare la gestione, il finanziamento e le prestazioni dei servizi sanitari nell'Unione europea.

Gruppi di lavoro, progetti, dichiarazioni congiunte e conferenze hanno rappresentato dei successi e hanno dimostrato alla Commissione europea la volontà e la capacità di datori di lavoro e sindacati di lavorare insieme per il settore ospedaliero.

IL CODICE DI CONDOTTA SUL "RECLUTAMENTO ETICO"

Uno dei principali risultati positivi di HospEEm è senz'altro rappresentato dalla sottoscrizione, congiuntamente ad EPSU, di un Codice di condotta sul reclutamento internazionale etico, nell'aprile 2008. Si tratta di linee guida da seguire volontariamente, focalizzate sul fenomeno dei professionisti della sanità che si spostano, per lavorare, in un altro Stato dell'Unione europea; esse sottolineano le diverse responsabilità, in tale processo, sia dei datori di lavoro che degli stessi professionisti. Le linee guida prendono in esame temi come le proposte di lavoro, i rapporti di correttezza tra gli Stati, le informazioni che i professionisti sanitari devono dare ai datori di lavoro, la documentazione e i permessi necessari. Il Codice di condotta dovrà ora essere implementato dai membri di HospEEm ed EPSU nei vari Stati di appartenenza, entro l'aprile del 2011. Fino a tale data le parti hanno il compito di informare annualmente il Comitato per il dialogo sociale sui passi avanti compiuti sulla materia.

IL PROGETTO SUL RAFFORZAMENTO DEL DIALOGO SOCIALE NEI NUOVI STATI MEMBRI E NEI PAESI CANDIDATI

Durante i primi due anni di vita del Comitato, HospEEm ed EPSU insieme hanno lavorato ad un progetto per rafforzare il dialogo sociale nei nuovi Stati membri e nei paesi candidati. Lo scopo del progetto era quello di aiutare le parti sociali in questi paesi (in particolare Repubblica Ceca e Slovacchia) a costruire i propri sistemi di relazioni sindacali. Si ritiene, infatti, che la valorizzazione e il miglioramento del dialogo sociale a livello nazionale può portare ad una crescita della rappresentatività di questi paesi nell'ambito del dialogo sociale europeo.

DICHIARAZIONE CONGIUNTA SUI SERVIZI SANITARI

Come accennato sopra, HospEEm ed EPSU - nel dicembre 2007 - hanno pubblicato una dichiarazione congiunta sui servizi sanitari. L'importanza della dichiarazione congiunta è stata quella di aver sottolineato i numerosi ambiti in cui HospEEm ed EPSU hanno una posizione concorde e di aver mandato, in tal senso, un messaggio forte alla Commissione europea. In sostanza la Dichiarazione stabilisce che:

- non rientra nelle competenze delle Istituzioni europee imporre regole di mercato e/o meccanismi di competizione nel settore sanitario, che potrebbero avere come conseguenze l'abbassamento degli standard di cura, l'aumento dei costi dei sistemi sanitari e la diminuzione dell'accessibilità ai servizi;
- i servizi sanitari dovrebbero quindi essere organizzati sulla base di valori sociali comuni in tutti gli Stati

- europei, quali la solidarietà, la giustizia e la coesione sociale;
- l'organizzazione dei servizi sanitari dovrebbe inoltre seguire i principi di interesse generale come l'uguaglianza, l'accessibilità e la qualità;
 - è essenziale che il mercato interno dell'Unione europea o le regole di competizione non limitino l'autonomia degli Stati membri nell'implementazione dei servizi sanitari nell'ambito delle proprie responsabilità nazionali.

CONFERENZA SUL RUOLO DEL DIALOGO SOCIALE NAZIONALE ED EUROPEO NELLE STRUTTURE SANITARIE E OSPEDALIERE IN CAMBIAMENTO

Nel maggio del 2008 è stata organizzata dalla Confederazione polacca dei datori di lavoro della sanità, una conferenza a Varsavia, sul ruolo del dialogo sociale nazionale ed europeo nelle strutture sanitarie e ospedaliere in cambiamento.

HospEEm ed EPSU hanno patrocinato la manifestazione, garantendo un supporto nella procedura per l'acquisizione dei fondi europei per il finanziamento dell'evento.

La Conferenza ha preso in esame due tematiche chiave: il ruolo del dialogo sociale nella privatizzazione della sanità e la mobilità dei professionisti sanitari in Europa. Quest'ultimo argomento rappresenta un tema attuale per molti membri di HospEEm, in modo particolare per alcuni nuovi Stati membri i quali hanno perso molti professionisti qualificati che hanno scelto di andare a svolgere la propria attività in altri paesi. La Conferenza è stata molto interessante e utile poiché ha consentito un confronto e un dibattito su questi

temi e la presentazione di possibili soluzioni. Inoltre ha enfatizzato il valore del dialogo sociale nel raggiungimento di soluzioni condivise per alcuni di tali importanti argomenti.

RELAZIONE CON HOPE

Fin dalla sua nascita HospEEm ha stabilito un legame di cooperazione con HOPE (Federazione europea ospedaliera e sanitaria), in base al quale entrambe le organizzazioni riconoscono autonomia reciproca nell'ambito delle rispettive sfere di attività e competenze. L'accordo ha anche individuato una cornice di regole per l'aiuto reciproco e gettato le fondamenta per un più ampio progetto di rafforzamento dei punti in comune tra professionisti della sanità che agiscono a livello europeo.

CONCLUSIONI

Nei primi due anni di attività HospEEm ha fatto passi da gigante per l'inserimento nel tessuto dell'U.E. tale da essere considerata come il primo "porto di scalo" quando la Commissione deve discutere di problemi che riguardano la realtà sanitaria ed ospedaliera europea. Il ruolo di parte sociale riconosciuta permette ad HospEEm di avere voce in capitolo ai livelli più alti delle Istituzioni europee ed è importante che l'associazione continui a crescere allo stesso ritmo, per mantenere il ruolo di protagonista autorevole e competente nel settore sanitario.

