

alan newsletter

2/2004

AGENZIA
PER LA RAPPRESENTANZA
NEGOZIALE
DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI

MARZO/APRILE 2004
REDAZIONE
VIA DEL CORSO 476
00186 ROMA

COMMENTI
CONTRATTO
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
DEI MINISTRI:
NOTE E COMMENTI

LA LENTA MARCIA
DELLA CONTRATTAZIONE:
L'ESPERIENZA
DELLA SCUOLA

OSSERVATORIO
UNIONE EUROPEA
DIMENSIONE SOCIALE
E GLOBALIZZAZIONE.
LE POLITICHE
DELL'UNIONE EUROPEA
E I RAPPORTI
EURO-MEDITERRANEI





DIRETTORE

Guido Fantoni

DIRETTORE RESPONSABILE

Anna Maria Gaibisso

**COMITATO
TECNICO-SCIENTIFICO**

Domenico Di Cocco
Silvana Dragonetti
Sergio Gasparrini
Antonio Guida
Massimo Massella Ducci Teri
Pasquale Palmiero
Arturo Parisi
Mario Ricciardi
Gianfranco Rucco
Renato Ruffini

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Tiziana De Florio

**PROGETTO GRAFICO
E IMPAGINAZIONE**

Angelo Molaioli

REDAZIONE

Telefono 0632483265
Fax 0632483351
e-mail: deflorio@aranagenzia.it

STAMPA



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

ANNO IX N. 2
MARZO-APRILE 2004

INTERVISTE

*Il nuovo contratto del Comparto
Presidenza del Consiglio dei Ministri.
Intervista al Consigliere Antonio Catricalà* 2

COMMENTI

*Il contratto Presidenza del Consiglio
dei Ministri: note e commenti
di Elvira Gentile* 4

*La lenta marcia della contrattazione:
l'esperienza della scuola
di Mimmo Carrieri* 14

OSSERVATORIO UNIONE EUROPEA

*Dimensione sociale e globalizzazione.
Le politiche dell'Unione Europea
e i rapporti euro-mediterranei
di Enzo Avanzi* 19

*Anno 2004: dall'Europa dei 15
all'Europa dei 25
a cura di Arturo Parisi* 22

CONVEGNI

*Euro Pa 2004: tra devolution e nuova Europa
di Annalisa Scalco* 24

FLASH NOTIZIE

*a cura di Alessia Moroni e Barbara Paradisi
Attività svolta dall'Aran* 25

LEGISLAZIONE

*Provvedimenti pubblicati
ed attività parlamentare
di Tiziana De Florio e Rosario Soloperto* 31

NEGOZIAZIONE

*Formazione ed utilizzo del Fondo unico
di amministrazione 2002 del personale
non dirigente delle Autonomie locali
a cura del Servizio Studi Aran* 35

PROBLEMI APPLICATIVI

*Osservatorio ARAN di giurisprudenza
a cura del Servizio Studi Aran* 42

INDICE

INTERVISTE

IL NUOVO CONTRATTO DEL COMPARTO PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

INTERVISTA AL CONSIGLIERE ANTONIO CATRICALÀ
SEGRETARIO GENERALE DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO

Riconoscimento del ruolo di guida e di coordinamento della Presidenza del Consiglio, novità nella preparazione dei massimi funzionari dello Stato, accentuazione del merito rispetto ad altri parametri, flessibilità nel lavoro e maggiore disponibilità negli orari, diminuzione del personale del comparto a fronte di una maggiore produttività: il primo contratto per il personale della Presidenza del Consiglio dopo la creazione di un comparto *ad hoc*, fotografa questa situazione. Ed è una situazione che soddisfa il Consigliere Antonio Catricalà, Segretario generale di Palazzo Chigi.

Pensa che questo contratto rappresenti il "fatto nuovo" dell'intera tornata negoziale del pubblico impiego?

Certamente. C'è un riconoscimento della specificità della funzione della Presidenza del Consiglio, sia nell'articolazione delle posizioni funzionali sia nella descrizione delle prestazioni lavorative, che si giustifica solo in un istituto che ha la responsabilità di coordinare tutte le Amministrazioni dello Stato. Le posizioni funzionali apicali potranno essere conferite ad un numero molto limitato di dipendenti per i quali si

richiede la laurea come titolo minimo e l'iscrizione ad un master della Scuola superiore della pubblica Amministrazione che si sta organizzando proprio per la Presidenza del Consiglio.

Lo chiameremo "master Presidenza" proprio perché le materie che si insegneranno sono quelle del coordinamento, del drafting legislativo, dell'impatto della regolamentazione, dei rapporti con il Parlamento, delle regole governative e parlamentari per la creazione delle norme di ogni rango, nonché per la loro corretta applicazione. Appendici del master riguarderanno la Protezione civile, la lotta alla droga, il servizio civile, le politiche comunitarie, l'innovazione tecnologica e le altre funzioni di indirizzo di coordinamento della Presidenza del Consiglio.

La politica del Governo per una maggiore flessibilità di lavoro e una progressione delle carriere basata sulla meritocrazia e non solo sull'anzianità è stata rispettata in questo contratto?

C'è meritocrazia sia nei passaggi di area sia nel conseguimento delle posizioni apicali. Per esempio: per essere iscritti al master bisognerà superare un esame scritto.

In termini retributivi, saranno pagati meglio tutti i dipendenti che daranno maggiore disponibilità per gli orari e per la reperibilità.

Non ci sarà distinzione tra i dipendenti di ruolo e quelli comandati, perché non la provenienza ma il merito deve essere alla base dei risultati personali.



Il contratto interessa duemilasettecento lavoratori. Non sono troppi per un istituto con funzioni di coordinamento?

All'inizio dell'attività del governo, la pianta organica prevedeva 3.790 dipendenti; le nuove dotazioni, 2.047.

C'è stato, quindi, uno snellimento della struttura con il blocco delle assunzioni e dei comandi.

Si è ottenuto questo risultato nonostante l'aumento dell'attività della Presidenza del Consiglio in tema di attuazione del programma di governo, dell'attività "Italiani nel mondo", il dipartimento antidroga e il nuovo servizio civile, che richiede un impegno forte almeno quanto quello della direzione generale della leva militare e, infine, tutti i distretti periferici.

Nel complesso, sono soddisfatto perché ho potuto procedere alla riduzione richiesta dal presidente Berlusconi senza diminuire – anzi, aumentando – la produttività dell'ufficio.

Uno dei punti dolenti del rapporto cittadino-amministrazione è rappresentato

dall'orario di lavoro dei pubblici dipendenti. La Presidenza del Consiglio ha compiti di coordinamento e di direzione e ne fanno parte dipartimenti come la Protezione civile e numerosi Commissari straordinari in cui la flessibilità dell'impegno di lavoro è essenziale: come interviene questo contratto?

La risposta a queste esigenze, vitali per un paese moderno, è adeguata. Un'indennità, complessivamente contenuta, consente orari flessibili articolati secondo le necessità tipiche della Presidenza, una reperibilità costante, interventi urgenti e particolarmente gravosi e la possibile estensione dell'orario a tutte le ventiquattro ore, in modo da attuare in pieno le norme che vedono il Presidente del Consiglio come il soggetto che indirizza e coordina l'attività governativa.

Il sottosegretario alla Presidenza, dottor Gianni Letta, che fa riunioni anche di notte, sarà assistito da funzionari e personale di supporto e, in caso di emergenza, il Governo sarà in grado di far funzionare tutti i servizi. Com'è avvenuto, del resto, la notte del black-out elettrico.

La Presidenza del Consiglio è soddisfatta, quindi, del lavoro fatto?

E' soddisfatta; e ringrazio personalmente il Presidente dell'Aran, avvocato Guido Fantoni e la dottoressa Silvana Dragonetti, Dirigente Generale dell'Agenzia, che hanno trovato formule adeguate per ottenere il consenso dei Sindacati su un progetto difficile e ambizioso. Ringrazio anche il dottor Salvatore Cervone, capo del Dipartimento risorse umane e organizzazione della Presidenza e i suoi collaboratori per l'assistenza che, anche in ore notturne, hanno dato all'elaborazione del testo.

COMMENTI

IL CONTRATTO PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI: NOTE E COMMENTI

1. PREMESSA

In data 17 marzo 2004 è stata definita la prima ipotesi di accordo per il personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, a decorrere dalla presente tornata contrattuale 2002-2005 è ricompreso in uno specifico comparto di contrattazione, secondo quanto previsto dal Contratto nazionale quadro sulla definizione dei comparti del 18 dicembre del 2002.

Tale scelta è sostanzialmente preordinata a garantire, anche sotto il profilo contrattuale, gli aspetti di specialità della Presidenza strettamente connessi all'esercizio delle funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento, da cui deriva, quale indispensabile presupposto, anche la particolare autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria attribuita dal D.Lgs. n. 303/99 nel quadro dei processi di riordino degli apparati centrali dello Stato.

L'attuale assetto istituzionale della Presidenza ha comportato la necessità di realizzare, anche sul piano della regolamentazione del rapporto di lavoro dei dipendenti, un approccio negoziale orientato ad evidenziarne l'indubbia peculiarità, anche in linea con quanto previsto dagli atti di indirizzo inviati all'ARAN

dal Comitato di settore.

Pur collocandosi in un contesto di sostanziale coerenza con i CCNL vigenti in altri comparti, il nuovo testo contrattuale si caratterizza soprattutto per la presenza di molti elementi innovativi finalizzati, per lo più, a definire particolari istituti giuridici ed economici correlati alle specifiche condizioni di lavoro della Presidenza e sostenere il processo di rinnovamento avviato con il citato D.Lgs. n. 303/99. Nell'ambito del negoziato, infatti, l'attenzione delle parti si è concentrata su alcuni temi ritenuti particolarmente rilevanti ai fini del perseguimento di una maggiore efficienza organizzativa e gestionale, quali, ad esempio, la definizione di un nuovo sistema classificatorio e l'introduzione di particolari istituti di tipo economico. In relazione al primo aspetto, l'obiettivo è stato quello di individuare un modello più consono alla realtà lavorativa della Presidenza, che potesse soddisfare le esigenze di valorizzazione delle competenze più qualificate al fine di pervenire ad un miglioramento delle funzionalità degli uffici, garantendo, altresì, per il personale, nuove prospettive di carriera economica e giuridica basate su principi meritocratici e selettivi.

Ulteriori interventi innovativi sono stati effettuati in relazione al trattamento economico, nell'ottica di conseguire una più adeguata gestione delle attività lavorative, attraverso la predisposizione di nuovi strumenti retributivi destinati

al riconoscimento degli specifici compiti del personale della Presidenza, nonché all' apprezzamento della maggiore flessibilità delle prestazioni individuali, connessa anche a particolari articolazioni dell'orario di lavoro, che, nel quadro della struttura organizzativa della Presidenza, costituisce un fattore indispensabile per garantire la continuità dei servizi ai fini dell'ottimale svolgimento delle attività istituzionali. Per gli aspetti generali, l'Ipotesi in esame, costituendo il primo riferimento contrattuale, contiene anche tutte le disposizioni relative alla regolamentazione del rapporto di lavoro già disciplinate negli altri comparti del pubblico impiego, nel quadro del processo di contrattualizzazione delle norme pubblicistiche, conclusosi, come previsto dal legislatore, nelle prime due tornate contrattuali. In tale ambito, l'autonomia collettiva si è indirizzata verso scelte che rappresentano il giusto equilibrio tra la disciplina degli istituti normativi ed economici, definiti in sintonia con i principi generali della contrattazione pubblica, e gli aspetti di specialità della regolamentazione di comparto che rappresentano un "patrimonio" esclusivo per i dipendenti della Presidenza. Va, altresì, segnalato che, rispetto alla precedente normativa ministeriale, il nuovo testo ha l'indubbio vantaggio pratico di aver costituito l'occasione per unificare, nell'ambito di ogni singolo articolo, la regolamentazione di ciascun istituto che, nei contratti ministeriali, risulta frammentata in diversi testi a seguito di ripetuti molteplici interventi su talune materie, operati nelle successive fasi negoziali. La stessa operazione è stata effettuata per operare gli opportuni raccordi tra normativa di comparto ed Accordi quadro. Il risultato positivo è quello di aver definito una disciplina più organica, che, nel superare le precedenti duplicazioni e sovrapposizioni di norme e di riferimenti, consente anche una lettura più facile delle clausole

contrattuali nel loro complesso. L'ipotesi di accordo in questione si configura, pertanto, come un testo organico ed avanzato, che, ampliando gli spazi di flessibilità, costituisce un ulteriore passo avanti nel processo di riforma e di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni, pur nel rispetto dei principi pubblicistici fondamentali e costituzionalmente tutelati, che devono costituire sempre la struttura portante della regolamentazione contrattuale pubblica.

.....

2. ANALISI DELLE DISPOSIZIONI

2.1 IL RAPPORTO DI LAVORO E LE RELAZIONI SINDACALI

Come già accennato nella Premessa, per la parte normativa generale il nuovo contratto si è posto in una linea di continuità con la preesistente disciplina del comparto Ministeri. In particolare, per quanto riguarda le relazioni sindacali occorre segnalare che, nella passata stagione contrattuale, era stata messa a punto una disciplina organica e completa del sistema di partecipazione, laddove il diverso approccio alla materia, reso possibile dalle leggi "Bassanini", aveva consentito di individuare un'ampia strumentazione giuridica particolarmente idonea ad assicurare l'effettiva partecipazione del personale ai processi di riforma del lavoro pubblico.

Sotto tale profilo, quindi, gli schemi ormai collaudati con successo nelle amministrazioni non hanno richiesto interventi innovativi rilevanti, ma solo gli opportuni adattamenti alle esigenze organizzative e gestionali della Presidenza.

Anche per gli istituti normativi ed economici che riguardano i diritti

fondamentali del lavoratore sono stati mantenuti, negli aspetti sostanziali, contenuti del tutto simili a quelli al momento vigenti nella Presidenza, non essendo emerse esigenze di specificità tale da richiedere una modifica di clausole che hanno, finora, dimostrato la loro funzionalità. Va, del resto, osservato, con riferimento a tali materie, che la disciplina preesistente è stata integrata da particolari clausole individuate in relazione alle peculiarità del nuovo comparto, che però non incidono sul quadro di insieme.

Tra le modifiche più rilevanti, sono da segnalare alcune disposizioni dirette a salvaguardare la specialità del personale del Dipartimento della Protezione civile, per il quale, in relazione alle particolari competenze attribuite, sono stati previsti ulteriori elementi di flessibilità nella disciplina di taluni aspetti del rapporto di lavoro (articolazioni dell'orario, turni, reperibilità, ferie, malattia e riposi compensativi ecc.)

Sul piano generale, inoltre, l'attività contrattuale, in analogia con quanto già verificatosi per altri CCNL del quadriennio 2002-2005, ha registrato la necessità di intervenire su alcuni istituti già privatizzati in relazione alle esigenze di chiarimenti manifestate da talune amministrazioni nella fase di applicazione delle norme medesime. In altri casi, come ad esempio per le norme disciplinari o per l'orario di lavoro, la rivisitazione delle norme si è resa necessaria per l'adeguamento della regolamentazione contrattuale già esistente alle leggi nel frattempo intervenute.

Inoltre, il contratto non ha tralasciato di regolare anche tematiche di grande rilevanza sociale, quali il mobbing e le molestie sessuali, sulle quali si è

espresso anche il Parlamento europeo nell'ambito di recenti risoluzioni indirizzate agli Stati membri e per le quali sono state previste alcune importanti iniziative volte a contrastarne la diffusione negli ambienti di lavoro. In considerazione del sostanziale mantenimento della disciplina generale adottata nel comparto dei Ministeri, nel presente articolo verranno evidenziati solo gli elementi innovativi di maggiore rilevanza.

2.2. IL SISTEMA CLASSIFICATORIO

Come già accennato nella Premessa, sul versante delle innovazioni, invece, l'elemento di maggiore importanza è senza dubbio costituito dal nuovo sistema classificatorio.

A tale proposito, sin dall'inizio delle trattative, è emersa, nei soggetti negoziali, la consapevolezza della necessità di individuare soluzioni applicative, idonee a coniugare le esigenze di maggiore qualificazione professionale della Presidenza con le aspettative di crescita professionale ed economica dei dipendenti, al fine di addivenire ad un sistema conforme agli assetti gestionali ed organizzativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Sotto tale profilo, il dibattito contrattuale, piuttosto complesso anche in relazione alla diversità delle posizioni delle delegazioni sindacali presenti al tavolo, si è sviluppato su tre linee tematiche fondamentali: la definizione di un modello di classificazione contraddistinto da una maggiore flessibilità, l'individuazione di percorsi professionali ed economici caratterizzati dalla presenza di criteri meritocratici e selettivi, la previsione di soluzioni operative per la valorizzazione delle elevate professionalità. Tali elementi progettuali sono stati opportunamente analizzati ed approfonditi nella prospettiva di tradurre in termini contrattuali le esigenze rappresentate, trovando la loro organica collocazione in un modello

articolato e coerente che, mutuando principi e logiche di tipo privatistico, si configura come fattore di rinnovamento e di affermazione di una nuova cultura gestionale.

Passando all'analisi delle peculiari connotazioni del nuovo impianto, occorre osservare, sul piano generale, che gli interventi innovativi hanno determinato una indubbia semplificazione del sistema soprattutto per quanto riguarda gli aspetti procedurali, nell'ottica di garantire una maggiore flessibilità, senza modificare l'articolazione dell'attuale struttura. L'entità classificatoria di base rimane l'area, anche se ne viene modificata la denominazione, per cui invece di A, B, C, le aree del nuovo sistema vengono indicate rispettivamente come 1^A, 2^A e 3^A.

Per l'individuazione delle stesse viene confermato il riferimento alle declaratorie che sono definite in una sezione speciale allegata al contratto e denominata Allegato A).

Esse descrivono l'insieme dei requisiti indispensabili per l'inquadramento dei dipendenti, individuando competenze, conoscenze e capacità necessarie per lo svolgimento di attività lavorative riferibili a livelli omogenei di complessità e responsabilità.

A differenza della precedente disciplina, nelle aree è previsto un unico accesso dall'esterno al livello economico iniziale di ciascun profilo.

Le modalità di reclutamento del personale avvengono attraverso procedure concorsuali pubbliche ovvero mediante quelle di avviamento al lavoro, secondo quanto stabilito dalle disposizioni di legge vigenti.

A questo proposito, al fine di eliminare ogni ambiguità, il contratto prevede che, a regime, venga riservata all'accesso dall'esterno una quota delle vacanze organiche pari al 50 per cento dei posti disponibili di ciascun profilo, nel rispetto della programmazione del fabbisogno del personale.

Tale precisazione, che recepisce l'indicazione proveniente dalla sentenza della Corte costituzionale n. 373/2002, si è resa necessaria per evitare che, in sede di applicazione del sistema classificatorio, possano essere formulate interpretazioni contrastanti con i principi costituzionali.

Come ulteriore elemento di continuità con il passato, all'interno delle aree viene mantenuta l'articolazione in profili professionali, che individuano i contenuti tecnici delle attività connesse alle diverse tipologie professionali, attraverso una descrizione sintetica ed esaustiva delle mansioni svolte e del livello di professionalità richiesto. Al fine di consentire una migliore organizzazione delle prestazioni lavorative dei dipendenti in relazione agli obiettivi prioritari della Presidenza, il contratto collettivo, ribadendo la scelta che era già stata fatta per i Ministeri, ha rinviato la definizione dei profili alla contrattazione integrativa, che deve avvenire con l'assistenza dell'ARAN.

Per quanto attiene alla individuazione dei profili, il contratto ha voluto delineare un percorso operativo per la sede negoziale di secondo livello, attraverso la previsione di appositi criteri orientati a rimuovere tutti gli elementi di rigidità derivanti dalla precedente regolamentazione pubblicistica (accorpamento delle attività riconducibili ad una medesima tipologia lavorativa, attualizzazione dei contenuti, superamento della eccessiva minuziosità in relazione alla descrizione dei compiti, semplificazione dei contenuti mansionistici, ecc.).

In ogni caso, viene prevista una fase di prima applicazione nell'ambito della quale il personale sarà inquadrato nei profili previsti dal D.P.R. 1219

del 1984 e dal D.P.R. 44 del 1990, ancora vigenti nella Presidenza.

Nell'architettura del nuovo impianto, però, l'aspetto di maggiore valenza innovativa è rappresentato dall'ampliamento delle possibilità di "carriera", realizzato mediante la predisposizione di adeguati strumenti di valorizzazione del merito e di riconoscimento della professionalità dei dipendenti, che, congiuntamente considerati, costituiscono un articolato sistema di percorsi di sviluppo professionale ed economico.

