

LA RICERCA DI UN NUOVO EQUILIBRIO TRA CONTRATTAZIONE NAZIONALE E CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA

LORENZO ZOPPOLI

Ordinario di Diritto del lavoro, Università del Sannio - Benevento

1. L'ESIGENZA DI UN NUOVO EQUILIBRIO NEI LIVELLI CONTRATTUALI

Il rapporto tra livelli negoziali è un nodo annoso della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni (e non solo). Si può quasi avere l'impressione di una ciclica, ricorrente attenzione ossessiva su questo aspetto, che non trova un equilibrio soddisfacente. Anche nella nuova stagione contrattuale si è alla ricerca di un nuovo equilibrio: ma a partire da cosa e in vista di quali obiettivi?

Tre sono i percorsi problematici che pongono ancora al centro del rinnovo contrattuale la questione dell'equilibrio tra i livelli di contrattazione.

I primi due si possono sintetizzare con: la storia e le esperienze applicative.

Il terzo è quello connesso ai mutamenti del quadro istituzionale.

La storia recente ci dice che, dopo una prima apertura alla contrattazione decentrata negli anni '80, la privatizzazione del '92-'93 ha prudentemente scelto la strada di un controllo centralizzato del sistema contrattuale (v. le tabelle allegate, dalle quali chiaramente risulta questa evoluzione per quasi tutte le materie sulle quali si è sviluppata

la contrattazione integrativa).

Questo orientamento è stato in parte corretto, anche con l'impulso di una nuova stagione legislativa, nella tornata 1998-2001: ma non si può dire che la correzione sia stata del tutto soddisfacente.

Soprattutto perché in questi anni vi sono state due grandi problematiche che avrebbero richiesto una capacità negoziale complessiva assai più ampia nel sistema amministrativo locale: mi riferisco al decentramento funzionale e alla gestione di operazioni di enorme portata come il nuovo sistema di classificazione professionale dei dipendenti pubblici.

Può dunque dirsi che nella seconda tornata contrattuale c'è un gap tra i problemi da affrontare e le fondamenta del sistema negoziale pubblico, ancora estremamente gracile ed incerto.

Le esperienze applicative ci dicono che la contrattazione integrativa si è comunque diffusa enormemente, fino ad interessare quasi il 100% della amministrazioni.

Queste stesse analisi però ci dicono anche che raramente questo sviluppo quantitativo è coerente con le aspettative e gli indirizzi regolativo/funzionali: di qui l'esigenza di profondi adattamenti. C'è infine un terzo percorso dal quale viene la segnalazione della necessità di un nuovo equilibrio: si tratta della ben nota riforma costituzionale "federalista" e del nuovo ruolo delle autonomie locali.

Non sembra coerente mantenere un sistema ancora molto centralizzato di contrattazione collettiva mentre i soggetti pubblici conquistano sempre più autonomia.

Tutti e tre i percorsi segnalati sembrerebbero spingere nel senso di un maggiore decentramento della struttura contrattuale del comparto.

E certo non si può negare che la principale direzione di marcia sia questa, anche perché in gran parte dei sistemi di relazioni industriali europei si va verso un decentramento, seppure organizzato: un assetto complessivamente più coerente con i "fenomeni di differenziazione e specializzazione cui vanno incontro le moderne economie (distretti industriali, imprese e produzione nicchia, vocazioni economiche regionali e settoriali)".

Però, a ben vedere, non si può essere né semplicistici né generici.

Occorre approfondire orientamenti ed esigenze, prima di provare a ragionare su nuovi equilibri realistici ed effettivi.

.....

2. GLI ORIENTAMENTI DI ALCUNI DEGLI ATTORI NEGOZIALI

Ad una prima superficiale analisi può apparire che si vada incontro ad un'unanime spinta verso un alleggerimento del contratto nazionale per il comparto delle autonomie locali. Ma quali sono le linee lungo le quali si profila questo alleggerimento?