Marta Branca
Dirigente U.O Sanità ARAN

EVENTO	CONTENUTO/NOTE
<p>15 luglio 2008</p> <p>Comparto Sanità</p> <p>Verbale della riunione per l'interpretazione autentica dell'art. 9 del CCNL 20.09.2001, II biennio economico, del personale dei livelli del Comparto Sanità</p>	<p><i>L'interpretazione autentica è stata richiesta dal Tribunale di Ancona – Sezione Lavoro - che ha ritenuto che per potere definire la controversia di cui al giudizio è necessario risolvere in via pregiudiziale la questione concernente l'art. 9 del CCNL 20.9.2001 del Comparto Sanità ed in particolare se il termine di tre mesi sia fissato solo ai fini della proposizione della domanda da parte del dipendente o sia un termine entro cui il procedimento di reinquadramento debba essere concluso ovvero se esso costituisca un termine perentorio a provvedere stabilito nei confronti dell'Amministrazione. Considerato che si è svolta presso l'ARAN apposita riunione, alla quale non hanno partecipato tutte le OO.SS. e che questo ha costituito di fatto un impedimento al raggiungimento dell'accordo di interpretazione autentica, in quanto per il raggiungimento degli accordi di interpretazione autentica delle clausole contrattuali, il Consiglio di Stato – con il parere n. 955/2001 – ha ritenuto che gli stessi, ai fini della loro validità, devono essere sottoscritti all'unanimità da tutte le parti che hanno a suo tempo stipulato il relativo CCNL. Pertanto, per tutto quanto sopra esposto, si deve comunque prendere atto dell'impossibilità di pervenire al richiesto accordo di interpretazione autentica.</i></p>
<p>21 luglio 2008</p> <p>Enti art. 70 D.Lgs. n. 165/2001</p> <p>Protocollo tecnico di accordo relativo all'ipotesi di CCNL per il personale dei livelli del CNEL, parte normativa quadriennio 2006-2009 e parte economica biennio 2006-2007</p>	<p><i>Si tratta di un protocollo tecnico di accordo che precede la sottoscrizione dell'ipotesi, quello che è stato sottoscritto da ARAN e Organizzazioni sindacali, per il personale dei livelli del CNEL e relativo al quadriennio normativo 2006-2009 e primo biennio economico 2006-2007.</i></p>
<p>25 luglio 2008</p> <p>Comparto Scuola</p> <p>Sequenza contrattuale per il personale ATA prevista dall'art. 62 del CCNL 29/11/2007 del Comparto Scuola</p>	<p><i>Con la presente ipotesi di sequenza contrattuale sono stati definiti i compiti del personale ATA, la mobilità professionale e la valorizzazione della professionalità. Si è inoltre rivalutato il valore delle posizioni economiche per la valorizzazione del personale ATA e si è proceduto all'assegnazione di nuove posizioni economiche nell'area B. Si sono riesaminate le modalità di applicazione</i></p>

FLASH NOTIZIE

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

*dell'art. 55 del medesimo CCNL e l'accesso al Fondo di istituto del D.S.G.A.
Infine è stata modificata la tabella B allegata al CCNL del 29 novembre 2007.*

1 agosto 2008

Comparto Università

Ipotesi di CCNL relativo al personale dei livelli del Comparto Università per il quadriennio normativo 2006 - 2009 e il biennio economico 2006 - 2007

L'ipotesi riguarda circa 60 mila lavoratori e prevede un aumento medio delle retribuzioni, a regime, di 98,70 euro ed arretrati a decorrere dal 1° gennaio 2006.

Numerose le innovazioni previste dall'accordo. Si tratta, innanzitutto, di un testo coordinato che raccoglie e riordina tutte le preesistenti norme contrattuali del Comparto, determinando non solo un effetto d'immediata leggibilità e comprensione per il personale interessato, ma anche trasparenza e chiarezza normativa. Ciò contribuirà, si auspica, ad una più efficace e puntuale applicazione del contratto nazionale a livello decentrato, determinando minore conflittualità e controversie interpretative, con l'ulteriore ausilio d'incontri tra Organizzazioni sindacali e Conferenza dei Rettori delle Università (CRUI) per la determinazione di orientamenti omogenei nell'interpretazione del contratto.

È stato sensibilmente innovato il meccanismo delle progressioni di carriera che, per il passaggio ad una qualifica superiore, prevede ora che il dirigente effettui verifiche periodiche, con metodologie pubbliche e trasparenti, sulle capacità e sull'impegno del candidato, mentre progressioni stipendiali sono condizionate ad una valutazione della qualità relativa alla prestazione individuale. L'irrogazione di una sanzione disciplinare, peraltro, blocca la progressione economica.

Si è previsto di valorizzare ed incentivare l'impegno dei lavoratori, caratterizzati da elevata professionalità, con l'affidare a questi, incarichi temporanei di particolare complessità e collegando buona parte della retribuzione ai risultati conseguiti. A questi stessi lavoratori, inoltre, possono essere riconosciuti i diritti d'autore per le ricerche realizzate.

Sono state irrigidite le sanzioni disciplinari a carico dei dipendenti in caso d'insufficiente rendimento e qualora si rendano colpevoli di elusione dei sistemi di controllo e dell'orario di servizio. L'immediato licenziamento è previsto per la flagranza in caso di peculato, concussione o corruzione.

Le Amministrazioni possono ora disporre di una maggiore discrezionalità nel merito circa l'adesione a richieste di part-time dei lavoratori e questi, per parte loro, hanno la possibilità di fruire della

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

conservazione del posto per condurre esperienze lavorative in altre realtà pubbliche o private o per superare, in tali diversi ambiti lavorativi, eventuali periodi di prova.
In materia di mobilità tra sedi diverse dello stesso Ateneo sono stati fissati criteri puntuali cui le Amministrazioni dovranno adeguarsi, privilegiando i richiedenti in possesso di un idoneo curriculum professionale.
Sono state potenziate, infine, le competenze dell'Ente bilaterale (OO.SS. e CRUI) per la formazione, con l'obiettivo di programmare iniziative di qualità capaci di migliorare la professionalità e l'aggiornamento del personale.

1 agosto 2008

Dirigenza Area III (Sanità amministrativa, sanitaria, tecnica e professionale)

Ipotesi di CCNL dell'Area III della dirigenza del Servizio Sanitario Nazionale, parte normativa quadriennio 2006 - 2009 e parte economica biennio 2006 - 2007

I lavoratori interessati sono complessivamente 143 mila, di cui circa 121 mila dell'area medico-veterinaria e circa 22 mila dell'area della dirigenza dei ruoli professionale, tecnico, amministrativo e delle professioni sanitarie (SPTA).
I testi degli accordi sono stati definiti secondo gli indirizzi del Comitato di settore della sanità.
Nel contratto sono state inserite norme di comportamento in servizio dei dirigenti per realizzare una più efficiente ed efficace gestione delle prestazioni con l'obiettivo delle esigenze primarie dei cittadini utenti.
L'accordo contempera l'esigenza di un miglioramento delle condizioni di lavoro dei dirigenti con più appropriati strumenti per la gestione delle Aziende, in modo da fornire servizi di maggiore qualità. Al riguardo è stato previsto che le Regioni emanino linee generali d'indirizzo sui criteri per la definizione delle modalità di riposo giornaliero e delle pause, per prevenire il rischio clinico dovuto a stanchezza.
Il sistema degli incarichi, dello sviluppo professionale e della valutazione è stato ancor più definito per proseguire nel processo della valorizzazione delle funzioni dirigenziali.
Le parti hanno concordato sull'opportunità di definire un sistema più articolato in materia disciplinare e comportamentale, ivi incluse procedure e sanzioni. La tematica sarà affrontata in una specifica sequenza contrattuale, tenendo conto anche degli eventuali provvedimenti legislativi che dovessero intervenire sulla materia.
L'aumento medio a regime per l'area medica è di circa 260 euro, di cui 149 euro destinati ad incrementare lo stipendio tabellare e 111 euro per finanziare la parte accessoria degli emolumenti.
Per l'area SPTA l'aumento medio a regime è di circa

Dirigenza Area IV (Sanità medica e veterinaria)

Ipotesi di CCNL dell'Area IV della dirigenza del Servizio Sanitario Nazionale parte normativa quadriennio 2006 - 2009 e parte economica biennio 2006 - 2007

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

220 euro, di cui 149 attribuiti alla retribuzione tabellare e 71 euro erogati sulla parte accessoria. Gli incrementi saranno somministrati in due tranches: 1° gennaio 2006, 1° febbraio 2007.