Sotto tale aspetto, nella nuova classificazione viene, in primo luogo, confermata la possibilità di progressione verticale, tra le aree, che, però, risulta rivisitata e attualizzata, soprattutto per quanto attiene alle procedure selettive. Il contratto, in effetti, superando il meccanismo complesso e farraginoso del corso-concorso, prevede una selezione basata su procedure più snelle ed attuali, volte all'accertamento della effettiva idoneità del dipendente allo svolgimento delle mansioni dell'area superiore e non più soltanto basato sul riscontro del livello delle conoscenze di tipo giuridico-amministrativo.

Tale selezione è articolata secondo un duplice meccanismo: da una parte, il superamento di una prova teorico pratica e/o colloquio diretta a valutare l'effettivo possesso delle capacità acquisite anche attraverso percorsi formativi e dall'altra, la definizione di una graduatoria che prenda in considerazione i titoli di studio, i corsi di formazione correlati all'attività lavorativa, l'esperienza professionale maturata, l'arricchimento professionale desumibile dal curriculum (in particolare, incarichi professionali, svolgimento di mansioni superiori formalmente attribuite, ecc.)

A tale proposito va segnalato che il testo contrattuale apporta una ulteriore specificazione, da menzionare sotto il profilo della coerenza con la sentenza n. 194/2002 della Corte costituzionale, in base alla quale viene stabilito che i citati elementi della selezione devono essere tra loro diversamente combinati e ponderati in relazione alle peculiarità professionali che caratterizzano le aree ed i profili a cui si riferiscono le selezioni, con particolare riguardo al fatto che ai titoli di studio ed all'esperienza professionale deve essere attribuito un peso che sia, tra loro, equilibrato.

Per quanto attiene alla mobilità dei dipendenti all'interno dell'area, l'ipotesi di accordo offre spazi di maggiore flessibilità, prevedendo la possibilità di effettuare passaggi tra profili diversi. L'innovazione più rilevante è quella che riguarda il caso di passaggio tra profili di pari livello di accesso, non prevista per il comparto dei Ministeri. Tali passaggi avvengono, nei limiti della percentuale di dotazione organica del profilo di destinazione riservata all'accesso dall'interno, previa domanda degli interessati che siano in possesso dei requisiti culturali e professionali previsti per l'accesso dall'esterno al profilo.

Un'ulteriore opportunità di valorizzazione delle professionalità esistenti viene individuata anche per i dipendenti inquadrati nella medesima area, ma appartenenti a profili professionali che hanno un diverso trattamento economico di accesso. In tal caso la selezione avviene nei limiti dei posti disponibili e con le medesime modalità previste per la progressione economica nell'area. Le risorse utilizzate sono a carico del Fondo unico di Presidenza. Tra le novità previste nel nuovo sistema, una particolare attenzione è stata attribuita alla progressione economica all'interno dell'area, che viene notevolmente potenziata, assumendo una maggiore visibilità

e consistenza. La stessa, non implicando il mutamento del profilo di appartenenza, risulta essere strettamente connessa al miglioramento qualitativo della prestazione lavorativa e, pertanto, si configura come una leva gestionale strategica per motivare ed apprezzare le capacità professionali dei dipendenti. Dal punto di vista operativo, tale istituto si realizza mediante l'attribuzione, dopo il trattamento economico iniziale, di fasce economiche che sono correlate al diverso grado di abilità professionale progressivamente acquisito dai dipendenti nello svolgimento delle funzioni proprie dell'area e del profilo di appartenenza. Tali progressioni, non comportando, come già precisato sopra, la modifica delle mansioni, sono slegate e dal vincolo delle dotazioni organiche e, pertanto, trovano il loro unico limite nella entità risorse del Fondo alle stesse destinate, risorse che devono avere carattere di certezza e stabilità, in quanto incidono, mediante un incremento retributivo, sul trattamento fondamentale dei dipendenti. A tal fine, lo schema degli sviluppi economici viene rafforzato rispetto all'articolazione prevista per il comparto dei Ministeri, attraverso la previsione di un numero maggiore di fasce retributive (due per l'Area prima, sei per l'Area seconda e sette per la terza Area), i cui valori annui sono stabiliti nel contratto collettivo nazionale. Anche tali passaggi avvengono secondo criteri selettivi che riguardano l'esperienza professionale maturata, i titoli di studio e culturali, nonché i percorsi formativi con esame finale strettamente correlati all'attività lavorativa assegnata. Quest'ultimo requisito viene preso in considerazione solo qualora la formazione sia garantita per la totalità dei dipendenti interessati. I suindicati criteri possono essere integrati nella contrattazione di secondo livello, nell'ambito

della quale agli stessi verranno attribuiti i relativi valori percentuali e saranno tra loro combinati e ponderati in modo da evitare la prevalenza dell'uno sull'altro, nell'ottica di garantire una effettiva selezione dei candidati cui riconoscere lo sviluppo economico. Un altro istituto, che risulta notevolmente modificato rispetto al comparto dei Ministeri, è quello delle posizioni organizzative, per le quali si ritiene opportuno formulare talune considerazioni preliminari al fine di evidenziare le motivazioni che sono alla base della rivisitazione delle stesse, che nell'ipotesi di Accordo in esame assumono una qualificazione diversa e di maggior rilievo. Sin dall'inizio della trattativa, infatti, uno dei temi più delicati da affrontare è stato quello di definire particolari modalità di valorizzazione e riqualificazione delle professionalità interne in possesso di elevata competenza specialistica. L'esigenza manifestata dall'Amministrazione era anche connessa alla necessità di dotarsi di uno strumento gestionale idoneo ad incrementare la motivazione ed il coinvolgimento professionale dei dipendenti più qualificati, anche al fine di favorire, da parte degli stessi, l'assunzione di particolari responsabilità connesse al raggiungimento di risultati prestabiliti. Nel corso delle trattative sono state prese in esame le diverse opportunità, ma alla fine le parti, optando per un meccanismo che non modificasse gli assetti del sistema classificatorio, hanno trovato una adeguata soluzione nel potenziamento di un istituto già noto, quello delle posizioni organizzative previsto anche per il comparto dei Ministeri, ma scarsamente utilizzato.

Tale istituto, che consiste nell'attribuzione

di specifici incarichi "a tempo", ha l'indubbio vantaggio di non creare rigidità di tipo gestionale, in quanto, non essendo correlato all'individuazione dei relativi contingenti organici, la sua attivazione è strettamente connessa all'emergere di specifiche esigenze organizzative e può essere revocato nel momento in cui le stesse vengono meno. Partendo anche da altre esperienze di classificazione, le posizioni organizzative sono state, altresì, integrate da quelle di tipo professionale e la regolamentazione dell'istituto è stata completamente modificata, soprattutto per gli aspetti economici, in modo da incentivare l'interesse dei dipendenti agli incarichi medesimi.

La scelta effettuata dall'Amministrazione è stata quella di limitare l'utilizzo dell'istituto, in via sperimentale, a sole 50 unità, appartenenti alla terza Area, in cui può essere ricompreso anche il personale "di prestito".

Tali posizioni possono riguardare settori che richiedono l'esercizio di funzioni di direzione di unità operativa, attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione correlate al possesso di titoli universitari e/o all'iscrizione ad albi professionali ovvero ad abilitazioni, nonché compiti ispettivi, di staff, di studio, di ricerca, di vigilanza e controllo.

Tra le novità, occorre menzionare anche una maggiore flessibilizzazione dell'istituto attraverso la possibilità di operare la graduazione delle funzioni connesse agli incarichi, secondo criteri che vengono individuati dal contratto solo a titolo esemplificativo (livello di autonomia e responsabilità della posizione, grado di specializzazione e di professionalità

richiesta, complessità delle competenze attribuite, ecc.). Sono, inoltre, regolati gli aspetti operativi riguardanti le procedure per l'attribuzione degli stessi, che deve avvenire sulla base di requisiti oggettivi (natura e caratteristiche dei programmi da realizzare) e soggettivi (titoli di studio e culturali posseduti, le attitudini e le capacità professionali, nonché l'esperienza acquisita).

Gli incarichi hanno la durata di un anno e, prima della scadenza, possono essere revocati, con atto scritto e motivato, in caso di inosservanza delle direttive contenute nell'atto di conferimento, per intervenuti mutamenti organizzativi, per accertamento di risultati negativi. La revoca dell'incarico comporta la perdita dell'indennità di posizione e di risultato e la restituzione del dipendente alle funzioni del profilo di appartenenza.

Altro aspetto rilevante, ai fini della qualificazione dell'istituto, è quello economico, che senza dubbio esprime in modo significativo l'intento di piena valorizzazione delle professionalità in esame. E', infatti, previsto un innalzamento cospicuo del valore economico dell'indennità di posizione che, in relazione alla graduazione delle funzioni, può variare da un minimo di € 5.000 ad un massimo di € 9.000 annui lordi per tredici mensilità.

Tale indennità assorbe i compensi per lavoro straordinario, mentre al dipendente spettano, oltre al trattamento economico fondamentale e all'indennità di Presidenza, anche le altre voci del salario accessorio che sono a carico del Fondo.

Gli incarichi sono sottoposti a valutazione annuale e, nel caso in cui la stessa è positiva, dà diritto, oltre all'indennità di posizione, anche alla retribuzione di risultato, che consiste in una maggiorazione della retribuzione di posizione variabile dal 5% al 20% secondo i criteri definiti dalla contrattazione integrativa.

Sia l'indennità di posizione che quella di risultato sono finanziate con apposite risorse aggiuntive che confluiscono nel Fondo, secondo un particolare meccanismo, che viene meglio precisato nella parte economica (vedasi *infra*).

Sempre in merito al sistema classificatorio, ulteriori elementi di specialità sono rappresentati dalla possibilità, prevista da una norma transitoria, di attuare, una sola volta ed in via del tutto eccezionale, i passaggi dall'Area prima alla posizione iniziale dell'Area seconda, con le risorse della contrattazione integrativa. In effetti tale soluzione costituisce una mediazione tra le diverse posizioni rappresentate nel corso del negoziato, ove era stato manifestato da parte di alcune OO.SS. un forte interesse all'eliminazione dell'Area prima, in considerazione del fatto che nella stessa è al momento inquadrato solo un numero molto esiguo di dipendenti.

Tale clausola è finalizzata, pertanto, a realizzare un sistema classificatorio più conforme alla situazione lavorativa allo stato esistente nella Presidenza: con tale previsione contrattuale si intende favorire lo "svuotamento" di tale area, per poi successivamente valutare, in una apposita fase di studio, l'opportunità del mantenimento o meno della stessa.

Infatti, per quanto attiene ad ulteriori prospettive di evoluzione contrattuale della materia, la parti hanno ritenuto di dover prevedere l'istituzione di una apposita Commissione paritetica ARAN – Organizzazioni e Confederazioni sindacali firmatarie del contratto con il compito di verificare l'assetto delle aree di classificazione del personale a seguito di quanto precisato sopra per l'Area prima, nonché di elaborare eventuali proposte in ordine alla disciplina della vice dirigenza e di quella dei professionisti, anche in relazione a quanto previsto nel Protocollo tra Governo e Sindacati del 4 – 6 febbraio 2002.

2.3 TRATTAMENTO ECONOMICO

Anche in merito al trattamento economico, l'Ipotesi di Accordo in questione registra notevoli modifiche rispetto alla preesistente regolamentazione ministeriale, sia perché la normativa contrattuale del presente quadriennio ha previsto in tutti i comparti importanti variazioni in tale materia, sia perché la tipicità dei modelli di prestazione lavorativa nell'ambito della Presidenza ha comportato la necessità di intervenire su molteplici aspetti, realizzando così una disciplina particolare, che si contraddistingue non solo per l'introduzione di particolari istituti retributivi, ma anche per gli aspetti connessi al finanziamento dei relativi oneri.

Non sono stati invece modificati gli istituti normo-economici (ad esempio banca delle ore, bilinguismo, trattamenti di trasferimento e di trasferta, ecc) per i quali la disciplina del nuovo comparto risulta essere identica alla precedente, anche per ciò che concerne gli eventuali valori economici previsti nell'articolato preesistente. Per quanto riguarda gli aumenti retributivi, l'Ipotesi di contratto prevede un incremento medio del 5,66% così come definito nell'Accordo del febbraio 2002 tra Governo e Sindacati e confermato dalla Legge Finanziaria per il 2003, con un beneficio contrattuale medio complessivo a regime di 127 euro mensili per tredici mensilità. Sono previste due "tranches" di aumento stipendiale al 1° gennaio 2002 e al 1° gennaio 2003 per complessivi 80 euro. La parte rimanente degli incrementi, per un importo totale pro-capite mensile di € 38,50 per tredici mensilità, è stata finalizzata all'aumento

dell'indennità di Presidenza (€ 25,00) e all'incremento del Fondo Unico per il salario variabile definito in contrattazione integrativa (€ 13,50). Passando ad esaminare le novità, già dall'analisi della struttura della retribuzione, si evidenziano i primi elementi di diversità dal passato che sono costituiti sia dal conglobamento della indennità integrativa speciale sullo stipendio, sia dall'istituzione della particolare indennità di Presidenza. In particolare, per quanto riguarda il conglobamento nel tabellare dell'indennità integrativa speciale (con un onere di circa 8,50 euro mensili per dipendente), in analogia con quanto avvenuto in tutti i CCNL della presente stagione contrattuale, un ulteriore risultato positivo riguarda il beneficio riflesso sull'indennità di buonuscita che sarà più elevata per coloro che sono cessati dal servizio dal 1° gennaio 2003 in poi. Infine, ulteriori variazioni sono state apportate in relazione alla previsione, nel nuovo sistema classificatorio, di fasce retributive, come già precisato sopra.

Ma le connotazioni di specialità più evidenti si rinvergono nel trattamento accessorio, ove il sistema si arricchisce di elementi del tutto nuovi, sebbene nell'ambito di istituti mutuati dal precedente sistema.

Sotto tale profilo, il Fondo unico della Presidenza, pur assumendo tale specifica denominazione, che è sembrata una logica conseguenza della definizione di un autonomo comparto, ha confermato, in via generale, le ordinarie modalità di funzionamento già previste per il F.U.A. nella precedente disciplina ministeriale, nonché le motivazioni logico-giuridiche alla base della costituzione dei fondi,

che sin dalla passata stagione contrattuale, costituiscono un elemento determinante per garantire uno spazio di concreta gestione economica alla contrattazione integrativa, coerentemente con l'orientamento legislativo e contrattuale di valorizzare l'autonomia delle amministrazioni.

Anche per quanto riguarda la nuova indennità di Presidenza, va precisato che l'istituto sostituisce la precedente indennità di amministrazione del comparto dei Ministeri, di cui, però, mantiene tutte le caratteristiche e le modalità di erogazione.

Pur mantenendo tali aspetti di continuità, occorre segnalare che gli elementi innovativi sono strettamente connessi alla specificità di taluni meccanismi di finanziamento del Fondo, che si aggiungono a quelli derivanti dalla precedente regolamentazione del comparto dei Ministeri, al fine di poter disporre di maggiori risorse per il perseguimento di particolari obiettivi, finalizzati a contemperare sia le esigenze di apprezzamento dei particolari compiti svolti dal personale e sia le necessità organizzative della parte datoriale dirette a garantire il pieno svolgimento delle attività istituzionali della Presidenza. L'operazione effettuata consiste nel trasferimento al Fondo unico di Presidenza di una quota consistente delle risorse stanziato sul capitolo dello straordinario per l'anno 2004 e l'utilizzo di tali somme aggiuntive viene vincolato dal contratto nazionale all'individuazione di meccanismi del tutto originali rispetto alla preesistente disciplina ministeriale, che sono, per lo più, connessi all'incentivazione delle prestazioni lavorative e alla realizzazione di politiche retributive coerenti con la flessibilità oraria e all'impegno individuale richiesti ai dipendenti della Presidenza.

Tali specifiche risorse sono destinate, in misura percentuale differenziata,

a finalità che afferiscono a diversi istituti e sono così individuate:

- erogare la particolare remunerazione prevista per le posizioni organizzative, come già sopra precisato, sia per quanto riguarda l'indennità di posizione che quella di risultato;
- definire di una specifica voce retributiva accessoria differenziata in base alle aree di inquadramento del personale, al fine di valorizzare la specifica professionalità richiesta per lo svolgimento di attività attinenti alle funzioni della Presidenza;
- individuare e consolidare compensi diretti a remunerare compiti che implicano specifiche responsabilità, rischi, disagi, reperibilità ed altro, comportanti particolari gravosità anche in relazione alla possibilità di estensione, in ragione della necessità che gli uffici della Presidenza siano aperti per 24 ore in attuazione dell'art. 2, comma 1, del D.Lgs n. 303/99;
- prevedere misure idonee ad evitare che, a parità di posizione, si attuino sperequazioni economiche nei confronti del personale della Presidenza.

Al di là di tali particolari meccanismi, vengono invece confermate tutte le altre modalità di utilizzo del fondo, già previste nei contratti dei Ministeri. Sotto il profilo economico, è, altresì, da menzionare, tra gli aspetti di peculiarità della Presidenza, l'introduzione di particolari clausole finalizzate a garantire la piena equiparazione retributiva tra personale "di prestito" e personale di ruolo della Presidenza, al fine di superare la situazione di disparità economica esistente tra dipendenti che svolgono la propria attività lavorativa all'interno

della medesima struttura organizzativa. Tra questi va segnalato che nell'ambito della già citata operazione di storno delle risorse dal capitolo dello straordinario, una ulteriore minima quota è destinata al capitolo riguardante l'indennità di Presidenza, al fine di garantire al personale "di prestito", proveniente dal comparto Ministeri, l'erogazione dell'eventuale differenziale esistente tra l'indennità corrisposta dall'amministrazione di provenienza e quella prevista per il personale della Presidenza.

3. ULTERIORI DISPOSIZIONI

Un elemento importante dell'Ipotesi di Accordo è costituito dall'allegato A, che definisce le declaratorie per ciascuna area professionale, nelle quali sono indicati il livello delle mansioni e delle competenze, nonché tutti gli altri requisiti indispensabili per l'inquadramento nelle aree. Come già segnalato, le tipologie lavorative genericamente indicate in tale sezione del contratto, dovranno, poi, essere completate, nelle loro caratteristiche analitiche, nell'ambito della definizione dei profili in sede di contrattazione integrativa presso la Presidenza.

Completano il contratto gli allegati relativi al Codice di condotta da adottare nella lotta contro le molestie sessuali (Allegato 1) ed il Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (Allegato 2), di cui all'art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001.

Elvira Gentile
Dirigente ARAN

COMMENTI

LA LENTA MARCIA DELLA CONTRATTAZIONE: L'ESPERIENZA DELLA SCUOLA

1. UNA PARTECIPAZIONE BILATERALE: IL RUOLO DELLE RSU E DEI DIRIGENTI SCOLASTICI

Con il contratto nazionale del 1999 si è dato vita alla contrattazione d'istituto nell'ambito della scuola.

Un interessante spostamento di baricentro intorno al quale si sono addensati interrogativi relativi sia alla sua consistenza quantitativa, che al suo spessore qualitativo.

L'Aran ha promosso una ricerca proprio con l'obiettivo di costruire una radiografia adeguata del fenomeno nei suoi diversi piani di svolgimento. La ricerca è consistita in un'indagine sul campo – svoltasi nel 2001 e 2002 – e si è concentrata su quattro aree territoriali: Roma, Bari, Treviso e Torino.

Basata su focus group e questionari ha coinvolto più di 200 persone: un numero limitato che ne riduce il valore statistico, restituendo però una grande ricchezza di informazioni e forti indicazioni di tendenza.

Larga parte dei risultati sono attualmente disponibili nel volume "Negoziare partecipando", edito dal Mulino, e curato, oltre che dallo scrivente, da Mario Ricciardi, membro del Comitato direttivo Aran; ma all'indagine hanno partecipato anche Giuseppe D'Aloia, Elio Montanari, Alberto Piccio e Alessia Rosiello.

Il processo di contrattazione integrativa

si inserisce in una realtà, come quella della scuola italiana, che è complessa, non solo sul versante delle istituzioni e delle regole, e del numero degli attori coinvolti, ma anche di quello delle aspettative da soddisfare.

La contrattazione, non solo quella integrativa, appare il canale attraverso il quale far passare esigenze assai differenti, e difficili da conciliare.

Tra tutte basta citare la questione nodale di un trattamento economico migliore, e più vicino a standard europei – istanza largamente avvertita nella categoria –, che però è bilanciata dall'altra esigenza di premiare il merito, tenendo conto della varietà delle motivazioni e dell'impegno professionale degli insegnanti. Come si può vedere, sulla contrattazione collettiva si scarica il compito di garantire il consenso interno alla scuola nelle sue varie componenti, senza demotivare quelle più attive e produttive, che ne sono la forza trainante, ma che non hanno probabilmente numeri maggioritari.