Due sono i documenti specifici dai quali può dedursi qualche interessante elemento: l'atto di indirizzo del coordinamento dei comitati di settore e la piattaforma sindacale di Cgil, Cisl e Uil per la stagione contrattuale 2002-2005.

Dal primo documento si ricava che per la parte pubblica che esprime gli orientamenti intersettoriali:

- a) il contratto nazionale è destinato a rimanere il perno del sistema di regolazione, dovendo ancora svolgere molteplici funzioni di razionalizzazione normativa formale e sostanziale;
- b) esso deve essere in linea di principio

alleggerito, ma in concreto alla contrattazione integrativa si assegnano fini ben delimitati, riguardanti essenzialmente qualche segmento di lavoro flessibile (soprattutto il contratto a termine), la retribuzione incentivante la produttività, la formazione professionale;

- c) che si pensa ad una contrattazione integrativa ancora molto delimitata nei presupposti soggettivi, oggettivi ed economici.

Per la parte sindacale poi il contratto nazionale rimane il perno del sistema di contrattazione, prima ancora che per ragioni di politica negoziale perché attraverso di esso il sindacalismo confederale si garantisce visibilità, compattezza e ruolo politico generale. Ciò non significa che non si persegua un certo potenziamento della contrattazione integrativa: ma entro un quadro tutto sommato abbastanza rispettoso degli equilibri sinora realizzati.

Al di là di quello che si afferma esplicitamente, non è però difficile intravedere la speranza nell'erosione di nuovi spazi a livello periferico, forti dei germi neo-conflittuali di cui può essere ricca la prossima stagione contrattuale.

Così stando le cose non pare che si profilino nuovi equilibri granché sovvertitori rispetto al passato recente o remoto. E questo non deve meravigliare se è vero che, a livello generale, si riaffacciano esigenze di contenimento della spesa pubblica e, sul piano delle istituzioni pubbliche, il processo innovatore endorganizzativo non sembra procedere con una direzione univoca e a grande velocità. Tutto questo era già chiaramente leggibile nel protocollo governo-sindacati del 4 febbraio 2002, intervenuto proprio nel momento in cui ci si cominciava ad interrogare più

1. ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO

3.8.90 - D.P.R. 333/90*

l'organizzazione del lavoro, anche conseguente alla ristrutturazione dei servizi e degli uffici ed alle innovazioni tecnologiche, nonché le proposte per la sua programmazione ai fini del miglioramento dei servizi (art. 27, c. 1 e art. 10 dpr 268/87); la formulazione di programmi concernenti l'occupazione, anche in relazione alle politiche degli organici (art. 27, c. 1, dpr 268/87); l'individuazione a livello di singolo ente, dei criteri per l'attuazione, le modalità e le periodicità di erogazione dei compensi ed indennità per la realizzazione di piani, progetti e altre iniziative volte ad ottenere il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi istituzionali (art. 6, dpr 333/90).

6.7.95 - CCNL 94/97

le implicazioni in ordine alla qualità del lavoro ed alla professionalità dei dipendenti in conseguenza delle innovazioni organizzative e tecnologiche e della domanda di servizi (art. 5, c. 3, lett. d).

1.4.99 - CCNL 98/01

le implicazioni in ordine alla qualità del lavoro e alla professionalità dei dipendenti in conseguenza delle innovazioni degli assetti organizzativi, tecnologiche e della domanda di servizi (art. 4, c. 2, lett. f).

a fondo sulle ripercussioni sugli equilibri contrattuali della riforma del titolo V della Costituzione: in esso non si tocca quasi nulla dell'esistente ed anzi il Governo ribadisce l'esigenza di rafforzare i vincoli per la contrattazione integrativa diretti a garantire le compatibilità economiche.

Ciononostante di nuovi equilibri nei livelli contrattuali ci sarebbe bisogno, per le ragioni prima brevemente illustrate. Stando le cose come si è appena detto, quali possono essere e da dove possono scaturire tali nuovi equilibri?

.....

3. CONTRATTAZIONE ED EFFETTIVITÀ DELLE REGOLE

Al riguardo può essere utile ragionare sui vari aspetti del sistema contrattuale, distinguendo la regolazione reale da quella apparente o illusoria.