9 settembre 2008

Comparto Agenzie fiscali

Sottoscrizione del CCNL relativo al personale dei livelli del Comparto delle Agenzie fiscali per il quadriennio normativo 2006 - 2009 e biennio economico 2006 - 2007 (FLP)

Sono circa 59 mila così divisi: agenzie delle entrate (35.500), agenzie del territorio (10.838), agenzie delle dogane (485), i lavoratori interessati all'ipotesi. Per la prima volta entra a far parte di questo Comparto il personale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (1340 dipendenti), al quale, dall'entrata in vigore dell'accordo, sarà applicata la disciplina contrattuale delle Agenzie fiscali. La trattativa ha confermato il sistema di relazioni sindacali definendo in modo più puntuale le materie delle stesse, con particolare riguardo alla disciplina degli eventuali progetti di internalizzazione ed esternalizzazione delle attività e dei servizi delle Agenzie, inoltre si è sviluppata su normative relative all'ordinamento professionale. Ampio spazio è stato dedicato all'incentivazione della misurazione e valutazione della qualità dei servizi, rafforzando la normativa già prevista nei precedenti contratti, introducendo istituti contrattuali tendenti alla valorizzazione del personale con meccanismi che garantiscano la selettività delle erogazioni premiali, tese a remunerare il merito, l'impegno, la produttività. Inoltre, il contratto ha confermato il ruolo della formazione, presupposto e condizione per scelte innovative e di riprogettazione dei servizi, per migliorare l'attività tutta delle Agenzie e leva strategica per l'evoluzione professionale, necessaria altresì a favorire il consolidarsi di una nuova cultura gestionale improntata al risultato. Infine, nel caso di arresto in flagranza di reato, confermato dal Gip, l'Amministrazione, espletata la procedura disciplinare, può procedere al licenziamento, anche prima della conclusione del processo penale. L'aumento medio complessivo a regime è di 116 euro mensili per tredici mensilità. Sono previste due tranches di aumento stipendiale al 1° gennaio 2006 e al 1° febbraio 2007 per complessivi 94 euro. La restante quota è finalizzata all'aumento dell'indennità di Agenzia, (10 euro al mese, a decorrere dal 1° gennaio 2007) e al Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività (12 euro al mese, dal 1° marzo 2007). Gli aumenti stabiliti consentono la crescita della retribuzione media complessiva del 4,85% così come definito dalla Legge finanziaria per il 2008.

EVENTO	CONTENUTO/NOTE
<p>12 settembre 2008</p> <p>Dirigenza Area III (Sanità amministrativa, sanitaria, tecnica e professionale)</p> <p>Verbale di rettifica dell'ipotesi di CCNL del personale della dirigenza sanitaria, professionale, tecnico e amministrativa del Servizio Sanitario Nazionale quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007</p> <p>Dirigenza Area IV (Sanità medica e veterinaria)</p> <p>Verbale di rettifica dell'ipotesi di CCNL del personale della dirigenza medico-veterinaria del Servizio Sanitario Nazionale quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007</p>	<p><i>Nel corso delle riunioni per entrambe le aree si è preso atto della necessità di apportare alle rispettive ipotesi di contratto alcune rettifiche ed integrazioni contenute nei rispettivi allegati elenchi ai verbali stessi, concordando di riportare le stesse nei relativi testi contrattuali al momento della sottoscrizione definitiva.</i></p>
<p>22 settembre 2008</p> <p>Enti art. 70 D.Lgs. n. 165/2001</p> <p>Ipotesi di CCNL relativo al personale dei livelli del CNEL - parte normativa quadriennio 2006-2009 e parte economica biennio 2006-2007</p>	<p><i>Il presente CCNL si applica a tutto il personale - esclusi i dirigenti - con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e a tempo determinato, dipendente dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, esso concerne il periodo 1 gennaio 2006 - 31 dicembre 2009 per la parte normativa ed è valido dall'1 gennaio 2006 fino al 31 dicembre 2007 per la parte economica.</i></p> <p><i>Viene confermato l'ordinamento professionale previsto dal CCNL del 18 luglio 2006, con alcune modifiche riportate nel testo dell'Ipotesi. Con questo accordo si è voluto potenziare ed incrementare la capacità di rispondere in modo sempre più mirato ai compiti istituzionali, nonché di perseguire maggiori livelli di efficacia ed efficienza nell'erogazione dei servizi resi.</i></p> <p><i>A tal fine sono potenziati i sistemi di misurazione, verifica ed incentivazione della qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche, realizzando in particolare la più ampia valorizzazione della professionalità dei dipendenti anche mediante la valutazione</i></p>

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

dell'apporto individuale definendo, a tal proposito, anche politiche di incentivazione della produttività. Un Capo a parte viene dedicato alla formazione, indicando non solo i principi generali e le finalità ma anche i destinatari e le procedure della stessa. Infine il Capo III è destinato alle norme disciplinari. L'aumento medio complessivo a regime erogato è di 113 euro in due tranches: 1° gennaio 2006 e 1° gennaio 2007.

26 settembre 2008

Accordo quadro

Ipotesi di CCNQ per la ripartizione dei distacchi e permessi alle Organizzazioni sindacali rappresentative nei comparti nel biennio 2008 – 2009

Con il presente contratto le parti procedono alla nuova ripartizione dei distacchi e permessi il cui contingente complessivo è stato fissato con il CCNQ del 7 agosto 1998, come integrato dal CCNQ del 31 ottobre 2007, in attuazione degli artt. 43 e 50 del D.Lgs. n. 165/2001 e stabiliscono che le tavole di ripartizione dei distacchi e quelle dei permessi di cui agli artt. 2, 3, 4 e 5 entrano in vigore dal giorno successivo alla stipulazione del presente contratto ed avranno valore sino al nuovo accordo successivo all'accertamento della rappresentatività delle Organizzazioni sindacali per il biennio 2010-2011.