Quella della scuola è una realtà sociale densa di criticità in tutti i paesi avanzati. Nei quali il passaggio alla società dell'informazione vede – in modo contraddittorio – un ruolo non centrale per gli insegnanti, il ceto tradizionalmente deputato a trasmettere informazioni e cultura. In questo passaggio, nel quale sono valorizzate altre figure sociali, non necessariamente di specialisti nel trattamento delle informazioni e delle comunicazioni, "sempre più gli insegnanti si percepiscono come appartenenti ad un ceto il cui prestigio è in declino" [come ci rammentano le indagini IARD: si veda Cavalli, a cura

di, 2000]. Il pessimismo sul ruolo sociale degli insegnanti, risalente nel tempo e reso manifesto dalle rivendicazioni della seconda metà degli anni ottanta, viene confermato e si accentua negli ultimi anni, fino ad indicare che i due terzi di essi considera in diminuzione la considerazione sociale della categoria docente [Fisher, 2000].

Nella realtà italiana (cui si riferiscono i dati sopra citati) il malessere di questa categoria si tinge di ulteriori connotati specifici. Il primo riguarda l'insoddisfazione verso il trattamento economico, che appare inadeguato non solo se comparato con parametri europei, ma soprattutto se raffrontato a categorie contigue (come altri funzionari pubblici o laureati), dando vita a sentimenti di 'deprivazione relativa'.

Il secondo concerne il carattere prevalentemente burocratico dell'attività lavorativa docente, che è fonte di frustrazione, specie se rapportata alle immagini da professionista verso cui tendono le aspirazioni degli insegnanti: e tutto questo non può che avere effetti depressivi sulla percezione del proprio status da parte di questo gruppo sociale. A questi aspetti si può aggiungere il carattere spesso parziale e lo spazio delimitato a cui sono state confinate le innovazioni nell'ambito della scuola italiana, viste più come una gratificazione individuale che come un gioco a largo impatto sull'organizzazione scolastica. Di qui il ritratto socialmente diversificato e non pacificato degli insegnanti: da un lato pessimisti sul loro status, ma da un altro lato non rassegnati, e in molti casi motivati a intervenire con iniziative e sperimentazioni sulla didattica. Di qui anche i sentimenti di fiducia e di consenso verso l'autonomia degli istituti, vista come una chiave attraverso la quale può passare questo recupero di professionalità e soprattutto il suo riconoscimento sociale.

In questo senso le proteste periodiche nella scuola indicano energie sociali insoddisfatte, non adeguatamente canalizzate verso sbocchi positivi.

La stessa contrattazione collettiva viene caricata di troppi compiti rispetto alle sue effettive possibilità, mettendo così a repentaglio la sua credibilità nel lungo

periodo. Ma, nonostante questi limiti, proprio l'esperienza di contrattazione integrativa messa in campo nel 2001-2002 si è inserita positivamente in questo scenario problematico, fornendo agli attori alcune ragioni per partecipare con spirito costruttivo.

Dai dati dell'indagine è emerso che si è trattato di un processo in buona misura positivo, proprio perché ha avuto la capacità di incidere all'interno del tessuto sociale della scuola, fornendo ragioni partecipative, ma nel contempo prive di aspettative palingenetiche. Si è innescato un meccanismo sociale per molti versi inatteso dai suoi stessi promotori, attraverso il quale si è costruito un nuovo ceto di microrappresentanti e di micronegoziatori, numericamente esteso e nella sostanza motivato a svolgere efficacemente i suoi compiti. L'attenzione dei ricercatori si è concentrata sulle modalità di nascita di questa attività di contrattazione integrativa e sui principali caratteri che ha assunto.

In primo vengono in campo le ragioni per le quali ha attecchito questo coinvolgimento sociale nella contrattazione. Si può ritenere che nella scuola l'avvio di questa esperienza di partecipazione volontaria, incardinata sostanzialmente nelle rappresentanze sindacali di base (le Rsu), sia dovuto a un traino generale, ma anche a ragioni specifiche.

Il traino generale è quello di cui ha goduto nei diversi settori produttivi, almeno nella fase di partenza, la messa in moto di queste rappresentanze sociali di base. Questi meccanismi, nati nel 1993, a seguito del Protocollo triangolare sulla politica dei redditi, hanno preso il posto dei Consigli dei delegati, o altrove – come nel settore pubblico - hanno dato vita a forme di rappresentanza elettorale prima inedite che hanno integrato quelle tradizionali di rappresentanza associativa (cioè delegata dalle organizzazioni

sindacali). Questo ha consentito una rivitalizzazione delle strutture di base dei sindacati, perché ha favorito un rapporto più stretto – elettorale, ma non solo – con i lavoratori interessati, ma anche perché ha allargato il numero dei delegati coinvolti in questa attività di rappresentanza.

Un allargamento numerico, perché sono stati eletti diverse migliaia di delegati di base. Ma anche qualitativo, perché ha allargato le generazioni impegnate, oltre quelle dei quarantenni-cinquantenni che avevano avuto una socializzazione sindacale negli anni settanta.

Quindi un afflusso di giovani o semi-giovani, caratterizzati dal non avere precedenti esperienze sul campo, e spesso dal non avere alcuna esperienza sindacale. Giovani (ed anche meno) che si integrano con quadri sindacali dotati di una cultura specifica e di esperienze pratiche: anche se nella scuola queste si manifestano più sotto il profilo della protesta che della gestione.

Quasi tutti i delegati dicono – in altre indagini ed anche in questa – di aver ricevuto stimoli ed arricchimenti personali da questa esperienza di rappresentanza, che ha il suo cuore nell'attività negoziale. E questo spiega perché – almeno in partenza – questi eletti Rsu abbiano dimostrato disponibilità ed entusiasmo, dando vita ad una piccola mobilitazione collettiva, caratterizzata da un impegno volontario e scandita dai tempi della contrattazione. Sono stati una risorsa importante per il sindacalismo italiano, divenuto negli ultimi anni asfittico di quadri di base preparati e militanti: anche se una risorsa non sempre usata bene e in modo lineare dalle organizzazioni di riferimento. In qualche modo anche nella scuola l'elezione dei delegati Rsu ha consentito questa 'luna di miele' della rappresentanza, caratterizzata da una voglia di fare e da buoni rapporti con i lavoratori interessati. Ma c'è anche un altro aspetto che ha contribuito

al decollo delle Rsu nella scuola.

In effetti l'ingresso della contrattazione – e di nuovi organismi - in un ambito microscolastico ha avuto un potere d'attrazione anche in ragione del contesto preesistente, che vedeva procedure decisionali faticose ed affidate a organi (come quelli collegiali) dalla composizione eterogenea e sempre più svuotati di sostanza partecipativa. Le procedure previste dal contratto nazionale sono potute sembrare così una semplificazione, ed anche un modo per favorire una più chiara responsabilità decisionale, che fa capo solo alle due parti impegnate nella contrattazione integrativa.

Quindi le Rsu hanno trovato un terreno favorevole di coltura, superiore alle resistenze pure presenti.

E' vero che le Rsu e la contrattazione integrativa sono nate sull'onda di un ciclo di mobilitazione (nel 1999, relativo alle proposte del Ministro Berlinguer), ma non come loro prodotto esplicito ed intenzionale.

Sono state piuttosto le organizzazioni sindacali e l'Aran a individuare degli strumenti per canalizzare in positivo le domande degli insegnanti, spingendoli a responsabilizzarsi direttamente nella allocazione delle risorse disponibili (ed anche limitate) attraverso la contrattazione.

E' difficile nutrire entusiasmi o costruire una larga effervescenza sociale intorno ad un compito di questo genere, complicato e diciamo pure piuttosto ingrato. Ecco perché nel caso dei delegati delle Rsu non possiamo parlare di un movimento, ma dell'attivazione di una élite del corpo della scuola (non solo degli insegnanti); che si sono attivati e sentiti responsabili, proprio perché si visualizzano come un gruppo ristretto di rappresentanti e tecnici della gestione scolastica.

Gli eletti nelle Rsu, investiti da un rapporto fiduciario, si sono comportati come dei delegati, appunto una schiera ristretta di specialisti, impegnati in una mission, che li rendeva protagonisti nella scuola, facendone dei piccoli leader e delle figure di contraltare – qualche volta integrative - rispetto ai dirigenti scolastici. Ma che nello

stesso tempo li costringeva ad imparare, faticosamente ma in modo soddisfacente, il mestiere della rappresentanza.

Il lavoro del delegato è polivalente ed impegnativo; così i rappresentati hanno preferito lavarsene le mani, con una forte delega ai loro eletti, ma anche con una forte richiesta di chiarimenti e di attenzione. I delegati non sono stati la proiezione di un impegno diffuso, ma sono stati vincolati dalla loro base di riferimento (spesso assente, quasi sempre esigente) a rappresentare e ad agire. Un vincolo a cui una parte di essi ha reagito con difficoltà, arrivando a dimettersi, mentre la maggioranza lo ha vissuto come una sfida positiva da affrontare.

I dirigenti scolastici costituiscono ovviamente l'altro lato di questo gruppo di lavoro della contrattazione integrativa. Anch'essi nell'insieme – pur con inevitabili differenze – hanno contribuito a plasmare questa attività, e a consentire la nascita di un nucleo ristretto, ma indispensabile, che ha il compito prioritario di trovare, nella gestione della scuola, un incrocio tra le domande dei dipendenti e le risorse limitate disponibili.

I dirigenti scolastici mostrano di aver colto le opportunità, piuttosto che i costi, presenti nel perimetro della nuova contrattazione integrativa. Anch'essi corrono il rischio del sovraccarico, dovuto alla molteplicità di impegni cui li condiziona la funzione complessa di direzione scolastica (rispetto a quelle più semplici assolte in passato). Ma proprio per questo scelgono la strada di una divisione funzionale dei compiti, che attraverso il coinvolgimento e la specializzazione di alcuni (singoli delegati e gruppi) decentra alcune responsabilità e assicura dei risultati accettabili e condivisi. Per questo i dirigenti scelgono la strada di 'investire' sulle Rsu per assicurare alla scuola una task force, ristretta ma sicura, che opera per garantire quella rete di piccole mediazioni necessarie per dare sostanza alle materie contrattuali.

In molti casi i dirigenti, che svolgono un ruolo di primattori nella dinamica contrattuale, 'usano' i componenti

delle Rsu come una spalla. Importante per trovare delle soluzioni, ma anche per canalizzare il consenso dei dipendenti.

2. LA FATICOSA CITTADINANZA DELLA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA NELLA SCUOLA

Come è potuto succedere che si sia creato questo clima favorevole, e soprattutto, esso sarà destinato a durare? Non stiamo parlando di una esperienza eccezionale, perché degli equivalenti si sono manifestati anche in altre realtà produttive e in altri comparti delle pubbliche amministrazioni.

L'aspetto eccezionale, se si vuole, è un altro. Che essa abbia preso piede in una realtà come quella della scuola, dove in apparenza mancavano alcuni prerequisiti: dalla eterogeneità e frammentazione degli istituti scolastici, dalle differenze sociali interne alla scuola non risolte e qualche volta radicalizzate (in particolare tra insegnanti e personale Ata), fino ad una presenza sindacale forte ma anch'essa segmentata su una elevata pluralità di sigle molto competitive tra loro. Ecco il vero dato interessante, è che nonostante questo insieme di pressioni in direzione di una complessità non controllabile, abbia invece prevalso – nella maggioranza dei casi - una logica di riduzione della complessità. Che ha consentito di dare vita ad un lavoro comune, e di far prevalere la ricerca degli elementi di omogeneità e di convergenza. In questa linea di ragionamento un altro aspetto sul quale richiamare l'attenzione è che abbiamo assistito ad un decollo, faticoso ma significativo, del processo contrattuale, caratterizzato da una capacità diffusiva, che mette tra parentesi, ma non elimina, il rischio di malfunzionamenti e disaffezioni nel medio periodo.

Il dato di fondo, che si presenta come l'acquisizione più importante, è che

questa contrattazione 'giovane' ha rapidamente conquistato alcune dimensioni essenziali:

- l'estensione, intesa come capacità di toccare la gran parte dei luoghi di lavoro e di coprire la larga maggioranza dei lavoratori interessati;
- la profondità, vista come intervento su un ampio set di materie ad essa affidato, e che la contrattazione integrativa ha saputo occupare a preferenza di altri strumenti e soggetti;
- il coinvolgimento, che consiste nel numero di persone attivate per la realizzazione dell'attività negoziale, e che sintetizzano la misura di uno spazio sociale adeguato (aspetto sul quale abbiamo già insistito).

La contrattazione integrativa è stata riconosciuta ed accettata, acquistando una cittadinanza non controversa all'interno della scuola italiana. Le potenzialità dello strumento contrattuale, capace di modularsi e dilatarsi, si sono manifestate anche in questo caso. Non solo perché – come confermano i dati – le Rsu hanno svolto la funzione negoziale loro assegnata, ed insieme anche quella di controllo: in particolare per la verifica della correttezza della corresponsione delle risorse del fondo. Ma anche perché la contrattazione ha teso ad occupare uno spazio più ampio rispetto a quello che le è formalmente attribuito: è generale la constatazione, qualche volta rassegnatamente critica, che il Consiglio d'istituto, uno degli organi gloriosi della gestione collegiale, si sia adattato sempre più ad un ruolo di ratifica di decisioni già prese. L'aspetto sul quale abbiamo richiamato maggiormente l'attenzione riguarda le risorse umane. Quel piccolo capitale di impegno volontario, una piccola e solida cintura, che il processo negoziale

ha innescato. Questa sottolineatura deriva dalla rilevanza della partecipazione intorno a beni pubblici, da quel fenomeno che si materializza quando gli individui si attivano e si associano per perseguire fini più ampi rispetto a quelli collettivi. Ma deriva anche dal fatto che si è trattato di un fenomeno in larga misura inaspettato, coltivato, ma non troppo, dalle stesse organizzazioni sindacali, che ha fatto emergere una voglia partecipativa, di coinvolgimento collettivo, che va oltre il dato specifico (spesso faticoso e noioso), e che in questo ha trovato un'occasione di coltura. Abbiamo messo l'accento su questo dato, ma è utile evitare eccessi di enfasi. Quella descritta è comunque un'esperienza di minoranze, e non si svolge nel vuoto pneumatico di una realtà acconfittuale: quella della scuola rimane una realtà molto densa sul piano dei comportamenti sociali e attraversata da microconflitti.

Nello stesso tempo, proprio per i suoi caratteri di costruzione semintenzionale, questa rete di partecipazione contrattuale denota una certa intrinseca fragilità. In particolare c'è un cuneo che potrebbe ridimensionarla, ed è quello tra la quantità di tempo investito e la qualiquantità dei risultati conseguibili, per definizione più modesti. I deboli incentivi di scopo sono stati compensati con abbondanti incentivi di identità (collettiva ed individuale).

Ma questi non possono resistere a lungo, se rimane questo sbilanciamento. E se quelli non vengono integrati in qualche modo.

Il problema è come dare continuità ad un'esperienza non entusiasmante, ma utile, anche dopo l'esaurimento dell'iniziale effervescenza partecipativa.

Mimmo Carrieri
Esperto ARAN

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Cavalli A.(2000), Gli insegnanti nella scuola che cambia, Bologna, Il Mulino

Fischer L. et al.(2002), I dirigenti nella scuola dell'autonomia, Bologna, Il Mulino

Fischer L. (2000), L'immagine della professione, in Cavalli, cit.

DIMENSIONE SOCIALE E GLOBALIZZAZIONE.

LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA E I RAPPORTI EURO-MEDITERRANEI

Nell'ambito dei problemi posti dalla globalizzazione quello della salvaguardia dei diritti sociali è da tempo al centro dell'attenzione, alimentando un dibattito in cui è difficile distinguere fra le argomentazioni razionali e quelle più condizionate dalla politica e dall'ideologia. Sempre più diffusa è, infatti, la constatazione che nella fase attuale risulta quanto meno difficile estendere a tutti i contesti geopolitici concetti quali la partecipazione, uno zoccolo minimo di protezione, uno sviluppo sostenibile sul piano sociale, economico e dell'ambiente; con la conseguenza che la coscienza della difficoltà di far partecipi dei benefici dello sviluppo, anche in termini di progressivo accesso a diritti economico-sociali di cittadinanza, grandi masse di cittadini del c.d. terzo mondo, viene sempre più percepita come la più grande contraddizione del nostro tempo. È, in effetti, sempre più difficile, almeno per noi Europei, relativizzare, in via di principio, quei diritti fondamentali che le nostre radici illuministiche ci porterebbero, viceversa, a considerare come diritti dell'uomo *tout-court*, ed in quanto tali non suscettibili di condizionamento in ragione delle specificità storiche dei singoli popoli e, soprattutto, della solidità delle economie in cui essi si trovano ad operare. Con il rischio opposto in cui, altrimenti, incorre chi è portato a "ridimensionare" i principi generali sulla base di considerazioni rispondenti ad un piatto storicismo deterministico (ritenendo che la storia di certi popoli giustificerebbe e, in qualche misura, sancirebbe la loro persistente estraneità rispetto alle problematiche

dei diritti sociali e della democrazia), con conclusioni che, nei casi più gravi, possono anche indurre eccessi non lontani dal razzismo. In effetti, non è sempre facile ricordare che anche per i Paesi di consolidata industrializzazione, come quelli già presenti nell'UE, l'accesso generalizzato ad un sistema di diritti, anche economici e sociali, è, nel migliore dei casi, conquista recente; attualmente più o meno consolidata e sviluppata soprattutto in ragione della diversa solidità delle rispettive economie. Un presupposto di fatto che ha ottenuto riconoscimento anche giuridico nei Trattati: particolarmente significativo sotto questo profilo, l'ultimo comma dell'art. 137 del Trattato UE, quello più direttamente dedicato alla tutela dei lavoratori, che esclude dal proprio ambito di applicazione le *retribuzioni, il diritto di associazione, il diritto di sciopero e di serrata*, quelli, cioè, più direttamente legati alle specificità dei contesti nazionali. Con ciò riconoscendosi, anche all'interno dell'Unione, che la vigenza di regole comuni non può, di per sé, azzerare l'influenza dei differenziali economici in atto che, anzi, vanno conosciuti e valorizzati come il presupposto perché si possano creare condizioni di convenienza per nuovi e maggiori investimenti in quelle aree in cui i fondamentali economici (e fra questi anche il costo del lavoro) lo possano giustificare.

OSSERVATORIO UE

È, così, comunemente accettato che il recepimento del c.d. *acquis communautaire*, cioè delle regole comuni che stanno alla base del modello europeo di sviluppo civile e democratico, può coesistere con un approccio gradualistico alla piena inserzione nel mercato, gradualismo che può essere scandito – nel caso degli stati di più recente adesione – con una serie di termini anche espliciti, per il pieno adeguamento alle regole comuni. Sia con riguardo alle nuove adesioni che con riferimento ai rapporti internazionali *tout-court*, l'UE è venuta, nel tempo, sviluppando – fino ad oggi in termini solo fattuali – una serie abbastanza coerente di indirizzi di politica internazionale che possiamo, nelle grandi linee, così riassumere:

- a) quelli relativi ai rapporti con gli Stati di prossima adesione;
- b) quelli dedicati a rapporti con gli Stati in qualche modo confinanti (la c.d. politica della prossimità);
- c) quelli che disciplinano i rapporti con altre aree del mercato internazionale, da quelli "paritari" con le aree più industrializzate, a quelli speciali da instaurarsi con i Paesi in via di sviluppo.

Mentre i rapporti richiamati *sub a)* rispondono a logiche interne al processo di costruzione-allargamento dell'Europa e quelli di cui al punto *c)* rientrano piuttosto nella più complessa problematica di politiche elaborate nell'ambito di altre istituzioni internazionali (Organizzazione Mondiale per il Commercio, Organizzazione Internazionale per il Lavoro, Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale, ecc.), *la politica c.d. di prossimità* è certamente per noi più interessante, in quanto in essa si comincia a poter riconoscere una serie di indirizzi che hanno già una propria tipicità, contribuendo alla costituzione di quel globale *modello europeo* che, come è noto, è in questo periodo oggetto del lavoro dei nostri Costituenti.

Nel suo ambito si vanno, infatti, via via progressivamente affermando una serie di principi validi per disciplinare, almeno in via di principio, l'influenza che l'Unione può esercitare all'interno della propria area di riferimento ed influenza, con riguardo ai Paesi che più strettamente le sono connessi dalla geografia e dalla storia, con la rilevante conseguenza politico-istituzionale di escludere, quanto meno in via di principio, la persistenza e l'aggravio di fenomeni, fin qui di per sé inevitabili, di *dumping* sociale.

Si spiega così la recente (06/02/2004) decisione della Commissione di porre allo studio *l'elaborazione di una comunicazione sulla dimensione sociale della globalizzazione e sui suoi riflessi sui rapporti internazionali dell'Unione*, chiamando i *partners* sociali e gli altri soggetti interessati (nell'ambito delle autorità pubbliche e della società civile) ad una riflessione approfondita in materia.

Si tratta di una serie di temi che è naturale che ci interessino particolarmente in quanto italiani, per una serie di ovvie ragioni geopolitiche: l'Italia è il Paese più vicino a quelli risultanti dalla dissoluzione della ex Jugoslavia, con un impegno diretto nell'area in azioni di polizia di carattere internazionale; è fra quelli che più hanno operato per l'allargamento ed il consolidamento dei rapporti con i Paesi "eredi" della ex Unione Sovietica; è, soprattutto, il Paese in tutti i sensi più "esposto" ai rischi connessi alla propria centralità nel Mediterraneo (si pensi al contenimento dell'emigrazione clandestina) e, nello stesso tempo, più interessato agli sviluppi di rapporti economici e culturali con tutti i Paesi dell'altra sponda.

Per ovvie ragioni geopolitiche avviene così che, quello che per altri *partners* è una mera politica di rapporti di buon vicinato, assuma per noi carattere di centralità, alla luce di interessi nazionali da sempre considerati essenziali: basti pensare che anche in epoca remota le sorti del nostro Paese sono state influenzate dalla perdita di centralità di questo mare ed oggi quasi tutte le prospettive di sviluppo, a noi proprie, appaiono legate alla sua riacquistata importanza geopolitica, anche in ragione dell'incremento degli scambi determinato dalla crescente influenza

economica di quei grandi Paesi dell'estremo oriente (Cina, India), le cui merci hanno ripreso ad attraversare le antiche vie mediterranee.

È per questo che sono oggi più che mai attuali le conclusioni della Conferenza Tripartita sullo Spazio sociale euro-mediterraneo di Catania del 1996 e quelle del Vertice dei Consigli economici e sociali di Casablanca del 1997 nelle quali, sviluppando gli indirizzi posti dalla Conferenza euro-mediterranea di Barcellona dei Ministri degli esteri (27-28 novembre 1995), si era cominciato a mettere al centro dell'attenzione talune preoccupazioni circa i riflessi in ambito sociale delle politiche di liberalizzazione dei mercati, in atto in questa area come e più che altrove.

Considerazioni recentissimamente riprese ed approfondite nel *Forum del Dialogo Sociale Euromediterraneo*, organizzato nei giorni 1 e 2 aprile presso il CNEL dall'IMED (Istituto Mediterraneo), nell'ambito del programma MEDA (sostegno per le politiche euro-mediterranee) dell'UE. A conclusione dei lavori i Partecipanti (fra cui rappresentanti delle Parti Sociali di tutti i Paesi delle due sponde) hanno approvato una mozione comune relativa ad un "*Progetto di piattaforma sociale euro-mediterranea*"

traguardando tre obiettivi principali:

- 1) uno zoccolo di regole sociali valide per tutti;
- 2) un Piano d'azione euro-mediterraneo;
- 3) lo sviluppo di un Dialogo sociale a quel livello.

Particolarmente interessante, sotto questo profilo, l'evocazione di un'area di diritti riconosciuti, vincolanti, intangibili, non negoziabili, di cui dovranno poter godere tutti i lavoratori e le persone, indipendentemente dal livello di sviluppo del Paese; in un quadro di convergenze/diversità in cui la conoscenza delle specificità nazionali non dovrà, in ogni caso, essere d'ostacolo rispetto al comune obiettivo di *partenariati*, caratterizzati dal riferimento a regole condivise e, soprattutto, aperte ad ulteriori prospettive di sviluppo.

Questa attitudine di apertura politico-culturale verso *partenariati* socio-produttivi nell'area euro-mediterranea,

che riguardino una partecipazione più attiva degli operatori pubblici e privati extracomunitari, va fortunatamente diffondendosi nel nostro Paese.

Particolarmente interessante, sotto questo profilo, il progetto per un "*Osservatorio sui processi di internazionalizzazione del sistema produttivo locale e, in particolare, delle P.M.I.*", in questi giorni elaborato e promosso dalla Provincia di Ragusa che, per la prima volta nell'ambito delle politiche euro-mediterranee di prossimità, si fa carico dell'obiettivo di uno sviluppo effettivamente sostenibile per tutti gli interessati, auspicando e promuovendo la partecipazione di *partners* (autorità pubbliche ed operatori economici) riferiti ad entrambe le sponde del Mediterraneo. Vengono, così, previste responsabilità congiunte, programmatiche e gestionali, che potranno fugare i timori di dipendenza economica, altrimenti comprensibili in chi opera in contesti socio-economici meno agguerriti, facilitandone così l'attivo coinvolgimento.

Si tratta di esempi che mostrano come il diffondersi di atteggiamenti effettivamente aperti alla cooperazione socio-economica con i *partners* euromediterranei, riguardi ormai larghi settori della società civile nel nostro Paese.

Se si consolideranno sarà sempre più possibile avviare politiche di sviluppo locale realisticamente saldate a concreti progetti di *joint-venture* transnazionali aziendali nelle aree dei servizi e della produzione, tanto più credibili anche con riguardo ai risvolti sociali conseguenti; perché progettati e gestiti, per quanto possibile, congiuntamente da *Partners* pienamente coscienti di tutte le ricadute riferite ad un "*territorio lungo*" comprendente, ragionevolmente, gli operatori delle due sponde volta per volta interessati.

Enzo Avanzi

Delegato Generale CEEP-IT

ANNO 2004: DALL'EUROPA DEI 15* ALL'EUROPA DEI 25

Riteniamo utile riportare l'editoriale pubblicato sul n. 1/2004 di CESE info (organo del Comitato economico sociale europeo) e curato da Clive Wilkinson, membro del CESE, Organismo che ringraziamo per averne autorizzato la riproduzione con citazione della Fonte.

L'autore esordisce valorizzando la portata dell'anno 2004 che segnerà "l'allargamento dell'Unione a dieci nuovi paesi, previsto per il 1° maggio: un avvenimento senza precedenti nell'intera storia dell'integrazione europea.

Nella sua funzione di rappresentante istituzionale della società organizzata in Europa, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie quest'anno 95 nuovi membri, in rappresentanza dei nuovi Stati: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Repubblica ceca, Ungheria. Avendo partecipato alle attività del Comitato in qualità di membri di comitati consultivi o di osservatori, alcuni di questi nuovi membri saranno, in realtà, già avvezzi all'Istituzione. Altri, invece, per i quali il CESE rappresenta un mondo nuovo, dovranno acquisire familiarità con i suoi metodi

di lavoro e con le sue strutture interne; che – scrive Wilkinson - grazie al loro bagaglio di conoscenze e di esperienze, e apportando una nuova prospettiva, i nuovi membri renderanno più incisivo il contributo del CESE ai lavori dell'Unione. Per trarre però un reale beneficio dall'allargamento, che comporterà un sensibile aumento dei membri (del 40% circa) e del numero delle lingue ufficiali, si dovranno comunque adeguare in una certa misura i metodi di lavoro. In ogni caso, tutti i nuovi membri dovranno poter partecipare attivamente, sin dall'inizio, ai lavori dei vari organi del Comitato.

(n.d.r.: situazione che verosimilmente si ripeterà negli Organismi europei)

A tal fine, il CESE ha cominciato già da tempo a studiare nel dettaglio i cambiamenti eventualmente necessari, e nel dicembre 2003 ha deciso di modificare il proprio Regolamento interno in funzione della nuova situazione indotta dall'allargamento. Tale decisione si è concretizzata nell'istituzione di una commissione ad hoc (commissione Regolamento interno), che nel mese di marzo deve sottoporre una proposta all'assemblea plenaria.

Per l'intera Unione europea, e quindi anche per il CESE, l'allargamento presenta sì una serie di sfide, ma anche numerose opportunità.

La "famiglia" europea si allarga,



diventando un insieme più eterogeneo, e con essa cresce anche l'importanza del ruolo del Comitato: esso rappresenta infatti la sede nella quale personalità dotate di grande esperienza "sul campo" esprimono opinioni di carattere non politico, ricercando, per quanto possibile, di raggiungere un consenso.

L'allargamento rappresenterà un nuovo inizio e offrirà a ciascuno l'occasione di riflettere su ciò che è stato fatto sinora e di studiare, se del caso, nuove soluzioni per le nuove situazioni che verranno a crearsi.

- Conclude Clive Wilkinson -, il Comitato è felice di doversi misurare con questa nuova sfida, e porge sin d'ora un caloroso benvenuto ai nuovi membri." Gli auguri ed il benvenuto anche dalla redazione di ARAN news.

A cura di **Arturo Parisi**
Esperto ARAN

*Belgio, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi (1952); Danimarca, Irlanda e Regno Unito (1973); Grecia (1981); Spagna e Portogallo (1986); Austria, Finlandia e Svezia (1995) (n.d.r.)

CONVEGNI

EUROPA 2004:
TRA DEVOLUTION
E NUOVA EUROPA

Si è svolta a Rimini dal 24 al 27 marzo la quarta edizione di Euro P.A., il salone delle Autonomie locali, organizzato da Maggioli in collaborazione con le associazioni nazionali degli enti locali: Anci, Upi, Uncem e Legautonomie e, da quest'anno, con il Ministero per l'innovazione, la Conferenza dei presidenti delle Regioni, l'Unioncamere e l'Aiccre.

Il titolo dato quest'anno alla manifestazione è stato **Euro Pa 2004: tra devolution e nuova Europa.**

La mostra è l'occasione per conoscere, confrontare e assimilare pratiche e strumenti che contribuiscono a creare e a implementare l'innovazione nella pubblica amministrazione.

Comuni, Province, Regioni, Ministeri e Camere di commercio, oltre a numerose aziende, hanno presentato progetti e best practices a dimostrazione che la nuova cultura amministrativa è ormai passata dalla fase di necessaria teorizzazione alla fase di attuazione concreta.

Due novità quest'anno, il salone Glocal Utilities e quello Obiettivo sicurezza dedicati a due settori sempre più importanti, i servizi di pubblica utilità e la sicurezza civile.

Oltre cento tra convegni, seminari e workshop hanno affrontato i temi di maggiore attualità legati allo stato e alle prospettive dell'amministrazione locale, dalla riforma del Welfare alla formazione dei dirigenti pubblici, dal decentramento-catasto ai comuni ai progetti innovativi nei servizi sociali, dall'innovazione tecnologica al bilancio sociale, al bilancio partecipato, a quello di genere.

La maggior parte delle esperienze illustrate sono risultate di grande interesse, testimoniando il vento di novità e di trasformazione che sta investendo il mondo delle Autonomie locali.

Questo quadro di un'Italia dove sta prendendo forma la ripartizione dei compiti e delle responsabilità istituzionali è stato introdotto da una riflessione più ampia sulla "nuova Europa" che si profila con la Carta Costituzionale Europea, sul tema delle riforme istituzionali e sul riordino dei poteri tra i vari gradi di governo.

Hanno dato il loro contributo diversi esponenti dell'attuale Governo, il ministro Stanca, che ha inaugurato il Salone, i ministri Prestigiacomo, La Loggia e Mazzella.

Ha chiuso i lavori, la mattina del 27 marzo, il presidente della Camera Casini.

Annalisa Scalco
Esperto ARAN

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

12 febbraio 2004
Accordo Quadro
 Protocollo per la definizione del calendario delle votazioni per il rinnovo delle rappresentanze unitarie del personale dei livelli del Comparto Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale. Tempistica delle procedure elettorali.

Nel protocollo, ai sensi dell'art. 1 dell'Accordo collettivo quadro del 7 agosto 1998, parte II, vengono stabiliti il calendario e la tempistica delle procedure elettorali ed il termine per le adesioni. Infatti nei giorni 11-14 maggio 2004 sono indette, su iniziativa delle Organizzazioni Sindacali rappresentative nel Comparto «Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale» e delle Confederazioni cui esse aderiscono firmatarie del presente documento, le elezioni per il rinnovo delle Rappresentanze sindacali unitarie (RSU) per il personale del comparto «Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale.

19 febbraio 2004
Comparto Scuola
 Ipotesi di accordo relativa alla sequenza contrattuale di cui all'art.142, comma 4, del CCNL 24/7/2003 del personale dei livelli

L'ipotesi attua quanto previsto dal contratto di comparto in merito alla normativa vigente e alle disapplicazioni previste dal D.Lgs. n. 165/2001. Nell'ipotesi, costituita da un unico articolo, le parti hanno stabilito quali sono le norme che continuano a trovare applicazione nel Comparto Scuola e danno atto che, se si dovessero verificare eventuali lacune nell'ambito della disciplina del rapporto di lavoro per effetto della generale disapplicazione delle norme, tali lacune saranno oggetto o di interpretazione autentica o di appositi contratti collettivi nazionali integrativi. In considerazione che il contratto del 24 luglio 2003 è anche il primo testo contrattuale del pubblico impiego che unifica tutte le norme preesistenti è prevista la possibilità di ulteriori precisazioni ed aggiustamenti.

3 marzo 2004
Dirigenza Sanità area IV (medica e veterinaria)
 Ipotesi di accordo di interpretazione autentica dell'art. 23 del CCNL 8 giugno 2000 - area della dirigenza medica e veterinaria

L'ipotesi di accordo sull'interpretazione autentica dell'art. 23 del CCNL 8 giugno 2000 è stato richiesto, ai sensi dell'art. 64 del D.Lgs. n. 165/2001, dalla Corte di Appello di Campobasso - Sezione lavoro. La questione concerne l'interpretazione di quali effetti conseguano alle richieste di parere sulle ipotesi di recesso proposte dalle aziende nei confronti dei dirigenti quando, venendo tali richieste di parere formulate in epoca successiva all'entrata in vigore delle disposizioni del CCNL 8 giugno 2000, il Comitato dei garanti non sia stato istituito presso la Regione nel termine - previsto dal 1° comma dello stesso art. 23 - di tre mesi da quella data e, in particolare, se debba intendersi che l'azienda, in analogia a quanto stabilito al comma 7 del medesimo art. 23 per le procedure di recesso attivate in epoca anteriore alla vigenza delle disposizioni del citato CCNL, possa, all'inutile

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

trascorrere di tre mesi dall'entrata in vigore delle stesse disposizioni senza che il menzionato Comitato sia stato istituito, far luogo al recesso secondo le procedure degli artt. 36 e seguenti del CCNL del 5 dicembre 1996.

Le parti concordano nel ritenere che tutte le procedure di recesso promosse successivamente all'entrata in vigore del CCNL 8 giugno 2000 vanno definite previo conforme parere del Comitato dei garanti, che deve essere pertanto istituito; ritengono, inoltre, che solo le procedure di recesso attivate prima dell'entrata in vigore del CCNL indicato al comma 1 possono avere ulteriore corso, anche in mancanza dell'istituzione del Comitato dei garanti trascorso il periodo di cui all'art. 23, comma 7, secondo le procedure dell'art. 36 e seguenti del CCNL 5 dicembre 1996.

8 marzo 2004
Enti art. 70 D.Lgs.
n. 165/2001

Ipotesi di accordo relativa al CCNL per il personale non dirigente della Cassa Depositi e Prestiti - biennio economico 2002-2003

L'Ipotesi di accordo, stipulata ai sensi dell'art. 70, comma 4 del D.Lgs. n. 165/2001, viene sottoscritta, successivamente alla trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni, con denominazione "Cassa depositi e prestiti società per azioni" (CDP S.p.A.), avvenuta con effetto dal 12 dicembre 2003, ai sensi del D.L. 30/9/2003 n. 269 (convertito in legge con modificazioni dall'art. 1, Legge 24 novembre 2003, n. 326) e del D.M. 5/12/2003 del Ministro dell'economia e delle finanze. La presente Ipotesi, relativa ai soli istituti a contenuto economico, concerne il periodo compreso tra l'1/1/2002 (data di avvio del nuovo quadriennio e biennio economico) e il 12/12/2003 (data a partire dalla quale decorrono gli effetti della trasformazione dell'Ente in società per azioni). Nell'art. 3 vengono indicati gli incrementi dello stipendio tabellare come indicato nelle tabelle A, importi mensili lordi, e B, importi annui tabellari. Negli artt. 4 e 5 vengono, rispettivamente, indicati gli effetti dei nuovi stipendi e gli incrementi dell'indennità aziendale. Nell'art. 6 vengono indicate non solo le risorse con le quali continua ad essere alimentato il fondo unico di ente, ma anche i relativi nuovi incrementi. Infine nell'art. 7 viene specificato che i trattamenti vigenti alla data di entrata in vigore dello stesso D.L. continuano ad applicarsi al personale già dipendente dell'ente fino alla stipulazione di un nuovo contratto.

15 marzo 2004
Enti art. 70 D.Lgs.
n. 165/2001

L'accordo attua, per tutto il personale - esclusi i dirigenti - le disposizioni contenute nella Legge n. 146/90, e modifiche ed integrazioni (Legge n.

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

Sottoscrizione dell'Accordo sui servizi pubblici essenziali e sulle procedure di raffreddamento e conciliazione in caso di sciopero del personale non dirigente dell'ENEA

83/2000) in materia di servizi minimi essenziali in caso di sciopero, indicando le prestazioni indispensabili e fissando i criteri per la determinazione dei contingenti di personale tenuti a garantirle.
L'accordo si compone di 6 articoli. L'art. 1 determina il campo di applicazione e le finalità; l'art. 2 individua i servizi pubblici da considerarsi essenziali presso l'ENEA; l'art. 3 individua i contingenti del personale esonerato dallo sciopero; l'art. 4 regola le modalità di effettuazione degli scioperi; l'art. 5 esplicita le procedure di raffreddamento e conciliazione dei conflitti, giusta le indicazioni del protocollo ARAN-Confederazioni del 31 maggio 2001, confermando le procedure di raffreddamento già previste nell'art. 14 del CCNL 21/2/2002; l'art. 6 riguarda le sanzioni in caso di inosservanza delle disposizioni della legge sopra detta.

17 marzo 2004
Comparto Presidenza del Consiglio dei Ministri
 Ipotesi di CCNL relativo al personale dei livelli - quadriennio normativo 2002-2005 e biennio economico 2002-2003

E' il primo contratto di questo nuovo Comparto che interessa circa 2700 dipendenti. L'ipotesi consente di evidenziare i compiti diversi e complessi che la Presidenza del Consiglio è venuta assumendo a seguito dei Decreti Legislativi che ne hanno sottolineato il ruolo di indirizzo e coordinamento dell'attività governativa. Fra i temi più rilevanti spicca la modifica dell'ordinamento professionale che dà nuovo assetto al sistema classificatorio del personale, in cui sono previste tre aree con un unico accesso dall'esterno nella posizione iniziale del profilo. Tale sistema prevede sviluppi verticali tra le aree e sviluppi economici all'interno delle aree stesse mediante l'attribuzione di fasce retributive. Inoltre, in relazione alle proprie necessità organizzative, la Presidenza del Consiglio può prevedere l'istituzione di nuovi profili nell'ambito delle dotazioni organiche. L'ipotesi di accordo prevede un incremento medio del 5,66% così come definito nell'accordo del febbraio 2002 tra Governo e Sindacati e confermato dalla Legge Finanziaria per il 2003, con un beneficio contrattuale medio complessivo a regime di 127 euro mensili per tredici mensilità. Sono previste due tranches di aumento stipendiale al 1° gennaio 2002 e al 1° gennaio 2003 per complessivi 80 euro. La parte rimanente degli incrementi - per un importo totale pro-capite mensile di € 38,50 per tredici mesi - è stata finalizzata parte (euro 25) all'aumento dell'indennità di amministrazione, parte (13,50 euro) all'incremento del Fondo unico per il salario variabile definito in contrattazione

EVENTO	CONTENUTO/NOTE
	<p><i>integrativa. Nell'ambito della riorganizzazione dei processi lavorativi, e per incentivare la produttività, il 60% delle risorse stanziare per il lavoro straordinario è confluito nel Fondo unico di Presidenza, per consolidare i compensi del fondo stesso e per rafforzare l'istituto delle posizioni organizzative, prevedendo compensi adeguati per le alte professionalità ed elevate specializzazioni. L'Indennità Integrativa Speciale (con un onere di circa 8,50 euro mensili per dipendente) è conglobata nel tabellare, comportando un beneficio riflesso sulla indennità di buonuscita più elevata per coloro che sono cessati dal servizio dal 1° gennaio 2003 in poi. Molti sono gli aspetti innovativi e qualificanti di questo contratto che realizzano obiettivi di qualità.</i></p>
<p>22 marzo 2004 Accordo Quadro Protocollo per la definizione del calendario delle votazioni per il rinnovo delle rappresentanze unitarie del personale dei livelli dei comparti. Tempistica delle procedure elettorali.</p>	<p><i>Il protocollo definisce il calendario delle votazioni per il rinnovo delle rappresentanze sindacali unitarie (RSU) del personale dei comparti che si svolgeranno dal 15 al 18 novembre prossimo. Nel protocollo sono definiti puntualmente i tempi delle procedure elettorali, che si apriranno il 27 settembre, ed il termine (18 di ottobre) entro cui le Organizzazioni Sindacali dovranno presentare le proprie liste elettorali. Inoltre, le parti hanno concordato di raccogliere in un testo unitario le numerose note di chiarimento che nelle precedenti consultazioni sono state necessarie per definire i dettagli operativi della procedura elettorale, indicata solo nei suoi aspetti generali dall'accordo del 7 agosto 1998.</i></p>
<p>23 marzo 2004 Comparto Sanità Verbale della riunione per l'interpretazione autentica delle declaratorie sub categoria C) e categoria D) del CCNL 7 aprile 1999 del personale dei livelli</p>	<p><i>L'interpretazione autentica è stata richiesta dal Tribunale di Genova – Sezione lavoro. La questione concerne l'interpretazione autentica delle due declaratorie categoria C) e categoria D) del profilo professionale di infermiere del CCNL 7 aprile 1999 e precisamente se le stesse si differenzino in ordine al solo svolgimento dell'attività didattica prevista per il solo inquadramento superiore e se per il resto siano sovrapponibili; ed in caso contrario quali note le differenzino. Considerato che la sigla sindacale CGIL/FP e la organizzazione sindacale UIL FPL hanno dichiarato la propria indisponibilità, in linea di principio e per tutti i comparti, a partecipare alle trattative per le interpretazioni autentiche e che tale presa di posizione costituisce di fatto un impedimento al raggiungimento dell'accordo di interpretazione autentica in questione,</i></p>

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

in considerazione del fatto che il Consiglio di Stato, nel parere n. 955/2001, ha ritenuto che i suindicati accordi interpretativi, ai fini della loro validità, devono essere sottoscritti all'unanimità da tutte le parti che hanno a suo tempo stipulato il contratto collettivo da interpretare. L'ARAN, pertanto, ha attestato la sussistenza del mancato accordo.