OSSERVATORIO GIURISPRUDENZIALE n.1/2008

Si rammenta che costituiscono oggetto dell'osservatorio giurisprudenziale tanto le sentenze direttamente attinenti al pubblico impiego, quanto quelle relative al privato nella misura in cui esprimano principi generali del diritto del lavoro.

PROCESSO DEL LAVORO - FACOLTÀ DELL'AMMINISTRAZIONE DI AVVALERSI DEI PROPRI DIPENDENTI NEL GIUDIZIO DI PRIMO GRADO - MODALITÀ DELLA NOTIFICAZIONE DELLA SENTENZA

Sentenza n. 4690 del 22 febbraio 2008 (Sezione Lavoro, Presidente G. Ianniruberto, Relatore F. Curcuruto)
Giudizio di primo grado in materia di lavoro - Costituzione della P.A. a mezzo di un funzionario - Notifica della sentenza - Al dipendente - Ammissibilità - Fondamento

La disposizione del codice di rito (art. 417 bis c.p.c.), che attribuisce all'amministrazione la facoltà di avvalersi dei propri dipendenti nel giudizio di primo grado, va interpretata nel senso dell'attribuzione di tutte le capacità connesse alla qualità di difensore, ivi compresa quella di ricevere la notificazione della sentenza ai fini del decorso del termine di impugnazione, ancorché tale notificazione si collochi, necessariamente, in un momento successivo alla conclusione del giudizio stesso.

La questione oggetto della decisione della Suprema Corte consiste nello stabilire se, nel caso in cui l'amministrazione statale sia stata in giudizio avvalendosi di un proprio dipendente ai sensi dell'art. 417 bis c.p.c., la notifica della sentenza, ai fini del decorso del termine di impugnazione, vada effettuata allo

stesso dipendente ai sensi dell'art. 285 del c.p.c., che, come visto, rinvia in modo specifico a tale fine all'art. 170, commi 1 e 3, ovvero a norma dell'art. 11, comma 2, del R.D. 30.10.1933 n. 1611, imponendo la notifica di ogni altro atto giudiziale, diverso da quello di cui al primo comma, e delle sentenze "presso l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto ha sede l'autorità giudiziaria presso cui pende la causa o che ha pronunciato la sentenza". Stante l'assenza di precedenti specifici, la Corte si allinea a decisioni rese in riferimento agli artt. 2 e 3 del R.D. n. 1611/33, e all'art. 23 della Legge n. 689/81 che dispone, al comma 4, che, nei giudizi di opposizione ad ordinanza-ingiunzione *l'opponente e l'autorità che ha emesso l'ordinanza possono stare in giudizio personalmente; l'autorità che ha emesso l'ordinanza può avvalersi anche di funzionari appositamente delegati*. Secondo un consolidato indirizzo, la notifica, ai fini del decorso dei termini per l'impugnazione della sentenza pronunciata in un giudizio nel quale sia parte un'amministrazione dello Stato e nel quale l'Avvocatura dello Stato abbia delegato per la rappresentanza della amministrazione un procuratore legale esercente nel circondario dove si è svolto il giudizio, come consentitole dall'art. 2, comma 1, del R.D. n. 1611/33, deve essere effettuata all'Avvocatura dello Stato presso i suoi Uffici, secondo il regime dettato dall'art. 11 del R.D.; diverso il discorso nel caso in cui l'amministrazione sia stata difesa da un proprio funzionario. Assolutamente pacifico è che "il giudizio di opposizione" a sanzione amministrativa, ex art. 23 della Legge n. 689/81, contenga una deroga al primo comma dell'art. 11 del R.D. n. 1611/33 all'obbligatoria notifica presso l'Avvocatura dello Stato degli atti introduttivi contro le amministrazioni dello Stato ed inoltre, allorquando

OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA

l'autorità opposta sia rimasta contumace, una deroga al secondo comma del suddetto art. 11, che prevede la notificazione degli altri atti giudiziari e delle sentenze presso l'Avvocatura. Ne consegue che la notificazione della sentenza che chiude il giudizio di opposizione, ai fini del decorso del termine per l'impugnazione, deve essere effettuata alla stessa autorità opposta e non presso l'ufficio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato, territorialmente competente, trovando applicazione i principi generali contenuti negli artt. 292 e 285 c.p.c. Infine, una volta qualificata la fattispecie prevista dall'art. 417 bis come ipotesi di difesa diretta, non è dato comprendere come si possa escludere, quanto alla notifica della sentenza, l'applicazione delle regole specifiche dettate per tale ipotesi, in considerazione delle modalità di notificazione dell'atto introduttivo. Per mezzo, infatti, della notifica allo stesso dipendente, l'amministrazione sarà già in grado di effettuare una prima valutazione circa l'opportunità dell'impugnazione, attraverso un dialogo costante fra l'amministrazione stessa che ha istruito il primo grado e l'Avvocatura che si occuperà di istruire il giudizio di appello.

LAVORO PUBBLICO - CONTRATTI INTEGRATIVI - PROCEDURA INTERPRETATIVA - ESCLUSIONE
Sentenza n. 4505 del 21 febbraio 2008
(Sezione Lavoro, Presidente G. Ianniruberto, Relatore G. Mammone)
Accertamento pregiudiziale sull'efficacia, validità ed interpretazione dei contratti collettivi dei dipendenti pubblici - Accordi integrativi - Procedure "ex" art. 64 del D.Lgs. n. 165/2001 e 420 bis c.p.c. - Applicabilità - Esclusione - Fondamento - Fattispecie

La procedura di interpretazione consensuale, prevista dall'art. 64 del

D.Lgs. n. 165/2001, può essere promossa solo per i contratti di comparto, in quanto è solo per questi che l'ARAN svolge una concreta attività negoziale che, con le procedure previste dagli artt. 40 e seguenti, conduce alla sottoscrizione richiesta dal citato art. 64, dovendo essa escludersi, pertanto, per i contratti integrativi, la cui sottoscrizione non compete all'ARAN ma alle singole amministrazioni, alle quali l'Agenzia può offrire, su richiesta, assistenza. Né, per i contratti integrativi, può farsi ricorso al procedimento ex art. 420 bis c.p.c., difettando la natura di contratto nazionale.

Mentre l'art. 64 del D.Lgs. n. 165/2001 regola lo strumento processuale di interpretazione delle norme di fonte collettiva per i lavoratori del pubblico impiego privatizzato, l'art. 420 bis c.p.c.¹ - introdotto dal D.Lgs. n. 40/2006 - prevede un analogo strumento per la definizione di controversie di cui all'art. 409 c.p.c., relativamente alla corretta applicazione ed interpretazione di norme di CCNL nell'ambito del privato impiego. In quest'ultimo caso è, inoltre, necessario il coordinamento con l'art. 146 bis delle disposizioni di attuazione al codice di rito², per il quale *nel caso di cui all'art. 420 bis del codice, si applica, in quanto compatibile, l'articolo 64, commi 4, 6, 7, 8 del D.Lgs. n. 165/2001*³.

Di contro, l'accordo del 13 giugno 2001, rilevante ai fini della soluzione della controversia in esame, essendo stato stipulato tra i rappresentanti del Ministero del Lavoro e le OO. SS., sia pure a livello nazionale, non rientra tra i contratti contemplati dall'art. 64 del D.Lgs. n. 165/2001. L'ARAN, infatti, sottoscrive i contratti di "comparto", ovvero i contratti che regolano i rapporti di lavoro dei dipendenti contrattualizzati sulla base di una unità di contrattazione nazionale prevista dalla legge per i "settori omogenei o affini", ma concretamente individuata mediante "accordi quadro" (art. 40, c.2,

del D.Lgs. n. 165/2001), non coincidente quindi né con il settore, né con la categoria, né con l'aggregazione di pubblici dipendenti, ma rispondenti alle esigenze tecniche di organizzazione della struttura contrattuale del pubblico impiego. Da questa contrattazione si distingue la contrattazione integrativa, che viene attivata dalle singole amministrazioni nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali. La sottoscrizione di questa tipologia di contratti non compete all'ARAN ma alle singole amministrazioni, alle quali l'Agenzia può offrire, dietro richiesta, assistenza ai fini della contrattazione⁴. La conclusione cui perviene la Suprema Corte è che *la procedura prevista dall'art. 64 del D.Lgs. n. 165/2001 può essere promossa solo per i contratti di comparto, in quanto è solo per questi che l'ARAN svolge una concreta attività negoziale, che, con le procedure previste dagli artt. 40 e segg. conduce alla "sottoscrizione" richiesta dall'art. 64*. Analogamente, per quanto concerne l'esperimento della procedura di cui all'art. 420, questa non è rimessa alla discrezionalità del giudice, in quanto soggiace ad alcuni rigorosi presupposti legittimanti, quali l'esistenza di una controversia riconducibile all'art. 409 c.p.c. (con esclusione di quelle controversie rimesse al giudice ordinario ai sensi dell'art. 63 del D.Lgs. n. 165/2001) e l'esistenza di una seria questione (la cui definizione sia indispensabile ai fini della decisione), attinente l'efficacia, la validità o l'interpretazione di norma collettiva di *livello nazionale*. Nel caso di specie, tralasciando ogni valutazione circa l'esistenza degli altri presupposti, appare privo di ogni ragionevole dubbio che il giudice di merito abbia adottato il procedimento interpretativo ex art. 420 bis c.p.c. non per un "contratto o accordo collettivo nazionale", ma per una norma contenuta in un accordo che costituisce l'attualizzazione di un protocollo allegato al contratto integrativo del

25.10.2000. Questa diversificazione della natura giuridica del contratto integrativo, in aperta antitesi con il contratto collettivo nazionale è, più volte, stata affermata dalla Corte con riferimento ai limiti della deduzione per cassazione del vizio di violazione o falsa applicazione dei contratti collettivi nazionali del pubblico impiego privatizzato, previsto dall'art. 63 del D.Lgs. n. 165/2001⁵.

LAVORO PUBBLICO - PROCEDURA ARBITRALE - IMPUGNAZIONE DI SANZIONE DISCIPLINARE NON RISOLUTIVA

Sentenza n. 5045 del 26 febbraio 2008

(Sezione Lavoro, Presidente G.

Ianniruberto, Relatore F. Curcuruto)

Lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni - Art. 6 del contratto collettivo nazionale quadro in materia di procedure di conciliazione e arbitrato del 2001 - Facoltà del ricorso all'arbitro unico - Mancato rispetto del termine di 20 giorni dall'applicazione della sanzione - Adesione della P.A. - Conseguenze - Possibilità di eccepire successivamente il mancato rispetto del termine - Esclusione - Fondamento

In tema di procedure di conciliazione e arbitrato, la richiesta di impugnazione, dinanzi all'arbitro unico, alla stregua del contratto collettivo nazionale quadro 23 gennaio 2001, di sanzione disciplinare non risolutiva del rapporto di lavoro, formulata oltre il termine di 20 giorni dall'applicazione della sanzione stessa, non vincola l'amministrazione che, pur non avendone l'obbligo, può aderirvi, esercitando le capacità e i poteri del privato datore di lavoro. Pertanto, l'amministrazione che abbia accettato che venga avviato, e si concluda, il procedimento di nomina dell'arbitro, non può, successivamente, sollevare, in alcun momento della procedura arbitrale, l'eccezione di tardività per mancato rispetto, da parte del lavoratore, del menzionato termine di 20

giorni, perché ciò equivarrebbe ad una non più ammissibile revoca del consenso già prestato.

Le parti collettive, a seguito delle "richieste di chiarimenti in merito al termine per l'impugnazione delle sanzioni disciplinari" di fronte all'arbitro, istituito dal contratto collettivo quadro 23 gennaio 2001, hanno ritenuto necessaria l'interpretazione autentica dell'art. 6 del sopra citato contratto. Ai sensi degli artt. 56, 65 e 66 del D.Lgs. n. 165/2001, nonché dell'art. 421 *ter* c.p.c., si è stabilito che *l'art. 6 del CCNQ del 23.01.2001 non modifica il termine di impugnazione delle sanzioni disciplinari in caso di ricorso alle procedure arbitrali, sia di fronte all'arbitro unico che di fronte ai collegi arbitrali di cui ai commi 8 e 9 dell'art. 55 del D.Lgs. n. 165/2001 e dell'art. 7, comma 6 della Legge n. 300/70.*

La richiesta di impugnazione dinanzi all'arbitro unico, in base al contratto quadro, di sanzione disciplinare non risolutiva del rapporto di lavoro, formulata oltre il termine di 20 giorni dalla applicazione della sanzione stessa, non vincola l'amministrazione. Quest'ultima, tuttavia, pur non avendone l'obbligo, può aderirvi, esercitando le capacità e i poteri del privato datore di lavoro conferite dall'art. 5 del D.Lgs. n. 165/2001.

Quindi, se a fronte di siffatta richiesta l'amministrazione accetta che venga avviata e si concluda il procedimento di nomina dell'arbitro a norma dell'art. 3 del menzionato contratto quadro, essa non può successivamente sollevare, in alcun momento della procedura arbitrale, l'eccezione di tardività per mancato rispetto, da parte del lavoratore, del menzionato termine di 20 giorni dal momento che ciò equivarrebbe ad una revoca, non più ammissibile, del consenso già prestato⁶.

a cura di **Paola Tiberi**
U.O Affari giuridici ARAN

Cassazione civ. sez. lavoro n. 5104 del 27/2/2008

Pubblico Impiego - Attribuzione di posizioni organizzative - Discrezionalità - Sussiste

Quando la P.A. abbia a propria disposizione margini di discrezionalità, secondo i criteri previsti dalla normativa contrattuale collettiva, può avvalersene sempre che agisca con correttezza e buona fede.