23 marzo 2004

Comparto Sanità

Verbale della riunione per l'interpretazione autentica dell'art. 10 del CCNL 20 settembre 2001 - Il biennio economico del personale dei livelli

L'interpretazione autentica è stata richiesta dal Tribunale di Torino – Sezione lavoro. La ricorrente chiedeva il pagamento in via permanente dell'indennità di coordinamento così come previsto dall'art. 10, comma 3, del CCNL del 20 settembre 2001 del Comparto Sanità–Il Biennio economico 2000-2001, in quanto la stessa dichiara di ricoprire dal 30.12.1993 la posizione di Assistente sociale Coordinatore ex livello VII attualmente D3, e come tale di aver svolto attività di elevato livello professionale con funzioni effettive di coordinamento e progettazione del Servizio Sociale cui risulta assegnata. Considerato che la sigla sindacale CGIL/FP e la organizzazione sindacale UIL FPL hanno dichiarato la propria indisponibilità, in linea di principio e per tutti i comparti, a partecipare alle trattative per le interpretazioni autentiche e che tale presa di posizione costituisce di fatto un impedimento al raggiungimento dell'accordo di interpretazione autentica in questione, in considerazione del fatto che il Consiglio di Stato, nel parere n. 955/2001, ha ritenuto che i suindicati accordi interpretativi, ai fini della loro validità, devono essere sottoscritti all'unanimità da tutte le parti che hanno a suo tempo stipulato il contratto collettivo da interpretare. L'ARAN, pertanto, ha attestato la sussistenza del mancato accordo.

6 aprile 2004

Accordo quadro

CCNL d'interpretazione autentica dell'art. 8 della parte I dell'accordo collettivo nazionale quadro del 7 agosto 1998 per la costituzione delle RSU per il personale dei comparti delle pubbliche amministrazioni e per la definizione del relativo regolamento elettorale

Il giudice del lavoro del Tribunale di Trieste – Sezione Lavoro ha ritenuto, ai sensi dell'art. 64 del D.Lgs. n. 165/2001, di risolvere in via pregiudiziale la controversia in relazione al ricorso promosso dalla CGIL-Funzione pubblica di Trieste contro il Comune di Trieste ed ha chiesto all'ARAN l'interpretazione autentica dell'articolo in oggetto. La CGIL-FP si era rivolta al giudice chiedendo la declaratoria dell'antisindacalità della condotta del comune di Trieste per aver sottoscritto un accordo con un soggetto sindacale non rappresentativo e cioè la minoranza dei componenti la RSU. La richiesta di interpretazione autentica sulle norme applicate negli atti del Comune di Trieste esula

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

dalle competenze delle parti che hanno stipulato l'Accordo collettivo nazionale quadro del 7 agosto 1998 sulla costituzione delle RSU e relativo regolamento elettorale, in quanto la Regione Friuli - Venezia Giulia, essendo regione autonoma, con Legge regionale ha istituito il comparto unico del pubblico impiego regionale e locale e l'Agenzia regionale per la rappresentanza negoziale degli enti e delle pubbliche amministrazioni (A.Re.Ra.N) e per questo motivo la disciplina delle relazioni sindacali di questo comparto regionale, è rimessa ad una contrattazione autonoma, fermo restando quanto stabilito dal D.Lgs. n. 165/2001.

Tuttavia, per quanto possa tornare utile alla vicenda in questione e relativamente all'interpretazione dell'art. 8 dell'Accordo citato, applicato alle amministrazioni legalmente rappresentate dall'ARAN, le parti hanno confermato che la RSU, organismo unitario di rappresentanza dei lavoratori, assume le proprie decisioni a maggioranza dei componenti. Ciò sulla base delle valutazioni espresse in premessa e che di seguito riportiamo:

1. la RSU è un organismo unitario di rappresentanza dei lavoratori;
2. sul funzionamento della RSU, l'Accordo collettivo quadro del 7 agosto 1998 stabilisce come unica regola che la RSU assuma le proprie decisioni a maggioranza dei componenti;
3. le modalità con le quali tale maggioranza si esprime devono essere, eventualmente, definite dalla RSU stessa con proprio regolamento interno;
4. la circostanza che la RSU non si doti di un proprio regolamento, non ne muta la natura, che rimane quella di soggetto sindacale unitario cui si applicano le regole generali proprie degli organismi unitari elettivi di natura collegiale;
5. ne deriva, inoltre, che anche in mancanza di un regolamento di funzionamento, la RSU decide a maggioranza.

PROVVEDIMENTI PUBBLICATI

PERIODO ESAMINATO: 26 FEBBRAIO - 13 APRILE

ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

“Protocollo per la definizione del calendario delle votazioni per il rinnovo delle rappresentanze unitarie del personale del comparto istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale tempistica delle procedure elettorali”.

(G.U. 26 febbraio 2004 n. 47)

Legge 5 marzo 2004, n. 63

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 gennaio 2004, n. 2, recante disposizioni urgenti relative al trattamento economico dei collaboratori linguistici presso talune Università ed in materia di titoli equipollenti”.

(G.U. 12 marzo 2004 n. 60)

ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

“CCNL integrativo del CCNL area della dirigenza ruoli sanitario, professionale, tecnico ed amministrativo del SSN stipulato l'8 giugno 2000. (Sottoscritto il 10 febbraio 2004)”.

(G.U. 13 marzo 2004 n. 61)

ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

“Contratto collettivo di lavoro integrativo del CCNL dell'8 giugno 2000 dell'area della dirigenza medico-veterinaria. (Sottoscritto il 10 febbraio 2004)”.

(G.U. 13 marzo 2004 n. 61)

Decreto-legge 16 marzo 2004, n. 66

“Interventi urgenti per i pubblici dipendenti sospesi o dimessisi dall'impiego a causa di procedimento penale, successivamente conclusosi con proscioglimento”.

(G.U. 17 marzo 2004 n. 64)

ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

“Comunicato di rettifica concernente il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto scuola per il quadriennio normativo 2002-2005 e il primo biennio economico 2002-2003”.

(G.U. 19 marzo 2004 n. 66)

ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

“Protocollo per la definizione del calendario delle votazioni per il rinnovo delle rappresentanze unitarie del personale dei comparti – Tempistica delle procedure elettorali”.

(G.U. 1 aprile 2004 n. 77)

Legge 31 marzo 2004, n. 87

“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 gennaio 2004, n. 24, recante disposizioni urgenti concernenti il personale del Corpo nazionale dei

LEGISLAZIONE

vigili de fuoco, nonché in materia di accise sui tabacchi lavorati”.

(G.U. 2 aprile 2004 n. 78)

Testo del decreto-legge 30 gennaio 2004, n. 24, coordinato con la legge di conversione 31 marzo 2004, n. 87, recante:

“Disposizioni urgenti concernenti il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della carriera prefettizia, nonché in materia di accise sui tabacchi lavorati”.

(G.U. 2 aprile 2004 n. 78)

Direttiva 24 marzo 2004 (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la funzione pubblica)

“Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni”.

(G.U. 5 aprile 2004 n. 80)

Direttiva 24 marzo 2004 (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la funzione pubblica)

“Rilevazione della qualità percepita dai cittadini”.

(G.U. 5 aprile 2004 n. 80)

Circolare 9 marzo 2004, n. 2/04 (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la funzione pubblica)

“Rilevazione dei dati riguardanti permessi, aspettative e distacchi sindacali – Aspettative e permessi per funzioni pubbliche per l’anno 2003”.

(G.U. 5 aprile 2004 n. 80)

ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

“Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto delle regioni e delle autonomie locali per il quadriennio normativo 2002-2005 e il biennio economico 2002-2003”.

(G.U. 6 aprile 2004 n. 81, S.O. n. 59)

Decreto del presidente della Repubblica 1 marzo 2004, n. 89

“Regolamento recante rideterminazione delle dotazioni organiche del personale del Ministero degli affari esteri, con esclusione di quello della carriera diplomatica”.

(G.U. 7 aprile 2004 n. 82)

ATTIVITÀ PARLAMENTARE

SITUAZIONE AL 13 APRILE 2004

Modificazione di articoli della Parte II della Costituzione

(A.C. 4862)

All'esame della Commissione Affari costituzionali (I) in sede referente

Delega al Governo per la disciplina del rapporto di impiego del personale dirigente delle amministrazioni statali

(A.C. 4799)

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

Disposizioni per l'inquadramento nel ruolo di ricercatore universitario confermato dei funzionari e collaboratori tecnici dell'area tecnico-scientifica e socio-sanitaria

(A.C. 4762)

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

Disciplina del sistema nazionale di istruzione

(A.C. 4759)

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

Delega al Governo in materia di formazione e aggiornamento delle professioni giudiziarie e di definizione dei ruoli, delle funzioni e delle carriere di giudici e pubblici ministeri

(A.C. 4745)

Assegnato alla Commissione Giustizia (II) in sede referente non ancora in esame

Delega al Governo per il riordino dello stato giuridico dei professori universitari

(A.C. 4735)

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

Disposizioni in materia di adeguamento degli assegni accessori annessi alle pensioni dei grandi invalidi per servizio ai corrispondenti assegni dei grandi invalidi di guerra

(A.C. 4731)

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

LEGISLAZIONE

Modifiche alla legge 29 marzo 1985, n. 113, recante aggiornamento della disciplina del collocamento al lavoro e del rapporto di lavoro dei centralinisti non vedenti

(A.C. 4726)

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

Disposizioni per la progressiva immissione in ruolo, nel triennio 2004-2006, del personale assunto a tempo determinato dai Ministeri della salute, dell'ambiente e della tutela del territorio, della giustizia, per i beni e le attività culturali e dell'economia e delle finanze

(A.C. 4486)

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

Benefici previdenziali in favore di coloro che assistono portatori di handicap

(A.C. 4244)

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

Conversione in legge del decreto-legge 16 marzo 2004, n. 66, recante interventi urgenti per i pubblici dipendenti sospesi o dimessisi dall'impiego a causa di procedimento penale, successivamente conclusosi con proscioglimento

(A.S. 2841)

All'esame dell'Assemblea

Norme in materia di passaggio del rapporto di impiego del personale dirigenziale delle amministrazioni statali dal regime privatistico a quello pubblicistico, di ripristino della qualifica di dirigente superiore e di istituzione del Consiglio superiore dei dirigenti dello Stato

(A.S. 2797)

Da assegnare

Norme recante riordino dell'Istituto nazionale di fisica nucleare

(A.S. 2781)

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

Istituzione della professione intellettuale di ufficiale giudiziario

(A.S. 2732)

Assegnato alla Commissione Giustizia (II) in sede referente non ancora in esame

Disposizioni in materia di graduatorie permanenti del personale docente della scuola e di conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento

(A.S. 2529)

Concluso l'esame da parte della Commissione Istruzione pubblica, Beni culturali (VII) in sede referente

FORMAZIONE ED UTILIZZO DEL FONDO UNICO DI AMMINISTRAZIONE 2002 DEL PERSONALE NON DIRIGENTE DELLE AUTONOMIE LOCALI⁽¹⁾

NEGOZIAZIONE

PREMESSA

La retribuzione del pubblico dipendente di riferimento Aran è profondamente legata agli assetti realizzati a valle dell'accordo sul costo del lavoro del luglio 1993: su di essa intervengono la contrattazione di livello nazionale, le decisioni di politica retributiva e di carriera, concordate in sede locale (in particolare i contratti integrativi a livello di ente), oltre che, come ovvio, le decisioni ed i comportamenti dei singoli individui. Questi elementi, fra loro profondamente interconnessi, si prestano a diversi tagli di analisi:

- la contrattazione di livello nazionale è monitorata principalmente mediante l'indicatore delle retribuzioni contrattuali Istat, elaborate a parità di composizione del personale ed al netto delle specifiche linee retributive perseguite a livello locale⁽²⁾;
- la fuoriuscita delle figure più anziane (pensionamenti), l'assunzione di nuove leve e i processi di carriera influenzano anch'essi i livelli retributivi del personale pubblico e sono indagati seguendo un secondo, differente, approccio⁽³⁾;
- un ulteriore argomento di interesse è, infine, il dispiegarsi della contrattazione integrativa attuata nelle diverse amministrazioni nella cornice dei disposti disegnati dalla contrattazione nazionale.

L'osservazione delle linee concretamente perseguite da diverse tipologie di enti delle Autonomie territoriali, in tema di contrattazione integrativa del personale non dirigente, costituisce l'oggetto della presente nota.

LA BASE DI CALCOLO DELL'ESERCIZIO

La rilevazione del Conto Annuale predisposta dalla Ragioneria Generale dello Stato ha recentemente dedicato una specifica sezione al Fondo unico di amministrazione del personale non dirigente.

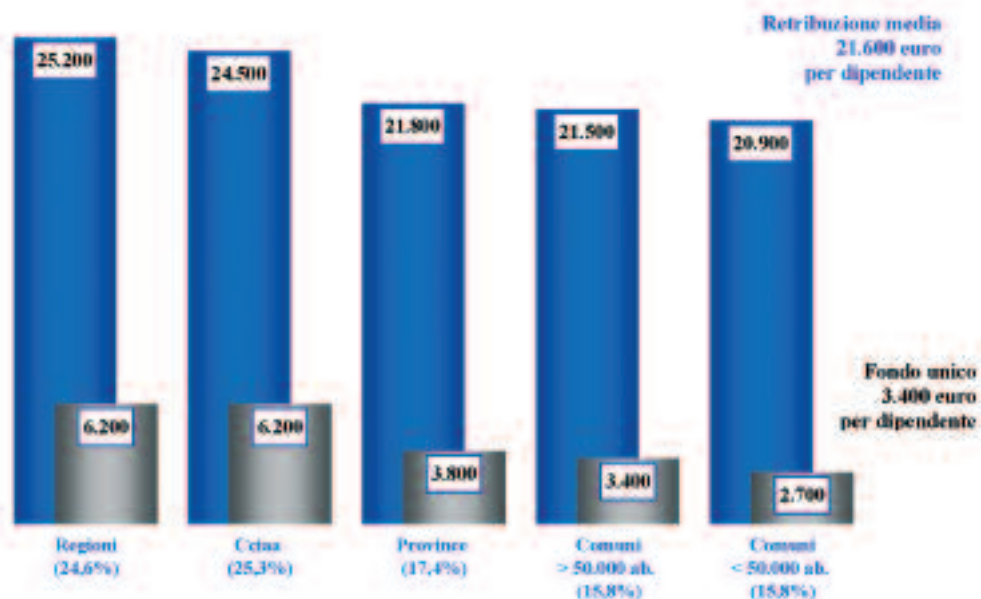
L'indagine rileva le diverse componenti di finanziamento e di utilizzo del fondo, specificando con attenzione il disposto contrattuale di riferimento (es. per le risorse finalizzate alle progressioni economiche orizzontali è usata la dizione "Ccnl 1 aprile 1999, art. 17, comma 2, lettera b").

Le elaborazioni sono realizzate sulla base del Conto Annuale 2002 delle oltre duecento amministrazioni che compongono il campione interno Aran delle Autonomie territoriali.⁽⁴⁾

La *tavola 1* riporta la struttura di pesi utilizzata per la valutazione dei valori economici aggregati ed i livelli

FIGURA 1
LIVELLI RETRIBUTIVI MEDI E DIMENSIONE DEL FONDO UNICO
DEL PERSONALE NON DIRIGENTE NELLE AUTONOMIE TERRITORIALI
PER TIPOLOGIA DI AMMINISTRAZIONE

Valori annui medi per dipendente. Dati in euro. Anno 2002 (in parentesi è indicato il peso medio del Fondo sulla corrispondente retribuzione)



(*) Le elaborazioni sono condotte a partire dal Conto annuale 2002 con riferimento alle sole Amministrazioni contrattualizzate e, nell'ambito di queste, al solo personale non dirigente contrattualizzato (per esemplificare sono escluse le Amministrazioni comunali della Valle d'Aosta, del Trentino Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia, il personale delle Regioni a statuto speciale e le Camere di commercio del Trentino Alto Adige e della Sicilia nonché le figure del personale contrattista a tempo indeterminato ed a tempo determinato ed in generale di tutte le figure le cui retribuzioni non sono determinate con riferimento ai contratti stipulati in sede Aran).

Fonte: stima sui dati campione interno Aran

di copertura di tale campione rispetto al totale delle amministrazioni che applicano i contratti collettivi stipulati in sede Aran e che costituiscono l'universo di riferimento che il campione intende stimare:⁽⁵⁾

- 7.468 Comuni (sono esclusi tutti

i comuni della Valle d'Aosta, del Trentino Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia)

- 96 Province (sono escluse tutte le amministrazioni provinciali delle medesime Regioni esposte al punto precedente)
- 15 Regioni a statuto ordinario
- 91 Camere di Commercio (non fanno riferimento all'Aran quelle della Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Sicilia).

LA DIMENSIONE DEL FONDO 2002

La figura 1 sintetizza la dimensione del fondo del personale non dirigente delle Autonomie territoriali che emerge dalle elaborazioni effettuate, pari in media a 3.400 euro annui pro-capite in termini di dotazione finanziaria spendibile.⁽⁶⁾

La figura suggerisce con chiarezza valori molto differenziati a seconda della tipologia di amministrazione considerata, da un minimo di 2.700 euro, per i comuni di minore dimensione, ad un massimo di 6.200 euro per le amministrazioni regionali e per quelle delle Camere di commercio. Tale variabilità, nell'ambito di amministrazioni che applicano il medesimo contratto collettivo di lavoro, e quindi medesime misure delle voci stipendiali, riflette evidentemente sia diversi addensamenti di personale (ad esempio il caso regionale vede le proprie figure raccolte tendenzialmente nei profili più elevati), sia differenti assetti finanziari in termini di retribuzione accessoria, più favorevoli per le Camere di commercio e le Regioni rispetto alle restanti tipologie di enti esaminate.

Per cogliere questo aspetto è stata stimata la retribuzione media per dipendente, risultata pari a 21.600 euro annui, con una oscillazione che va da 20.900 euro, nel caso delle amministrazioni comunali con meno di 50.000 abitanti, ai 25.200 euro dei dipendenti regionali. Come nel caso del Fondo unico, le Camere di commercio mostrano una retribuzione allineata alle fasce più alte, mentre i comuni con oltre 50 mila abitanti di popolazione si collocano nella stretta vicinanza della media generale. Posta pari a 100 la retribuzione media pro-capite, la dotazione del fondo di amministrazione ne rappresenta circa il 25% nel caso delle Regioni e delle Camere di commercio, percentuale che scende al 16-17% nel caso delle amministrazioni

comunali e di quelle provinciali, determinando quindi anche scelte diverse nella allocazione di tali poste.