La controversia ha per oggetto la richiesta di una dipendente di una Asl di annullare la delibera con la quale non le era stata attribuita la posizione organizzativa e la relativa indennità; l'Amministrazione aveva motivato tale scelta sostenendo che l'individuazione delle posizioni organizzative rappresenta una mera operazione di ricognizione che fa parte di un più ampio processo di classificazione del personale previsto dal contratto collettivo e riconducibile alla discrezionalità non amministrativa ma organizzativa, tipica prerogativa del datore di lavoro.

Secondo la ricorrente questa ricognizione non implicava scelte discrezionali per l'amministrazione in termini di opportunità, ma solamente l'accertamento dei presupposti obiettivi, al fine dell'attribuzione del beneficio.

Il giudice di primo grado respinge il ricorso, così come la Corte d'appello. La Suprema Corte, nel conformarsi alle precedenti decisioni, respinge il ricorso e, motivando adeguatamente la sentenza, riconosce alla ASL un comportamento corretto in quanto ispirato ai principi di correttezza e buona fede previsti dalla normativa contrattuale; nello specifico, sostiene che *se pure risponde al vero che nei settori in cui i rapporti di lavoro sono regolati dal diritto privato del lavoro, la p.a. è priva della specifica discrezionalità amministrativa, nell'assegnazione dei singoli incarichi ai dipendenti e,*

specificamente nell'attribuire le posizioni organizzative, deve comunque operare secondo correttezza e buona fede. Questo comunque non esclude che l'amministrazione, come qualunque datore di lavoro operi nell'ambito del diritto privato, abbia a propria disposizione dei margini di discrezionalità, in particolare quelli previsti dalla contrattazione collettiva, a condizione sempre che se ne avvalga con correttezza e buona fede. Ed è quello che accade nel caso di specie dove appunto, a parere della Corte, l'esistenza di ampi margini di discrezionalità dell'azienda emergeva dalle previsioni del contratto collettivo in cui si precisava che l'azienda avrebbe tenuto conto, nell'individuazione del personale cui conferire l'incarico, rispetto alle funzioni prevalenti da svolgere, della natura e delle caratteristiche dei programmi da realizzare.

Cassazione Sezioni unite n. 8736 del 4 aprile 2008 (Presidente Vittoria - Relatore Balletti)
Azienda Ospedaliera - Assunzione con procedura concorsuale - Scorrimento della graduatoria - Giurisdizione del giudice ordinario

Le controversie relative al diritto all'assunzione, per effetto dello scorrimento della graduatoria di un pubblico concorso, rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario.

La controversia riguarda un dipendente di azienda ospedaliera, idoneo ad un concorso per dirigente amministrativo, il quale ricorre al giudice ordinario, al fine di ottenere l'obbligo dell'Azienda di scorrere la graduatoria.

Il Tribunale rigettava il ricorso, che veniva invece accolto dalla Corte d'Appello territoriale, la quale, mentre condannava l'Azienda Ospedaliera allo scorrimento della graduatoria e conseguentemente all'assunzione di

detto ricorrente con la qualifica dirigenziale, disattendeva l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata da un controinteressato.

Le Sezioni Unite, intervenute sulla questione concernente l'eccezione vizio di giurisdizione, rilevano che "esaurita la procedura concorsuale si è sul terreno degli atti di gestione e della capacità di diritto privato dell'amministrazione pubblica, ai sensi del D.Lgs. n. 165/2001, art. 5, comma 2, sicché il soggetto individuato all'esito del procedimento amministrativo di selezione, ad evidenza pubblica, versa nella condizione propria dell'aggiudicatario di qualsiasi altro contratto, svolgendosi ormai il suo rapporto con la controparte in modo paritario e ponendosi la decisione di quest'ultima di coprire un certo numero di posti e di assumere i vincitori del concorso come fonte, per l'interessato, del suo diritto alla stipulazione".

La situazione non muta (Cass. n. 3252/2003) nei casi in cui, assunti i vincitori nel numero corrispondente ai posti originariamente messi a concorso, l'amministrazione delibera ulteriori assunzioni utilizzando la possibilità del cosiddetto scorrimento.

Nel caso specifico, prosegue la Corte, *come più volte affermato (Cassazione n. 20107/2005), sono attribuite alla giurisdizione del giudice ordinario tutte le controversie inerenti ad ogni fase del rapporto di lavoro, incluse le controversie concernenti l'assunzione al lavoro, mentre la riserva in via residuale della giurisdizione amministrativa, contenuta al comma 4 dell'art. 63 del D.Lgs. n. 165/2001, concerne esclusivamente le procedure concorsuali strumentali alla costituzione del rapporto di lavoro con la p.a. che si sviluppano fino all'approvazione della graduatoria, ma non riguardano il successivo atto di nomina, e neppure quello relativo alla delibera, di ulteriori assunzioni mediante lo scorrimento della graduatoria.*

Vale quindi ribadire che il concorrente idoneo, il quale in presenza di utilizzazione dello scorrimento, vantando una determinata posizione nella graduatoria già approvata ed in possesso dei requisiti stabiliti dal bando di concorso per fruire di una riserva di posti, pretenda di essere incluso nel novero degli ulteriori chiamati alla stipulazione del contratto di lavoro, fa valere il proprio diritto all'assunzione - e sempre che non ponga in discussione le procedure concorsuali - con la conseguenza che la domanda giudiziale, trattandosi di rapporto di impiego assoggettato al regime contrattuale, è devoluta al giudice ordinario.

Cassazione sez. unite n. 8740 del 4 aprile 2008

Amministrazione comunale - Istituzione di posizione organica sovraordinata - Demansionamento e mobbing - Insussistenza

Non subisce demansionamento il pubblico dipendente che venga sopravanzato da un neo-assunto con qualifica superiore per effetto di una riorganizzazione dell'organico dell'Ente, in quanto l'Amministrazione ha la piena discrezionalità di modificare la struttura organica istituendo come nel caso di specie.

Il fatto riguarda un dipendente comunale il quale conveniva in giudizio l'amministrazione comunale configurando la vicenda in termini di "demansionamento affiancato da mobbing". Il ricorrente lamentava di essere stato privato delle sue specifiche mansioni, dal momento in cui l'Amministrazione, con una variazione di organico, aveva introdotto in posizione verticistica un neo-assunto con mansioni superiori alle sue. La Corte d'Appello respingeva il ricorso, in particolare sosteneva che l'appellante aveva conservato mansioni

congrue rispetto al suo inquadramento e relativamente al mobbing escludeva l'esistenza di ogni prova sul punto. Le sezioni unite, investite della controversia, respingono il ricorso poiché l'amministrazione comunale aveva effettuato una modifica dell'organico - peraltro pacificamente riconosciuta dal Tar Abruzzo - in virtù della quale il ricorrente si è trovato ad essere in posizione non più di vertice, in conseguenza della creazione ex novo di un posto, ma ha mantenuto comunque, all'interno dell'amministrazione, mansioni congrue rispetto al suo inquadramento. Inoltre, nessun rilievo poteva essere riconosciuto al fatto che egli si sia venuto a trovare in posizione subordinata rispetto a quella del neo-assunto con qualifica superiore, in quanto il D.Lgs. n. 165/2001, art. 52, a differenza del 2103 c.c., impone, nei confronti del prestatore di lavoro, il mantenimento delle mansioni per le quali è stato assunto o di quelle considerate equivalenti nell'ambito della classificazione professionale prevista dai contratti collettivi, senza dare rilievo a quelle in concreto svolte. Quindi secondo il Collegio non si trattava di una posizione penalizzante per il dipendente comunale, in quanto l'Amministrazione, nella riorganizzazione dell'Ente, aveva agito in conformità al dettato di cui al citato art. 52 del D.Lgs. n. 165/2001, assicurando lo svolgimento delle mansioni per le quali era stato assunto o quelle considerate equivalenti nell'ambito della classificazione professionale prevista dai contratti collettivi.

Tar Lazio - Roma, sez. I quater n. 2877 del 7 aprile 2008

Pubblico Impiego - Non privatizzato - Amministrazione penitenziaria - Sanzione disciplinare - Asserito intento persecutorio e mobbing - Risarcimento del danno - Non accoglimento

Non può essere accolta l'istanza di risarcimento del danno da "mobbing" nel caso in cui non si riscontri nel comportamento dell'Amministrazione una serie prolungata di atti volti ad "accerchiare" la vittima e porla in posizione di debolezza, sulla base di un intento persecutorio sistematicamente perseguito.

Il giudizio riguarda la richiesta di risarcimento di danno di un dipendente dell'Amministrazione penitenziaria, il quale chiedeva l'annullamento di un provvedimento disciplinare inflittogli dal capo dipartimento e la relativa decurtazione dello stipendio, per avere tenuto comportamenti negligenti durante l'espletamento del servizio. Il ricorrente, a sostegno della propria tesi, denuncia di essere stato oggetto di "una odiosa pratica di mobbing" e descrive, a fondamento della sua istanza, una serie di comportamenti sanzionatori tenuti dall'Amministrazione.

Il Tribunale Amministrativo del Lazio respinge la domanda di risarcimento in quanto la tipologia del *mobbing* (in linea con la sentenza n. 3315/2007) si traduce nel demansionamento o comunque nell'emanazione di atti illegittimi derivanti dal rapporto di impiego, ipotesi queste in cui la responsabilità, anche per danno alla salute del dipendente, è di tipo contrattuale. Nello specifico, deve ricercarsi quell'inosservanza delle regole di imparzialità, correttezza e buona amministrazione (come codificate dalla Legge n. 241/90); detta violazione può ravvisarsi in comportamenti omissivi o dilatori dell'amministrazione ovvero violazioni di norme ovvero atti affetti anche da illegittimità formali che denotino grave alterazione del rapporto sinallagmatico, tale da determinare un danno alla salute del dipendente.

Il Collegio ritiene inoltre che la materia è delicata e non si può trascendere dalla ricerca di un punto di equilibrio tra l'esigenza di tutelare i lavoratori che

rimangono vittime di iniziative persecutorie e la necessità di evitare una "giuridificazione" eccessiva e patologica dei rapporti umani in ambito lavorativo che comporterebbe l'attribuzione di sanzione giuridica a qualsivoglia scorrettezza o a qualunque evento della convivenza umana nel rapporto di lavoro. Le varie impostazioni concordano sul fatto che per aversi "mobbing" ci si debba trovare di fronte ad una serie prolungata di atti volti ad "accerchiare" la vittima, a porla in posizione di debolezza sulla base di un intento persecutorio sistematicamente perseguito.

Nel caso in esame non ricorre una pluralità di comportamenti e azioni a carattere persecutorio, sistematicamente diretti contro il dipendente, appare invece ravvisabile un insieme di eventi e circostanze "fisiologici" allo svolgimento di un rapporto lavorativo, connessi ad esigenze organizzative ma anche a ordinari disservizi e/o disfunzioni di carattere casuale, inidonei a dare prova della sussistenza del fatto dannoso. Il Tribunale, pertanto, respinge la domanda di risarcimento per *mobbing*.

**Corte Cassazione sez.lav. Sentenza n. 10706 del 24 aprile 2008 (Presidente Ciciretti Relatore-Ianniello)
Rapporto di lavoro privato – Malattia - Secondo lavoro - Licenziamento per giusta causa**

Il dipendente che effettua un secondo lavoro in malattia può essere licenziato per giusta causa in quanto la doppia attività comporta un ritardo nella ripresa fisica.

Un lavoratore, dipendente da una società privata, è stato licenziato per avere svolto, durante un periodo di assenza dal lavoro per malattia, attività lavorativa presso terzi.

La Corte di appello, riformando parzialmente la sentenza del Tribunale,

ha annullato il licenziamento osservando che *il dipendente non aveva realizzato un grave inadempimento agli obblighi contrattuali perché si trattava di lavoro svolto nelle ore serali e non pregiudizievole per la guarigione.*

La società impugnava la decisione della Corte territoriale lamentando violazione e falsa applicazione dell'art. 18 L. n. 300/70 e proponeva ricorso in Cassazione.

La Suprema Corte accoglie il ricorso della società e nella propria decisione ribadisce il proprio costante orientamento in materia (da ultimo Cass. 14046/2005) secondo cui *tale comportamento può giustificare il licenziamento per violazione dei doveri generali di correttezza e buona fede e degli specifici obblighi contrattuali di diligenza e fedeltà oltre che nell'ipotesi in cui l'attività esterna sia di per sé sufficiente a far presumere l'inesistenza della malattia, anche quando la medesima attività, valutata ex ante in relazione alla natura della patologia e delle mansioni svolte, possa pregiudicare o ritardare la guarigione e con essa il rientro del lavoratore in servizio.*

Cassazione sez. lav. n. 2772 del 6 febbraio 2008

Contratti collettivi – Comparto Ministeri – Riattivazione del procedimento disciplinare sospeso per la pendenza di un giudizio penale - Decorrenza da notifica sentenza

La norma del contratto collettivo del Comparto Ministeri (art. 25 del 16 maggio 1995), secondo la quale il procedimento disciplinare sospeso per la pendenza di un giudizio penale è riattivato entro centottanta giorni da quando l'Amministrazione ha avuto notizia della sentenza definitiva, si interpreta nel senso che detto termine decorre dalla conoscenza, da parte dell'amministrazione, del provvedimento completo di motivazione e non solo nel suo estratto.