LE DIVERSE MODALITÀ DI ALLOCAZIONE DEL FONDO

La distribuzione percentuale tra le diverse componenti di utilizzo in cui, per semplicità espositiva, è stato sintetizzato il fondo, offre alcune interessanti indicazioni delle scelte allocative operate mediamente dalle diverse tipologie di amministrazioni considerate (cfr. tavola 1):

- le poste destinate a remunerare la produttività ed il miglioramento dei servizi ("a" nella tavola) assorbono grossomodo il 30% del fondo ad eccezione del caso delle Camere di commercio che vi destinano oltre la metà delle risorse complessivamente disponibili;
- le progressioni economiche orizzontali (lettera "b" nella tavola) coinvolgono in media circa un quinto delle risorse complessive ma su tale argomento è opportuno soffermarsi più oltre, secondo una diversa modalità espositiva;
- le posizioni organizzative scelte fra il personale dell'area D (o delle aree C o B nei comuni di minori dimensioni, in ogni caso indicate con la lettera "c" nella tavola) dimostrano nel complesso una significativa attenzione in quanto raccolgono in media oltre il 10% delle risorse del fondo e risultano presenti in tutte le tipologie prese in considerazione; in questo contesto risaltano le scelte delle amministrazioni provinciali (15,4%) e soprattutto

TAVOLA 1
MODALITÀ DI UTILIZZO DEL FONDO UNICO DEL PERSONALE NON DIRIGENTE NELLE AUTONOMIE TERRITORIALI PER TIPOLOGIA DI AMMINISTRAZIONE (*)

Composizione % per voce di allocazione. Anno 2002

	(a)	(b)	(c)	(d-e)	altro	Totale
<i>Comuni</i>	28,7	21,5	6,9	21,4	21,6	100,0
- oltre 50.000 ab.	27,8	20,9	8,1	25,1	18,2	100,0
- fino a 50.000 ab.	29,6	22,2	5,6	17,5	25,1	100,0
<i>Province</i>	31,6	21,0	15,4	14,6	17,5	100,0
<i>Regioni</i>	32,5	12,6	29,4	7,1	18,4	100,0
<i>Camere di commercio</i>	51,9	13,9	11,9	3,6	18,7	100,0
Totale	30,1	19,9	11,2	18,1	20,7	100,0

Legenda: le lettere si riferiscono ai corrispondenti alinea dell'art. 17 comma 2 del Ccnl 1 aprile 1999 ed indicano rispettivamente

- (a) produttività e miglioramento dei servizi
- (b) progressioni economiche orizzontali
- (c) retribuzione di posizione e risultato delle "posizioni organizzative" (artt. 10 e 11 Ccnl 31 marzo 1999)
- (d) turno, rischio, reperibilità ecc
- (e) attività in condizioni particolarmente disagiate
- (altro) per brevità espositiva sono raccolte in tale voce, unitamente alle risorse indicate genericamente nel Conto annuale come "altre destinazioni" e "somme non utilizzate e rinviate all'esercizio successivo", le risorse quantificate in base:
 - alle lettere f), g) ed h) dell'art. 17 comma 2 del Ccnl 1 aprile 1999;
 - agli artt. 29 comma 8 e 31 comma 7 del Ccnl 14 settembre 2000;
 - all'art. 6 del Ccnl 5 ottobre 2001.

Fonte: stima su dati campione interno Aran.

- di quelle regionali, che sfiorano il 30% del totale;
- turni, rischio e disagio ("d-e" nella tavola) dimostrano di pesare in particolare nelle amministrazioni comunali e in parte in quelle provinciali, in relazione alle tipologie di personale che opera sul territorio che le caratterizzano;
- la voce altro raccoglie poste di minori dimensioni, fra cui le risorse non utilizzate nell'esercizio e rinviate a quello successivo; assorbe nel complesso circa un quinto del fondo (un quarto nelle amministrazioni comunali di minori dimensioni).

La composizione appena illustrata non tiene conto delle differenti dimensioni del fondo osservate in figura 1. Un ulteriore approfondimento è stato quindi realizzato elaborando la *figura 2*, che raffronta le diverse modalità di utilizzo del fondo espresse



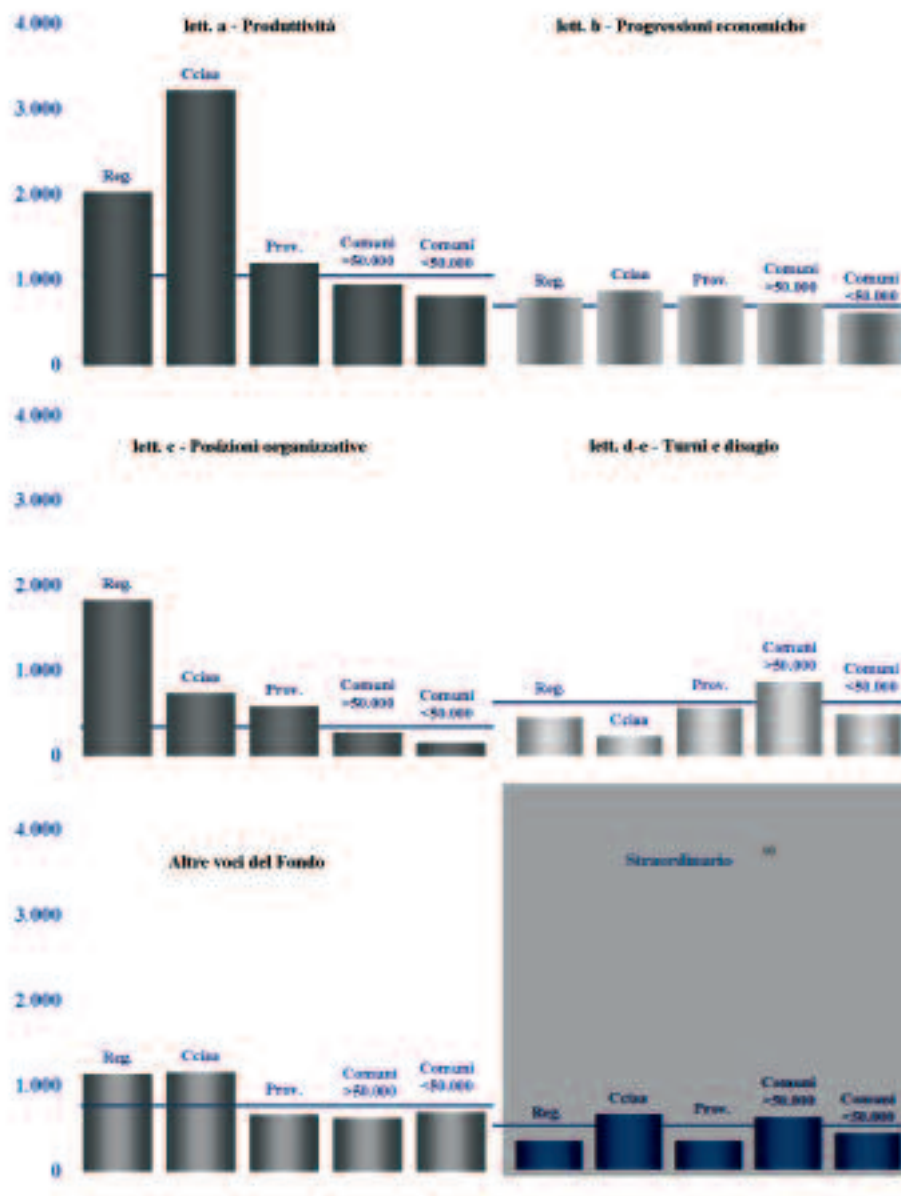
direttamente in euro medi annui per dipendente e consente quindi un confronto anche dimensionale. Dalla figura risalta, sul versante dell'allocazione, la maggiore disponibilità di Regioni e Camere di commercio rilevata sul versante della formazione del fondo; è inoltre possibile individuare dove tale maggiore disponibilità è stata utilizzata nel corso del 2002: produttività e posizioni organizzative nel caso regionale, prevalentemente produttività nel caso camerale. Una ulteriore evidenza di rilievo, che si evince dalla figura, è l'osservazione che lo sforzo di realizzare le progressioni economiche orizzontali (lettera "b") mostra una chiara uniformità fra le diverse tipologie di amministrazioni esaminate: tale sforzo può essere agevolmente quantificato in una fascia che va dai 600 agli 800 euro medi annui per dipendente.

All'opposto, il versante delle posizioni organizzative (lettera "c") acquista in questa ottica una dimensione che cresce più che proporzionalmente con il crescere del fondo. Era facile

attendarsi che tale strumento avrebbe presentato una misura limitata nel caso delle amministrazioni di minori dimensioni e/o minori risorse da dedicare al fondo (dove infatti si attesta in media tra 100 e 200 euro annui per dipendente); i valori più elevati segnalati soprattutto dalle amministrazioni regionali evidenziano all'opposto una cruciale attenzione su tali figure oltre che la necessità di studiare più a fondo questo argomento. Un ultimo approfondimento che è parso utile affrontare con la realizzazione della *figura 2* riguarda il dimensionamento dello straordinario, in quanto la figura consente di apprezzarne la dimensione relativa anche rispetto alle diverse modalità di utilizzo del fondo unico di amministrazione da cui, va rilevato, non attingono le poste dello straordinario.

FIGURA 2
MODALITÀ DI UTILIZZO DEL FONDO UNICO DEL PERSONALE
NON DIRIGENTE NELLE AUTONOMIE TERRITORIALI
PER COMPONENTE (1)

Valori annui medi per dipendente. Dati per competenza, in euro. Anno 2002



(1) Le elaborazioni sono condotte a partire dal Conto annuale 2002 con riferimento alle sole Amministrazioni contrattualizzate e, nell'ambito di queste, al solo personale non dirigente contrattualizzato (cfr. corrispondente nota figura 1)

(2) La voce "straordinario", che non fa parte a rigore del Fondo unico di amministrazione, è inserita per completare il quadro degli strumenti di cui le Amministrazioni si avvalgono per assolvere il proprio servizio.

Fonte: stima su dati campione interno Aran.

Lo straordinario infatti, per quanto escluso dal fondo, completa gli strumenti dei quali le diverse amministrazioni si dotano per assolvere i propri servizi: si dimostra relativamente elevato nel caso delle Camere di commercio, che paiono in tal modo compensare un relativamente basso ricorso agli istituti di rischio e disagio; costituisce ancora una posta rilevante ed una concreta modalità operativa per le amministrazioni comunali, in particolare per quelle di maggiori dimensioni; risulta invece compreso da altre scelte allocative nel caso regionale ed anche nel caso delle amministrazioni provinciali.

Il testo sopra riportato è stato estratto dal "Rapporto trimestrale Aran sulla retribuzione dei pubblici dipendenti n. 3/4 dicembre 2003, redatto dal Servizio Studi dell'Aran"

Note

(1) Il presente studio trae spunto da due esperienze maturate dal Servizio Studi Aran: l'attività di analisi di supporto, dopo la pausa estiva del 2003, al tavolo di contrattazione che ha predisposto il Ccnl 22 gennaio 2004 delle Autonomie territoriali e la partecipazione dell'Aran, in collaborazione con il Foromez ed il Dipartimento della Funzione pubblica al progetto denominato "Strategia delle Risorse finanziarie e Politiche Retributive".

(2) L'indice delle retribuzioni contrattuali è costruito applicando ad un paniere di figure predeterminato (la base di riferimento è attualmente il dicembre 2000) tutti gli incrementi retributivi che presentano un carattere sufficientemente generalizzato e non considera invece, per costruzione, le

variazioni retributive realizzate o realizzabili in modo diversificato a livello locale.

(3) Solo in un teorico modello in equilibrio questi aspetti tendono a compensarsi a vicenda. Non è questo il caso italiano degli ultimi anni, che presenta politiche restrittive nelle assunzioni e specifiche regolamentazioni delle finestre e delle convenienze di uscita verso la pensione. Per approfondimenti su turn-over e carriera si veda il Rapporto trimestrale Aran maggio 2001 (pagg. 36-52) e G. Cananzi, Turn-over e carriera in alcuni comparti della pubblica amministrazione: il periodo 1997-2000, in "Riforma organizzativa, relazioni sindacali e gestione delle risorse umane nella pubblica amministrazione", a cura di L. Bordogna, Franco Angeli, 2002.

(4) Il campione interno Aran è attualmente dimensionato con riferimento alla rilevazione censuaria della Ragioneria Generale dello Stato più aggiornata per la quale sono disponibili i microdati a livello di singola amministrazione (Conto annuale 2000, cfr. tavola 1).

(5) Il campione Aran privilegia esplicitamente le amministrazioni di maggiori dimensioni. In termini di popolazione servita questa scelta consente una copertura di circa il 25% del totale nel caso dei comuni, del 40% per le province e del 100% per le amministrazioni regionali (tutte le regioni a statuto ordinario). In termini di dipendenti le amministrazioni campionate coprono circa il 35% del personale non dirigente di riferimento Aran nel caso delle amministrazioni comunali, circa il 32% nel caso delle amministrazioni provinciali e il 26% nel caso delle Camere di commercio. I livelli di copertura della massa retributiva lorda erogata non si discostano significativamente da quelli per dipendente.

(6) Dalle analisi sono escluse 22 amministrazioni che non hanno compilato la sezione del Fondo di amministrazione del personale non dirigente.

PROBLEMI APPLICATIVI

OSSERVATORIO ARAN
DI GIURISPRUDENZA

**Tribunale di Tempio Pausania.
Sentenza 10 luglio 2003, n. 157/2003. F.
(avv. Casimiro Mastino) c/ Comune di
Loiri Porto San Paolo (avv. Stefano
Asara).**

Pubblico impiego, Mobbing

“Per mobbing si intende una serie significativa e reiterata nel tempo di condotte estrinsecanti sia in meri comportamenti che in veri e propri provvedimenti, alcuni dei quali illegittimi ma tutti, comunque, volti al danneggiamento del prestatore d’opera, sia sotto il profilo economico, sia sotto il profilo della realizzazione professionale, sia sotto il profilo dell’immagine”.

La sentenza n. 157/2003 emessa dal Tribunale di Tempio Pausania, nella causa F. contro Comune di Loiri Porto San Paolo, assume rilevanza per il settore pubblico in quanto è una delle poche specifiche del settore e, a quanto risulta, la più recente.

La sentenza segue il nuovo orientamento della Cassazione che, considerando, ormai, datata la ripartizione del danno non patrimoniale nelle categorie del danno biologico e del danno morale, elabora la categoria del danno esistenziale, omnicomprensivo di qualsiasi danno

che l’individuo possa subire nelle attività realizzatrici della propria persona (Cass. 7713/00).

Il Tribunale stabilisce, inoltre, che in caso di una condotta dannosa di mobbing, posta in essere nei confronti del lavoratore, deve ritenersi che l’onere probatorio a carico di questi è limitato alla prova del nesso di causalità tra gli eventi dannosi e l’espletamento della prestazione lavorativa. In questo caso, se il datore non dimostra di avere ottemperato all’obbligo di protezione dell’integrità psico-fisica del lavoratore, sussistono i presupposti di legge per riconoscere al lavoratore la tutela dell’art. 2087 del codice civile.

Considerando quelle che, normalmente, sono le difficoltà di carattere probatorio tipiche delle cause di mobbing, l’impostazione di questa sentenza ha sicuramente il merito di una provvidenziale semplificazione, sia per quanto riguarda l’onere della prova, sia fornendo utili indicazioni sulle quali rinvenire i criteri per stabilire se vi sia stata condotta mobbizzante, ad esempio, attraverso la ricostruzione degli “episodi lamentati dalla ricorrente, onde stabilire se gli stessi, esaminati singolarmente, siano viziati da illegittimità e se, considerati nel loro complesso, appaiano inseriti in una strategia persecutoria, ... consistente nel danneggiarla, emarginarla e discriminarla, sino a provocarle danni alla salute.”

Il Mobbing nella giurisprudenza.

La nozione di mobbing trae origine dall'elaborazione della sociologia e psicologia del lavoro.

Tra gli studiosi di maggior rilievo internazionale, si ricorda Leymann e la sua definizione di mobbing come quella forma di "comunicazione ostile ed immorale diretta in maniera sistematica da uno o più individui (mobber o gruppo di mobber) verso un altro individuo (mobbizzato) che si viene a trovare in una posizione di mancata difesa"; ed Ege, secondo cui costituirebbe mobbing "un processo di comunicazioni e di azioni conflittuali tra colleghi o tra superiori in cui la persona attaccata è messa in una posizione di debolezza e mancanza di difese, aggredita direttamente e indirettamente, da una o più persone con aggressioni sistematiche, frequenti e protratte nel tempo il cui fine consiste nella estromissione, reale o virtuale, della vittima dal luogo di lavoro". Venendo alla elaborazione giurisprudenziale di tali concetti, si ricorda che le prime esperienze di merito che si sono confrontate con la nozione di mobbing risalgono alla fine degli anni '90 (le più citate: Trib. Milano 9 maggio 1998; Trib. di Torino 16 novembre 1999; Trib. di Forlì 15 maggio 2001; Trib. di Pisa 25 luglio 2001; Trib. di Pisa 3 ottobre 2001) mentre la prima elaborazione della Cassazione su un caso di mobbing risale al 2000 (n. 143/2000). Non potendo in questa sede ripercorrere i vari orientamenti consolidatisi nel tempo, ciò che va sinteticamente rilevato è che le fonti della responsabilità del datore di lavoro sono state individuate sia nel generale obbligo del *neminem laedere*, espresso dall'art. 2043 c.c., la cui violazione è fonte di responsabilità extracontrattuale, sia nel più specifico obbligo di protezione dell'integrità psico-fisica del lavoratore sancito dall'art. 2087 c.c. ad integrazione, ex lege, delle obbligazioni nascenti dal contratto di lavoro, la cui violazione

è fonte di responsabilità contrattuale. Quest'ultimo obbligo assume una particolare importanza per quanto concerne le fattispecie di mobbing, dato che, trasferendo in ambito contrattuale il più generale principio del *neminem laedere*, ripartisce l'onere della prova, così da gravare, sul datore di lavoro, l'onere di provare di aver ottemperato all'obbligo di protezione dell'integrità psico-fisica del lavoratore, al contrario, sul lavoratore, l'onere di provare la lesione psico-fisica ed il nesso di causalità tra tale evento dannoso e l'espletamento della prestazione lavorativa (in questo senso, Cass. 12763/1998). La tutela, più frequentemente riconosciuta al lavoratore mobbizzato, è, dunque, quella avente natura risarcitoria, fondata proprio sull'art. 2087 c.c., a norma del quale l'imprenditore è tenuto ad adottare, nell'esercizio dell'impresa, le misure atte a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro. Anche in dottrina, pur non mancando autorevoli voci contrarie sul riconoscimento del danno esistenziale quale nuova categoria della responsabilità civile¹, la maggioranza ne riconosce la risarcibilità, così come i recenti orientamenti giurisprudenziali². Si è, altresì, rilevato che l'art. 2087 c.c., obbligando il datore di lavoro a tutelare la personalità morale dei prestatori di lavoro, si presta a tutelarla anche da tutta una serie di pregiudizi, conseguenti all'attività mobbizzante, ulteriori rispetto alle tradizionali voci del danno patrimoniale e del danno biologico (ad esempio, il danno di demansionamento). Vanno richiamate, a questo riguardo, le recenti sentenze della S.C. (nn. 8827/2003 e 8828/2003) nella quali si afferma che la tradizionale restrittiva lettura dell'art. 2059 c.c., in relazione

all'art. 185 c.p., come diretto ad assicurare tutela soltanto al danno morale soggettivo, alla sofferenza contingente, al turbamento dell'animo, determinati da fatto illecito integrante reato, non può essere ulteriormente condivisa, ma deve, ormai, intendersi acquisito all'ordinamento positivo il riconoscimento della lata estensione della nozione di danno non patrimoniale, inteso come danno da lesione di valori inerenti alla persona e non più solo come danno morale soggettivo. Analogamente, la Corte Costituzionale (n. 233/2003) ha affermato che può dirsi, ormai, superata la tradizionale affermazione secondo la quale il danno non patrimoniale, riguardato dall'art. 2059 c.c. si identificerebbe con il cosiddetto danno morale soggettivo e, richiamando anch'essa le sentenze della Suprema Corte sopra indicate (nn. 8827/2003 e 8828/2003), rileva che è stato ricondotto a razionalità e coerenza il tormentato capitolo della tutela risarcitoria del danno alla persona, con la prospettazione di un'interpretazione costituzionalmente orientata dall'art. 2059 c.c., tesa a ricomprendere, nell'astratta previsione della norma, ogni danno di natura non patrimoniale derivante da lesione di valori inerenti alla persona: sia il danno morale soggettivo, inteso come turbamento dello stato d'animo della vittima, sia il danno biologico in senso stretto, inteso come lesione dell'interesse, costituzionalmente garantito, all'integrità psichica e fisica della persona, sia infine il danno (definito in dottrina e in giurisprudenza come esistenziale) derivante dalla lesione di altri interessi di rango costituzionale inerenti alla persona. E conclude affermando che l'art. 2059 c.c. deve essere interpretato nel senso che il danno non patrimoniale, in quanto riferito alla astratta fattispecie

del reato, è risarcibile anche nell'ipotesi in cui, in sede civile, la colpa dell'autore del fatto risulti da una presunzione di legge. Sulla base di tali principi, non v'è dubbio che nel caso di condotta persecutoria rientrante nella nozione di mobbing, al lavoratore che provi il nesso causale tra detta condotta ed una serie di conseguenze pregiudizievoli a lui occorse (quali, ad esempio, oltre al danno patrimoniale ed al danno biologico, il danno all'immagine, il danno da demansionamento, le sofferenze per le mortificazioni subite e, più in generale, la mancata esplicazione della propria personalità attraverso l'attività lavorativa) compete il risarcimento di tale pregiudizio - con liquidazione da effettuarsi sulla base di criteri equitativi, vertendosi in tema di lesione di valori inerenti alla persona, ed, in quanto tali, privi di contenuto economico (analogamente, Cass. 8828/2003). Deve, peraltro, ricordarsi che, sul punto della liquidazione del danno al lavoratore mobbizzato, la giurisprudenza di merito tende a considerare, tra i parametri cui fare riferimento, anche quello dell'ammontare dello stipendio (Trib. Forlì, 15 maggio 2001). Venendo alle caratteristiche dell'attività mobbizzante, è stato chiarito che tale attività può provenire anche da un solo soggetto (è rimasto isolato, infatti, il contrario orientamento espresso da Trib. Como, 22 maggio 2001) ma deve essere ripetuta, ovvero protratta in un arco significativo di tempo (comprendente almeno alcuni mesi) nonché ispirata ad una strategia complessiva, volta a recare un pregiudizio - fisico, psicologico, di immagine, ovvero attinente alla sfera dell'esplicazione della personalità nell'ambito lavorativo - nei confronti della vittima. In precedenza, peraltro, la giurisprudenza si era pronunciata in materia di mobbing nella pubblica amministrazione, in particolare, v. Trib. Lecce 31 agosto