La Corte di Cassazione è intervenuta su una questione relativa all'interpretazione della clausola contrattuale del Comparto Ministeri che prevede la sospensione del procedimento disciplinare nelle more della definizione di un giudizio penale e la riattivazione entro il termine di 180 giorni da quando l'Amministrazione ha avuto notizia della sentenza definitiva; su questo punto sia il Tribunale sia la Corte di merito hanno assegnato rilievo, ai fini del decorso del predetto termine, alla ricezione del solo estratto della sentenza, in particolare secondo la Corte territoriale, *la norma collettiva non richiede, per il decorso del termine, la conoscenza completa di tutti gli atti del procedimento penale, ma trova la sua ratio nell'esigenza di consentire all'amministrazione di conoscere l'esito di quel procedimento e non di valutare nel dettaglio le risultanze già valutate.* La Suprema Corte, nel cassare la sentenza impugnata, ha ritenuto preliminarmente che *la giurisprudenza di questa Corte, con riguardo ai contratti collettivi di lavoro di pubblico impiego privatizzato, il D.Lgs. n. 165/2001, art. 63, stabilisce che nelle controversie di lavoro, concernenti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, il ricorso per Cassazione può essere proposto anche per violazione e falsa applicazione dei contratti e degli accordi collettivi, di cui all'art. 40 del cit. decreto e che sempre secondo tale giurisprudenza, nel procedere alla diretta interpretazione dei contratti, va fatta applicazione dei criteri di cui all'art. 1362 c.c. con l'esame dell'intero contratto ex art. 1362 e non delle sole clausole denunciate (Cassazione n. 4714/2005).* Nello specifico, la Corte, relativamente alla questione se il termine per la riattivazione del procedimento disciplinare, di cui alla norma contrattuale, si riferisca non solo alla sentenza, ma anche all'estratto della medesima, sostiene che *il termine sentenza ha un preciso significato, esattamente determinato, e che invece il*

sintagma "estratto della sentenza" ne ha uno diverso, proprio in virtù delle regole di diritto che li riguardano. In particolare, la diversità fra i due termini, emerge sotto il profilo della comune intenzione delle parti, risultante dall'insieme delle clausole regolative della materia, non può essere trascurato che la questione interpretativa in esame riguarda una clausola su di un termine il cui decorso consuma un potere assegnato dal contratto ad una delle parti, e dall'altro che il suddetto potere, ove esercitato in relazione a fatti anche di rilievo penale, deve misurarsi con i risultati raggiunti dal magistrato sottoponendoli ad ulteriore valutazione.

Ne deriva che proprio per l'importanza degli effetti ad esso connessi il termine deve essere ancorato ad un punto del tempo esattamente individuabile, a partire dal quale il titolare del potere disciplinare sia messo in condizioni di valutare tutti i fatti in relazione ai quali esso deve esercitarsi.

A sostegno di tale tesi è importante ricordare la giurisprudenza del Consiglio di Stato che, munito all'epoca di giurisdizione sul rapporto di lavoro, ha per molto tempo interpretato la norma in questione nel senso *che tale termine inizia a decorrere dalla comunicazione completa della sentenza irrevocabile* (Cons. Stato n. 1213/2007; n. 3288/2001).

Cassazione n. 10344 del 22/4/2008

(Presidente S.Ciciretti- Relatore P.Picone)

CCNL Regioni e Autonomie locali - Permessi per ragioni di studio - Attività propedeutiche al superamento degli esami – Assenza ingiustificata

La norma relativa ai permessi straordinari retribuiti - di cui all'art. 15 del CCNL del personale non dirigente del Comparto Regioni ed Autonomie locali del 14.9.2000 - va interpretata nel senso che possono essere concessi

solo per frequentare i corsi coincidenti con gli orari di servizio, non per la preparazione degli esami ovvero per lo svolgimento di attività complementari, come i colloqui con i docenti o attività di segreteria.

La controversia riguarda una dipendente comunale la quale chiedeva l'annullamento del provvedimento disciplinare disposto dall'amministrazione, per assenza ingiustificata dovuta alla fruizione di giorni di permesso per motivi di studio. Il Tribunale adito decide attribuendo alla norma la lettura interpretata nel senso "che i permessi straordinari retribuiti fino a 150 ore spettano anche per le attività di studio propedeutiche al superamento degli esami".

La Suprema Corte, invece, intervenuta su ricorso del Comune, in applicazione dei criteri di ermeneutica precisati dagli artt. 1362 e 1363 c.c., interpreta la norma contrattuale (art. 15, diritto allo studio) nel senso *che i permessi straordinari retribuiti possono essere concessi soltanto per frequentare i corsi indicati dalla clausola in orari coincidenti con quelli di servizio, non per le necessità connesse all'esigenza di preparazione degli esami, ovvero per le attività complementari*".

Le argomentazioni della Corte sono in sintesi le seguenti: *la parola "partecipazione" ha un significato letterale equivalente a quello di "frequenza"; la norma prevede, pena la considerazione dell'assenza ingiustificata, la presentazione al termine dei corsi dell'attestato di partecipazione e degli esami sostenuti, ancorché con esito negativo, mostrando di collegare i permessi ad impegni di studio richiedenti la presenza del dipendente in orari di servizio presso la struttura formativa; ed inoltre, l'intento degli stipulanti è confermato dal comma dell'articolo che consente di utilizzare, per sostenere gli esami, il diverso istituto dei permessi per la partecipazione a prove di concorso.*

Da ultimo, decisiva per la Corte, è la parte del dispositivo dedicata agli obblighi del datore di lavoro, il quale *ha l'obbligo di assegnare turni di lavoro tali da agevolare la frequenza ai corsi e la preparazione agli esami, escludendo, ai fini della stessa agevolazione, l'obbligo del dipendente di eseguire prestazioni di lavoro straordinario, nei giorni festivi o di riposo settimanale; pertanto le parti prendono in considerazione la preparazione agli esami, ma ai soli fini dell'agevolazione concessa nei limiti precisati, cui non si accenna invece, nella disciplina dedicata ai permessi retribuiti.*

a cura di **Maria Elisabetta Bilotta**
U.O. Affari giuridici ARAN

NOTE

¹ Cfr. P.TIBERI, "L'accertamento pregiudiziale per l'interpretazione delle clausole controverse nel settore privato. Analogie con l'art. 64 del D.Lgs. n. 165/2001?", in LPA, Fasc. 5-2006, Giuffrè Editore, Milano.

² Cfr. L'Art. 19, lett. E, del D.Lgs. n. 40/2006.

³ I commi richiamati dell'art. 64 regolano le modalità di riassunzione e i rapporti tra il giudizio stesso ed eventuali altri processi per i quali sia rilevante l'interpretazione data dalla Corte, nonché, inoltre, la possibilità di condannare ex art. 96 c.p.c. la parte soccombente.

⁴ Cfr. art. 46, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001.

⁵ Cfr. Cassazione 19.07.06 n. 16522 e 22.09.06 n. 20599.

⁶ Vedi art. 3, commi 2 e 3, del CCNQ 23.01.2001.