2001, (in www.lpp.it e in www.pegacity.it/justice/impegno/), che aveva precisato, analiticamente, l'ambito del potere del giudice ordinario nei confronti della pubblica amministrazione e l'assenza di limiti per un intervento inibitorio del mobbing, neppure nel caso in cui la fattispecie importasse incidenza sull'organizzazione della pubblica amministrazione, si era quindi ritenuto che il giudice ordinario potesse prendere provvedimenti che valessero ad impedire al dirigente mobbizzante la reiterazione della condotta lesiva nei confronti della dipendente, ed anche se ciò si fosse tradotto inevitabilmente in una compressione dei poteri del dirigente del servizio. La giurisprudenza richiamata, dunque, aveva già ammesso interferenze del potere giudiziario nella sfera organizzativa dell'amministrazione, essendo tali provvedimenti giurisdizionali consentiti nell'assetto normativo seguente al D.Lgs. n. 29/93 (come modificato dal D.Lgs. n. 80/98 e 387/98), atteso che a seguito della c.d. seconda privatizzazione dei rapporti di pubblico impiego, la pubblica amministrazione agisce "con i poteri e la capacità del privato datore di lavoro", e che il giudice ordinario "può adottare nei confronti dell'amministrazione tutti i provvedimenti richiesti dalla natura dei diritti tutelati"; si era correlativamente escluso che potesse ravvisarsi un ostacolo alla tutela giurisdizionale dei diritti dei lavoratori nella presenza di ripartizioni di compiti all'interno degli uffici amministrativi, atteso che nei confronti del lavoratore che chiede tutela dei propri diritti soggettivi, la p.a. datore di lavoro si presenta come soggetto unico che, proprio perché è giuridicamente responsabile della condotta dei suoi dipendenti, deve adeguare, se del caso, la gestione dei rapporti di lavoro e la stessa organizzazione amministrativa (purché si tratti di c.d. microorganizzazione) alle norme specifiche individuate dal giudice nel provvedimento

giurisdizionale conformativo; si era così ribadito che ben poteva essere rivolto un ordine all'amministrazione (e conformati i poteri di questa) anche nel caso in cui si trattasse del comportamento di altro dipendente. Nell'ambito dei rapporti di lavoro, richiamando semplicemente l'art. 2087 c.c., la giurisprudenza ha accordato il risarcimento del danno esistenziale nei confronti del datore di lavoro in diversi casi: nell'ambito materia del lavoro privato, si è avuta l'affermazione della risarcibilità del danno esistenziale in materia di danno da demansionamento professionale e da mobbing aziendale (Trib. Torino 18 aprile 2001 e Trib. Forlì 15 marzo 2001), di licenziamento (pret. Parma 24 marzo 1999 e Pret. L'Aquila 10 maggio 1991), di mancata collocazione in graduatoria (Trib. Reggio Calabria 16 marzo 2001³), di mancata esecuzione dell'ordine di riammissione al lavoro (Trib. Lecce 20 settembre 2002⁴), di trasferimento del dipendente (Trib. Reggio Calabria 14 novembre 2001⁵); nel settore del lavoro pubblico, viceversa, il danno, in discorso, è stato riconosciuto in relazione alla mancata fruizione di riposo settimanale con conseguente danno da usura (Cass. 3 luglio 2001, n. 9009), al mancato conferimento di un incarico dirigenziale (Trib. Pisa, 29 giugno 2001⁶); nel settore dei concorsi pubblici, sia in relazione alla diffusione della notizia del mancato superamento del concorso (Tribunale di Roma, sentenza 20 marzo 1987⁷), sia in relazione al tempo di vita perso per preparare un esame orale nel caso di errore dell'amministrazione nel comunicare l'ammissione all'orale (giudice di pace di Bologna, 18 marzo 2001, n. 813⁸).

Va da ultimo segnalata la sentenza n.359/2003 della Corte Costituzionale

che dichiara l'incostituzionalità della Legge regionale del Lazio n. 16/2002 che ha disciplinato il fenomeno mobbing.

In primis, la Corte rileva che: "la disciplina del mobbing, valutata nella sua complessità e sotto il profilo della regolazione degli effetti sul rapporto di lavoro, rientra nell'ordinamento civile (art. 117, II comma, lettera I, Cost.)", quindi, è di competenza esclusiva dello Stato.

Oltre ciò la Corte ritiene che nell'ambito di materie in cui c'è potestà normativa concorrente (tutela e sicurezza del lavoro, tutela della salute), sulla base del nuovo dettato del titolo V della Costituzione, la regione Lazio è intervenuta dettando norme che vanno ad incidere sul terreno dei diritti fondamentali la cui determinazione spetta invece esclusivamente allo Stato. Dice testualmente la Corte:

"L'intera legge si fonda sul presupposto, da ritenere in contrasto con l'assetto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni, secondo cui queste ultime, in assenza di una specifica disciplina di un determinato fenomeno emergente nella vita sociale, abbiano, in via provvisoria, poteri illimitati di legiferare".

La Corte fa, poi, riferimento alla risoluzione del parlamento europeo AS 0283/2001 che al suo punto 10 "esorta gli Stati membri a verificare e a uniformare la definizione della fattispecie del mobbing". Pertanto la definizione di mobbing rientra nell'ambito dei principi fondamentali.

Dice a questo riguardo la sentenza: **"...precluso alle regioni di intervenire in ambiti di potestà legislativa concorrente, dettando norme che vanno ad incidere sul terreno dei principi fondamentali. La legge regionale impugnata, contenendo**

nell'art. 2 una definizione generale del fenomeno mobbing, che costituisce il fondamento di tutte le altre singole disposizioni, è evidentemente viziata da illegittimità costituzionale".

Si riporta in nota una bibliografia relativa al tema trattato⁹.

Cassazione Civile, sezione prima, 12 novembre 2003, sentenza n. 17058.

Art. 5 legge n. 300/70 – giustificazione del licenziamento – rifiuto del dipendente di sottoporsi a visita medica – elemento oggettivo e soggettivo – necessità.

La sentenza non riguarda un lavoratore pubblico ma statuisce, o riafferma, alcuni principi importanti per quanto riguarda la giusta causa di licenziamento. Dice la Corte: "E' noto che per stabilire in concreto l'esistenza di una giusta causa di licenziamento, che deve rivestire il carattere di grave negazione degli elementi essenziali del rapporto di lavoro ed in particolare quello fiduciario, occorre valutare da un lato la gravità dei fatti addebitati al lavoratore, in relazione alla portata oggettiva e soggettiva dei medesimi, alle circostanze nelle quali sono state commessi ed all'intensità dell'elemento intenzionale, dall'altro la proporzionalità fra tali fatti e la sanzione inflitta, stabilendo se la lesione dell'elemento fiduciario su cui si basa la collaborazione del prestatore di lavoro sia in concreto tale da giustificare o meno la massima sanzione disciplinare, definitivamente espulsiva (fra molte, per tutte, Cassazione, 8631/2000). E se è vero che tale valutazione si risolve in un apprezzamento di fatto incensurabile in sede di legittimità ove sorretto da una motivazione adeguata e logica, è anche vero che adeguatezza e logicità presuppongono una valutazione della condotta non già in astratto, ma con specifico riferimento a tutte

le circostanze del caso concreto e, quindi, non solo inquadrando l'addebito nelle specifiche modalità del rapporto, ma anche tenendo conto della natura del fatto contestato, da esaminare non solo nel suo contenuto obiettivo ma anche in quello soggettivo intenzionale, nonché in tutti gli altri elementi idonei a consentire l'adeguamento della disposizione normativa all'art. 2119 c.c.- richiamato dall'art. 1 della Legge n. 604/66 – alla fattispecie concreta." Sulla base di ciò la Corte cassa la sentenza del Tribunale in quanto: "traspare in modo evidente che l'indagine del Tribunale ha riguardato il solo elemento oggettivo del G. (lavoratore) e non si è estesa anche alla sua dimensione soggettiva".

Cassazione - Sezione lavoro sentenza 3 febbraio 2004, n. 1968.

Obbligo del datore di lavoro di effettuare su richiesta del lavoratore versamenti dei contributi sindacali a sindacato non firmatario del contratto collettivo – fattispecie riconducibile all'autonomia contrattuale delle parti.

La sentenza, anche in questo caso, riguarda il settore privato ma è sembrato utile riportarla per alcune affermazioni e ricostruzioni in esso insite e anche in considerazione del fatto che è all'esame della commissione lavoro pubblico e privato della Camera l'A.C. 1900 "*Norme in materia di bilancio dei sindacati e delle loro associazioni nonché in materia di trattenute sindacali*". Peraltro, come si vedrà in seguito, tale sentenza è in contrasto con analogo sentenza della medesima Sezione Lavoro (Cassazione – sezione lavoro 26 febbraio 2004, n. 3917) di neanche un mese dopo.

La Corte ha cassato la sentenza della Corte d'Appello di Torino che confermava la sentenza del giudice

del lavoro che con Decreto ex art. 28 Legge n. 300/70 aveva dichiarato l'antisindacalità del comportamento della società convenuta, consistito nell'aver omesso di operare le trattenute delle quote associative a favore del sindacato ricorrente, quote dovute, sostiene parte attrice, per effetto della notifica alla società datrice di lavoro di distinti atti individuali di cessione di credito retributivo. Stabilisce, infatti, la Corte, nella sua sentenza, che a seguito del referendum popolare dell'11 giugno 1995, l'art. 26 della Legge n. 300/70 è stato abrogato, per cui è venuto meno l'obbligo ex lege, per il datore di lavoro, di operare, sulla base di una mera richiesta del lavoratore dipendente, la trattenuta sulla retribuzione della quota associativa sindacale (c.d. contributo sindacale) a favore dell'associazione sindacale di appartenenza. Più avanti la sentenza rileva che: "la Corte Costituzionale, nel dichiarare ammissibile il referendum abrogativo, ha statuito che con il referendum veniva eliminata la ragione fondativa legale (ex lege) del diritto alla riscossione dei contributi sindacali mediante trattenute sulla retribuzione e la materia era così "restituata" alla base individuale e collettiva (ex contractu), cioè veniva sancito il passaggio dalla fonte legale alla fonte contrattuale". Si trattava quindi di restituire la materia all'autonomia contrattuale. Ma la soluzione individuata dal Tribunale prima e dalla Corte d'appello poi, di inquadrare il problema del versamento dei contributi sindacali nell'ambito della cessione di credito prevista dagli artt. 1260 e ss. del c.c., dice la Corte che: "non si conforma all'intendimento della volontà popolare

espressa dal referendum abrogativo e, più precisamente, all'intendimento precisato dalla Corte costituzionale di eliminare la base legale dell'obbligo datoriale per restituire la materia all'autonomia contrattuale, con tale soluzione si è, in sostanza, sostituita ad una norma di legge (art. 26 L. n. 300/70) un'altra norma di legge (art. 1260 cod.civ) in contrasto evidente con il risultato sancito dal referendum abrogativo dell'art. 26".

Pertanto: "Venuto meno l'obbligo ex lege sancito dall'art. 26 della L. n. 300/70 la relativa materia viene ora regolamentata in forza della contrattazione collettiva di diritto comune oppure – se la contrattazione collettiva non è comunque applicabile – mediante un negozio inquadabile nella delegazione di pagamento con peculiare specificità".

Nel caso di specie, non potendosi applicare la contrattazione collettiva, non essendo il sindacato attore firmatario del contratto collettivo di lavoro, bisogna fare riferimento alla figura della delegazione di pagamento la quale richiede il consenso del datore di lavoro – debitore. Per tale motivo la Corte di Cassazione ha cassato la sentenza della Corte d'appello. Su questa base la Corte cassa la sentenza della Corte d'appello. E veniamo alla già citata sentenza della Cassazione – sezione lavoro 26 febbraio 2004, n. 3917.

Un contrasto di giurisprudenza, probabilmente inconsapevole, si è determinato sulla questione della utilizzabilità, da parte di sindacati non firmatari di contratti collettivi nazionali, della cessione di credito come strumento giuridico per ottenere dalle aziende la trattenuta e il versamento di contributi sindacali,

dopo l'abrogazione per referendum del secondo comma dell'art. 26 St. Lav. che attribuiva alle associazioni sindacali il diritto di percepire le quote dovute dai lavoratori a mezzo di trattenute sui salari. Circa un mese fa la Corte, con **sentenza n. 1968 del 3 febbraio 2004** (Pres. Prestipino, Rel. Balletti) di cui al punto precedente, aveva escluso che la cessione di credito potesse essere utilizzata per ottenere il versamento dei contributi sindacali. Un orientamento decisamente opposto è stato espresso dalla Sezione Lavoro nella sentenza n. 3917 del 26 febbraio 2004 (Pres. Mattone, Rel. Filadoro). Con quest'ultima decisione la Corte ha rigettato il ricorso proposto dalla Fiat Auto contro il Sincobas per ottenere la cassazione della sentenza della Corte d'appello di Torino in data 17 novembre 2000, che aveva dichiarato antisindacale il comportamento dell'azienda, consistito nel non dar corso alle richieste di 128 lavoratori aderenti al Sincobas di effettuare le trattenute delle quote sindacali sulle loro retribuzioni in base a cessioni di credito da loro effettuate in favore del sindacato. Mentre la cessione del contratto, comportando la sostituzione della parte tenuta all'esecuzione del rapporto, richiede sempre il consenso della parte ceduta - ha affermato la Corte - questo consenso non è richiesto per la cessione di credito, perché il cedente aliena e trasferisce semplicemente una pretesa creditoria e, normalmente, per il debitore ceduto è indifferente eseguire la prestazione ad un nuovo avente diritto; d'altra parte la cessione può riguardare anche crediti futuri. *"L'interesse del sindacato a ricevere le quote sindacali non costituisce un interesse di mero fatto, ma è pur sempre legislativamente protetto, dal momento che il primo comma dell'art. 26 della Legge n. 300/70, sopravvissuto alla abrogazione referendaria, contempla il diritto dei lavoratori di raccogliere i contributi*

sul luogo di lavoro, con conseguente compressione del potere di organizzazione imprenditoriale. Né può dirsi, come sembra affermare la ricorrente, che, in tal modo, siano posti a carico della società datrice di lavoro oneri non previsti e comunque insostenibili. Nel bilanciamento dei diversi interessi non è affatto illogico che prevalga quello del sindacato alla raccolta dei contributi ed al versamento diretto degli stessi. Tra l'altro, gli oneri del pagamento non potranno - intuitivamente - essere superiori a quelli previsti per l'accredito delle quote associative ai sindacati firmatari del contratto collettivo nazionale di lavoro, rispetto ai quali la società ha già contrattualmente assunto il relativo compito organizzativo".

**Cassazione - Sezione Lavoro-Sentenza
18 febbraio 2004 n.3213**

Infortuni sul lavoro - Concorso di colpa dell'infortunato - Responsabilità del datore di lavoro - Sussistenza - Doveri di proteggere l'incolumità del lavoratore nonostante la sua imprudenza o negligenza

Le norme dettate in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro, tese ad impedire l'insorgenza di situazioni pericolose, sono dirette a tutelare il lavoratore non solo dagli incidenti derivanti dalla sua disattenzione, ma anche da quelli ascrivibili ad imperizia, negligenza ed imprudenza dello stesso: **ne consegue che il datore di lavoro è sempre responsabile dell'infortunio occorso al lavoratore, sia quando ometta di adottare le idonee misure protettive, sia quando non accerti e vigili che di queste misure venga fatto effettivamente uso da parte del dipendente**, non potendo attribuirsi alcun effetto esimente, per l'imprenditore che abbia provocato un infortunio sul lavoro per violazione

delle relative prescrizioni, l'eventuale concorso di colpa del lavoratore; con l'ulteriore conseguenza che l'imprenditore è esonerato da responsabilità solo quando il comportamento del dipendente presenti i caratteri dell'abnormità, inopinabilità e esorbitanza rispetto al procedimento lavorativo ed alle direttive ricevute, come pure dell'atipicità ed eccezionalità, così da porsi come causa esclusiva dell'evento. Il datore di lavoro, in caso di violazione delle norme poste a tutela dell'integrità fisica del lavoratore, è interamente responsabile dell'infortunio che ne sia conseguito e non può invocare il concorso di colpa del danneggiato, avendo egli il dovere di proteggere l'incolumità di quest'ultimo nonostante la sua imprudenza o negligenza; ne consegue che, in tutte le ipotesi in cui la condotta del lavoratore dipendente finisca per configurarsi nell'eziologia dell'evento dannoso come una mera modalità dell'iter produttivo del danno, tale condotta, proprio perché "imposta" in ragione della situazione di subordinazione in cui il lavoratore versa, va addebitata al datore di lavoro, il cui comportamento, concretizzantesi invece nella violazione di specifiche norme antinfortunistiche (o di regole di comune prudenza) e nell'ordine di eseguire incombenze lavorative pericolose, funge da unico efficiente fattore causale dell'evento dannoso.

**Consiglio di Stato, V sezione, sentenza
11 luglio 2003, n. 9276.**

Pubblico impiego; obbligo di fedeltà e riservatezza dei pubblici dipendenti.

E' legittimo, in virtù della prevalenza

del diritto di difesa sulla normativa della privacy, il comportamento del lavoratore subordinato che prende nota, eventualmente fotocopiandola, di documentazione aziendale nella propria materiale disponibilità al fine di produrla in un giudizio a tutela dei propri diritti.

Questa sentenza del Consiglio di Stato, se pur relativa a ricorso presentato nella fase pre-privatizzazione del settore pubblico, merita attenzione in quanto conforme all'orientamento già espresso per il privato dalla Corte di Cassazione.

La violazione del dovere di fedeltà è fonte non solo di responsabilità disciplinare ex art. 2106 c.c., ma, ove cagioni un danno al datore di lavoro, anche del rispettivo obbligo risarcitorio, tuttavia, gli ultimi orientamenti giurisprudenziali mostrano come l'art. 2105 c.c. sia riconducibile nel novero delle c.d. norme elastiche, ovvero di norme strutturate come clausole generali, "il cui contenuto richiede giudizi di valore in sede applicativa, in quanto la gran parte delle espressioni giuridiche contenute in norme di legge sono dotate di una certa genericità la quale necessita, inevitabilmente, di un'opera di specificazione da parte del giudice che è chiamato a darvi applicazione" (Sentenza Cass. 16 maggio 1998, n.4952). Il motivo del ricorso, in oggetto, pone la delicata questione concernente la correlazione tra situazioni soggettive, attive e passive, che, relativamente ad un concreto episodio della vita, entrano in conflitto tra loro, sì da imporre il quesito concernente quale dei beni protetti possa o debba essere sacrificato nei confronti del bene ritenuto prevalente. Nella fattispecie in oggetto, l'obbligo di fedeltà dovuto

all'amministrazione-datrice di lavoro, non può comportare la compressione del proprio diritto di difesa in giudizio, diritto peraltro costituzionalmente garantito. Nel conflitto tra principio di riservatezza e pregiudizio eventuale del terzo, ed esigenze di difesa di un proprio diritto, si deve consentire il diritto d'accesso alla documentazione amministrativa, a garanzia di dette esigenze di difesa, sia pure nella forma più attenuata della visione degli atti (già Cons. Stato, Sez. VI, 27 gennaio 1999, n. 65)

Come già ricordato, la sentenza ha un suo valore in quanto specifica del settore pubblico ma il principio affermato dal giudice amministrativo non è nuovo¹⁰: Già in precedenza, infatti, la Corte di Cassazione¹¹ aveva ritenuto che la difesa del lavoratore abbia la meglio sul diritto alla riservatezza dell'azienda e non costituisca, quindi, violazione dell'obbligo di fedeltà di cui all'art. 2105 del c.c., in quanto anche al rito del lavoro possono essere applicate le regole del diritto di difesa che consentono la produzione di documenti riservati: il limitato numero di soggetti che apprendono il contenuto di documenti acquisiti in giudizio (magistrato, cancellieri e difensori) è stato ritenuto da tale giudice sufficiente garanzia di riservatezza, sulla base della considerazione che la stessa normativa sulla privacy prevede la legittimità del trattamento dei dati personali quando è necessario far valere o difendere un diritto in sede giurisdizionale.

In particolare, secondo questo orientamento giurisprudenziale¹² - è illegittimo il licenziamento, disposto in sede disciplinare, nel caso di produzione in giudizio di documenti aziendali che sono stati fotocopiati dal dipendente stesso: e ciò perché, in base ad una corretta applicazione della normativa processuale valevole in materia - non può certo parlarsi di divulgazione (id est, di rendere noto a tutti, o ad una vasta cerchia

di persone, un fatto o un contenuto di uno scritto) dei documenti aziendali nel caso in cui essi siano stati fotocopiati e prodotti in giudizio anche per il limitato numero dei soggetti che apprendono il contenuto dei documenti giudizialmente acquisiti (il giudice, il cancelliere ed i difensori, tutti tenuti al segreto di ufficio: nell'ambito strettamente processuale è impossibile quindi che la produzione di uno o più documenti abbia a comportare una loro divulgazione in senso proprio). Ciò quindi non comporta la violazione dell'obbligo di fedeltà previsto dell'art. 2105 c.c., che formalmente attiene al divieto per il lavoratore di svolgere attività concorrenziale con il proprio datore di lavoro: esso è venuto ad assumere un contenuto più ampio di quello desumibile dal testo della norma, dovendosi ricollegare ai generali principi di correttezza e buona fede di cui agli articoli 1175 e 1375 c.c. in quanto il diritto di difesa prevale sul diritto alla riservatezza. Alla stregua di ciò, è stata affermata - a proposito dell'operatività di causa di giustificazione idonea a rendere legittima la rivelazione in giudizio di segreti di ufficio - l'esigenza di riconoscere prevalente il diritto di difesa in giudizio rispetto alle esigenze di segretezza e buon funzionamento della pubblica amministrazione, atteso che la stessa dizione dell'art. 24 Cost. rivela la preminenza del diritto di difesa, "inviolabile in ogni stato e grado del procedimento", sulla esigenza della riservatezza¹³.

TAR Marche, Sentenza 19 settembre 2003 n. 453 (Pres. Amoroso - Est. Giambartolomei)

Giudizio di ottemperanza

Il giudice amministrativo può intervenire, in sede di ottemperanza, per garantire l'esecuzione del giudicato civile nascente dalla pronuncia del giudice del lavoro.

Ci sono diverse opinioni riguardo alla possibilità per il lavoratore pubblico di ricorrere al giudizio di ottemperanza per ottenere dalla amministrazione inadempiente l'esecuzione delle sentenze di condanna¹⁴.

Alcuni ritengono¹⁵ che sia possibile, per il dipendente pubblico, ricorrere al giudizio di ottemperanza anche se questo comporta la conseguenza del ripristino della giurisdizione del TAR e del Consiglio di Stato su materie a loro sottratte, sia pure in ordine alla fase della esecuzione della sentenza.

Altri motivi di perplessità consistono nel fatto che spesso il giudice amministrativo non si limita ad eseguire la decisione del GO ma la interpreta e la integra; inoltre, in caso di contestazione degli atti effettuati dal commissario nominato dal giudice dell'ottemperanza, a chi spetta la competenza sull'impugnativa di questi atti?

Altri ritengono¹⁶ che il giudizio di ottemperanza non sia applicabile e che il lavoratore pubblico debba utilizzare, per ottenere l'esecuzione della sua sentenza, gli strumenti che sono dati ai privati dal codice civile. All'interno di questa opinione c'è chi ritiene¹⁷ che il lavoratore possa richiedere solo l'esecuzione specifica di una condanna pecuniaria ma non quella inerente ad un obbligo di fare o non fare (es. reintegrazione nel posto di lavoro), valendo per il lavoratore pubblico quello che vale per il privato, sulla base della incoercibilità dell'obbligo e infungibilità della prestazione.

A fronte di questa posizione, c'è invece chi ritiene¹⁸ che ben possa il giudice ordinario nominare un commissario ad acta che provveda a dare esecuzione alla decisione giudiziale.

L'opinione che nega l'applicazione,

nelle controversie di lavoro dei dipendenti pubblici, del giudizio di ottemperanza, ritiene che tale giudizio sia incompatibile con la nuova disciplina del lavoro pubblico: il rapporto di pubblico impiego è ormai di natura privata, il datore di lavoro agisce come un imprenditore, i suoi atti sono atti di autonomia privata e non di esercizio di potere discrezionale della pubblica amministrazione, pertanto la giurisdizione piena su tali atti spetta al giudice ordinario e la strada da percorrere è quella prevista dal libro III del c.p.c. Sempre secondo questa opinione è vero che il processo esecutivo del c.p.c. è inidoneo ad assicurare una tutela effettiva degli obblighi di fare e non fare infungibili, e pertanto il lavoratore pubblico perde, con la perdita del giudizio di ottemperanza, una tutela che non ha corrispondenza nel codice di procedura, ma tale tutela non ha più ragione di essere anche perché lo metterebbe in una situazione di privilegio rispetto al lavoratore privato. In questo campo le uniche coercizioni che possono essere fatte valere per ottenere l'adempimento (es. reintegra nel posto di lavoro) possono derivare dall'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori (Reintegrazione nel posto di lavoro) e, specificamente per la pubblica Amministrazione, dalla prevista responsabilità del dirigente per i danni causati all'ente di appartenenza, per cui il dirigente potrebbe essere indotto ad ottemperare all'ordine del giudice pur di non incorrere in una responsabilità nei confronti dell'Amministrazione stessa.

La sentenza sopra citata non condivide l'opinione qui espressa ed, infatti, ritiene che il giudice amministrativo possa intervenire in sede di ottemperanza, anche se con una attività meramente esecutiva.

Stabilisce infatti la sentenza: "il Giudice amministrativo dell'ottemperanza, a fronte di statuizioni giudiziali precise, determinate, e alla natura di diritto soggettivo delle posizioni azionate, deve svolgere un'attività esecutiva, senza possibilità di integrare la sentenza civile e senza la facoltà di incidere sulla sfera di discrezionalità dell'Amministrazione pubblica". Per questi motivi, rigetta la richiesta del ricorrente che aveva già ottenuto dall'Amministrazione, in esecuzione della sentenza del giudice ordinario, la reintegrazione nel posto di lavoro, sia pure come soprannumerario.

**Tribunale di Locri,
sentenza 8 gennaio 2002.**

Condotta antisindacale

La definizione di "condotta antisindacale" fornita dall'art. 28 dello Statuto dei lavoratori non è analitica, bensì teleologica, nel senso che è da ritenersi illegittimo non un determinato comportamento in base alle sue modalità esteriori, ma qualsiasi condotta diretta ad un determinato risultato, ossia ad impedire o limitare l'esercizio delle libertà e dell'attività sindacale, nonché del diritto di sciopero. E', comunque, da escludersi un obbligo del datore di lavoro a trattare con tutti i sindacati, in mancanza di una norma ordinaria o costituzionale che imponga una parità di trattamento delle varie organizzazioni all'interno delle imprese, sussistendo solo divieti di discriminazione tra i singoli lavoratori, ovvero divieti di ostacolo e limitazione delle attività del sindacato. L'area dei diritti sindacali non si esaurisce tuttavia nello svolgimento dell'attività sindacale sul luogo di lavoro, ma comprende anche i diritti all'informazione e consultazione sindacale. Pertanto, è da ritenersi illegittima la condotta adottata dall'ASL, che omettendo di informare previamente una delle sigle sindacali, ha raggiunto accordi di competenza della contrattazione collettiva

e comunque su materie oggetto dell'informazione preventiva, impedendo al sindacato di interloquire su aspetti importanti del rapporto di lavoro.

Rif. legislativi L. n. 300/70, art. 28.

Tribunale Civile di Roma II Sezione Lavoro 2 aprile 2003.

Rapporto di lavoro pubblico – Atti di gestione del personale – Forma degli atti – Competenza dirigenziale.

Il caso concreto fa riferimento ad un ricorso ex art. 700 cpc promosso da un ispettore del lavoro in servizio presso la Direzione provinciale del lavoro di Roma inteso ad ottenere *“l'immediato reintegro nelle funzioni ispettive precedentemente svolte, previo accertamento dell'illegittimità ovvero della nullità ed inefficacia del provvedimento adottato dal direttore della direzione anzidetta con il quale era stata disposta l'esclusione temporanea per un anno dei compiti ispettivi”*. Lamentava tra l'altro, il ricorrente, che il provvedimento era anche privo dei requisiti minimi di forma dell'atto amministrativo.

Stabilisce il Tribunale che, con riferimento agli atti di gestione del rapporto di lavoro, le censure relative all'assenza dei requisiti minimi di forma propri degli atti amministrativi sono infondate.

Si tratta infatti di atti di natura privatistica, come previsto dall'art. 5, comma 2, del D.Lgs n. 165/2001, che stabilisce che gli atti di gestione del rapporto di lavoro vengono assunti dagli organi preposti alla gestione con i poteri del privato datore di lavoro e pertanto tali rapporti sono disciplinati dalle disposizioni del c.c. e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa.

Inoltre l'atto di esclusione temporanea dai compiti ispettivi, quale atto di gestione di rapporto di lavoro, è di competenza del dirigente dell'unità organizzativa ai sensi dell'art. 17

comma 1 lett.e) ed infatti produce una modificazione delle mansioni assegnate al dipendente, nel proprio ambito di appartenenza, dunque non esula dalle competenze di cui all'art. citato.

Il documento è stato redatto da **Laura Orsini e Paolo Tiberi**

NOTE

¹ad esempio, **GAZZONI F.**, in un suo commento alla sentenza n. 233/2003 Corte costituzionale; **PONZANELLI G.**, *Sei ragioni per escludere il risarcimento del danno esistenziale*, in *Danno e responsabilità*, 2000, pag. 693; **PONZANELLI G.**, *Una voce contraria alla risarcibilità del danno esistenziale*, in *Danno e Responsabilità*, 2002, pag. 339).

² **CESTER Carlo**, *Rapporto di lavoro, danno esistenziale e licenziamento*, in Cendon Paolo, Ziviz Patrizia (a cura di), *Il danno esistenziale. Una nuova categoria della responsabilità civile*, Milano, 2000, 493; **CIMAGLIA Maria Cristina**, *Riflessioni su 'mobbing' e danno esistenziale* (Nota a Tribunale di Venezia, 26 aprile 2001), in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2002, 88; **D'ADDA Alessandro**, *I nuovi assetti del danno alla persona: dal danno biologico al danno esistenziale?*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2002, 341; **D'ADDA Alessandro**, *Il cosiddetto danno esistenziale e la prova del pregiudizio* (Nota a Cass. sez. I civ. 7 giugno 2000, n. 7713), in *Il foro italiano*, 2001, 188; **DE MARZO Giuseppe**, *La Cassazione ed il danno esistenziale* (Commento a Cass. sez. I civ. 7 giugno 2000, n. 7713), in *Il Corriere giuridico*, 2000, 874; **DE MATTEIS Raffaella**, *Lesione del diritto all'identità personale e danno esistenziale*, in *Aa. Vv.*, *Raccolta di pareri forensi*, Milano, 2001, 183; **DE STROBEL Daniele**, *Il cammino non facile verso il risarcimento integrale del danno alla persona. Dal danno biologico al danno esistenziale*, in *Diritto ed economia dell'assicurazione*, 2000, 1087; **GRECA Andrea**, *A proposito del danno esistenziale provocato dal*



rifiuto della Pubblica Amministrazione di annullare d'ufficio i propri provvedimenti illegittimi **GRECO Lino**, Danno esistenziale e risarcimento da mobbing (Nota a Trib. Forlì 15 marzo 2001), in *Rivista critica di diritto del lavoro*, 2001, 411; **PIZZOFERRATO Alberto**, Mobbing e danno esistenziale: verso una revisione della struttura dell'illecito civile, in *Contratto e impresa*, 2002, 304; **POLETTI Dianora**, Il danno psichico del lavoratore, in *Cendon Paolo, Ziviz Patrizia (a cura di), Il danno esistenziale. Una nuova categoria della responsabilità civile*, Milano, 2000, 477; **RESCIGNO P.**, 1982, *Persona e Comunità*, Giuffrè, Milano; **ROSSETTI Marco**, Il danno esistenziale tra l'art. 2043 e l'art. 2059, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2001, 809; **VALLEBONA**, L'inversione dell'onere della prova nel diritto del lavoro, in *Riv. trim. dir. proc. civ.* 1992, 814; **VINCIERI Martina**, Natura del danno risarcibile, danno esistenziale e responsabilità

datoriale in ipotesi di mobbing sul luogo di lavoro, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2001, 728; **VIOLA Luigi**, La r.c. della pubblica amministrazione, in *Cendon Paolo (a cura di), Trattato breve dei nuovi danni. Il risarcimento del danno esistenziale*, Padova, 2001, 2491.

³ **CASSANO G.**, *Il danno esistenziale*, La Tribuna, 2001.

⁴ In www.dirittoegiustizia.it.

⁵ In *Inf.previd.* 2003, N.1.

⁶ In www.unicz.it/lavoro

⁷ In *Foro it.*, 1987, I, 2855

⁸ In www.ipsoa.it/ngonline

⁹ **BOCCOMINO Marianna**, Il mobbing tra danno biologico e danno esistenziale, in *Braun Alexandra (a cura di), Dalla disgrazia al danno*, Giuffrè, Milano, 2002, 275; **OLIVA Umberto**, *Mobbing: quale risarcimento?*, in *Danno e responsabilità*, 2000, 27; **PERRINO A.M.**, In tema di "mobbing" (Nota a Cass. sez. lav. 5 febbraio 2000, n. 1307; Cass. sez. lav. 8 gennaio 2000, n. 143; App. Torino 21 febbraio 2000; Trib. Torino 11

dicembre 1999), in Il foro italiano, 2000, V, 1554; **ALBISINI M.T.**, *Diritto alla salute*, in Riv. Inf. Mal. Prof., 1997, 60; **ALPA G.**, *Il danno biologico: parabola o evoluzione di un progetto di politica del diritto?*, in La nuova giur. civile comm., 2000, n. 4, 375; **ANTEO**, *"Mobbing nuova forma di violenza"*, in Milano Finanza - inserto della FD - del 27 aprile 1999. **BARGAGNA M.** (a cura di), Guida valutativa per il danno biologico, Giuffrè, 1996; **BIANCHI Leonardo**, *Ammalarsi di lavoro*, Edizioni Entropie, 2001; **BONILINI**, *Il danno non patrimoniale*, Milano, 1983; **CACCAMO A.**, *"I comportamenti riconducibili al mobbing nella giurisprudenza italiana"*, in Dir.prat.lav, 2000, n.18, 5; **CACCAMO A.**, *Mobbing: tutela attuale e recenti prospettive*, Inserto, in Diritto e pratica del lavoro, n. 18, 2000, Ipsoa Editore; **CALCAGNI C.**, **MEI E.**, *Danno morale, danno biologico psichico: aspetti giurisprudenziali e medico legali*, in Aggiornamenti di Medicina Sociale, 4: 153, 1998; **CALCIOLI A.**, *Il significato del lavoro nell'equilibrio di vita*, dagli Atti del secondo seminario nazionale "Lavoro e benessere", Le molestie morali: uno dei rischi derivanti da una alterata interazione psicosociale nell'ambiente di lavoro, 1999; **CAPPELLO M.**, *Spunti dalla normativa europea per una legislazione mirata sul mobbing*, dagli Atti del secondo seminario nazionale "Lavoro e benessere", Le molestie morali: uno dei rischi derivanti da una alterata interazione psicosociale nell'ambiente di lavoro, 1999; Caracuta Fernando, *Il mobbing e la tutela giudiziaria (relazione al convegno nazionale organizzato dalla UIL C. A. nazionale e dalla UIL C. A. di Lecce, con il patrocinio della Provincia di Lecce e dell'Università degli Studi di Lecce su: Mobbing - un fenomeno da debellare)*, in www.diritto.it; **CASILLI A.**, *Stop mobbing: resistere alla violenza psicologica sul luogo di lavoro*, Derive e Approdi/Map, Roma, 2000; **CASTRONOVO C.**, *"Dal danno alla salute al danno alla persona"*, in Riv.crit.dir.priv., 1996, 245; **DI GIUSEPPE Domenico**, *Il mobbing ed i rapporti di lavoro*, in www.diritto.it/articoli/lavoro/mobbing/index.html; **DI MARTINO G.**, *Stress e mobbing - l'Inail ha riconosciuto i primi 15 casi*, in Salute, supplemento de la Repubblica, anno 8, n. 334, 17 ottobre 2002; **DI MARZIO P.**, *"Le norme per difendersi dal mobbing"* in DirGiust 11/1/03 N 1, pag. 62; **LEARDINI F.**, *"Prova e valutazione del danno alla persona nei rapporti di lavoro"*, in Danno biologico e oltre: la risarcibilità dei pregiudizi alla persona del lavoratore", a cura di Pedrazzoli M., Torino, Giappichelli, 1995, 171; **MARGIOTTA S.**, *"Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro"*, in Diritto del lavoro e previdenza sociale. Collana di diritto privato diretta da Rescigno P., a cura di Santoro Passarelli G., Milano, Ipsoa, 1996, 1181; **MERLO Francesco**, *Il mal d'ufficio ultima trovata della filosofia buonista*, in "Sette" supplemento del Corriere della Sera, n. 47, 26/11/1998; **MESSINETTI A.**, *Recenti orientamenti sulla tutela della persona. La moltiplicazione dei diritti e dei danni*, in RCDP, 1992, 199; **MEUCCI M.**, *"Considerazioni sul mobbing" e analisi del d.d.l. n. 4265 del 13 ottobre 1999*, in Dir. Rel. Ind. 11/1999, 491 e ss; **ORICCHIO Michele**, *Il mobbing nel pubblico impiego*, in www.giust.it/articoli/oricchio_mobbing.htm; **RICCIARDI M.**, *"Il Mobbing"*, in Impresa commerciale industriale, n.12, 1995; **ROMAGNOLI**, *Per una rilettura dell'articolo 2087 c.c.*, in Riv. trim. dir. proc. civ., 1977, 1052;

ROSSETTI, *Lungo i sentieri del nesso di casualità, la Suprema Corte liquida anche il suicidio*, in Dir. e Giust., 2000, n. 8, 6; **RULLINI P.**, *Mobbing e rapporto di lavoro. Una fattispecie emergente di danno alla persona*, in RIDL, n. 3, 2000, 251; **SANTORO R.**, *Mobbing: la prima sentenza che esamina tale fenomeno*, in RIDL, 2000, n. 4, 361; **SAOLINI Paolo**, *Mobbing: i costi umani dell'impresa*, Edizioni Lavoro, Roma, 2001; **SMURAGLIA**, *Diritti fondamentali della persona nel rapporto di lavoro*, in ADL, 2000, 465; **SMURAGLIA**, *Tutela della salute dei lavoratori tra principi costituzionali e prospettive di riforma*, in RIDL, 1998, I, 414.

¹⁰ **TESSARO Tiziano**, *L'obbligo di fedeltà dei pubblici dipendenti*, in "La Gazzetta degli Enti Locali", del 13 gennaio 2004

¹¹ Cass., 4 maggio 2002, n. 6420

¹² Sez. Lav., 4 maggio 2002, n. 6420; in precedenza Corte di Cassazione, n. 6328/96 e n. 1144/2000

¹³ Cass. pen., 24 gennaio 1989

¹⁴ vedi per una disamina completa delle posizioni in materia, **G. Trisorio Liuzzi**, *Controversie relative ai rapporti di lavoro*, 1805 ss, Tomo III, in *Commentario Carinci D'Antona*, Giuffrè 2000

¹⁵ A. Corpaci, *La tutela giurisdizionale dei pubblici dipendenti*, in DLRI, 1993 605 ss.

¹⁶ B.Sassani, *Problemi processuali della riforma del pubblico impiego*, in RDP, 1993, 727

¹⁷ R. Villata, *Prime considerazioni in tema di privatizzazione del pubblico impiego e tutela giurisdizionale*, Dpa, 1993, 399.

¹⁸ Sempre Sassani, cit.