La centralità della contrattazione nazionale è nella storia del nostro sistema contrattuale e, in particolare, di quello pubblico. In quest'ultimo svolge una funzione in piena continuità con la regolazione legislativa, con in più l'obiettivo di farne uno strumento di controllo e trasparenza della spesa per il personale.

Qui il contratto nazionale assume una duplice funzione simbolica ancor prima che reale: serve a distribuire diritti e trattamenti economici in modo egualitario e a caratterizzare la politica pubblica per il personale.

Si può dire che il contratto nazionale è fondamentale strumento di politica sindacale e di politica di bilancio.

E' come se la sua funzione fosse profondamente segnata dalla necessità di realizzare il consenso, sia esso politico o sindacale.

In parte è così anche nel privato. Nel pubblico però lo è assai di più: perché la politica di bilancio, anche per ragioni di rispetto degli impegni comunitari, fa per varie ragioni premio sulle esigenze organizzative della parte datoriale.

2. INQUADRAMENTO E PROGRESSIONI ECONOMICHE E PROFESSIONALI

3.8.90 - D.P.R. 333/90*

la rispondenza dei profili professionali di nuova istituzione alle qualifiche funzionali stabilite nell'accordo di comparto (art. 27, c. 1, dpr 268/87).

31.3.99 - CCNL revisione del sistema di classificazione del personale

il completamento e l'integrazione dei criteri per la progressione economica all'interno della categoria (art. 16, c. 1)¹.

v. inoltre la tabella sulle risorse finanziarie e utilizzazione dei fondi economici.

1.4.99 - CCNL 98/01

il completamento e l'integrazione dei criteri per la progressione economica all'interno della categoria (art. 4, c. 3, che richiama le materie di cui all'art. 16, c. 1, del ccnl 31.3.99)

v. inoltre la tabella sulle risorse finanziarie e utilizzazione dei fondi economici.

5.10.01 - CCNL biennio economico 2000/2001

La collocazione del personale trasferito in una posizione di sviluppo economico superiore nell'ambito della medesima categoria di inquadramento (art. 28).

* L'art. 31 del DPR 333/90 stabilisce che la negoziazione decentrata resta disciplinata dalle disposizioni di cui al Capo V del DPR 268/87.

¹ L'art. 16, c. 2 del CCNL 31.3.99 stabilisce, inoltre, che sono materie di concertazione a livello decentrato:

- svolgimento delle selezioni per il passaggio tra qualifiche
- valutazione delle posizioni organizzative e relativa graduazione delle funzioni
- conferimento degli incarichi relativi alle posizioni organizzative e relativa valutazione periodica
- metodologia permanente di valutazione delle prestazioni dei risultati dei dipendenti
- individuazione delle risorse aggiuntive per il finanziamento del fondo per la progressione economica interna alla categoria
- individuazione dei nuovi profili non individuati nell'allegato del contratto
- attuazione delle regole relative agli aggiornamenti e/o modificazioni del sistema di classificazione

Stando così le cose, c'è un'oggettiva convergenza tra una consistente fetta della parte pubblica ed un'altrettanta consistente fetta della parte sindacale a mantenere un forte livello di accentramento del sistema contrattuale. In questo non ci sarebbe in fondo nulla di drammatico se tutto finisse qui. Il problema è che questa forte convergenza non arriva al punto di impedire ogni spazio di contrattazione integrativa: ed anzi, come s'è detto, questo spazio appare incompressibile e, laddove compresso, tende comunque a riespandersi.

Naturalmente, in presenza di vincoli, questa espansione è spesso "viziosa": imbuca cioè percorsi tortuosi, elusivi, ammiccanti e collusivi. Talora a dispetto delle migliori intenzioni. Qual è la ragione profonda di questa continua tendenza ad espandersi? Qui si possono fare analisi approfondite ed articolate. Ma tutti sappiamo che

nelle amministrazioni, nella vita reale delle amministrazioni, le ragioni della politica e quelle della concreta gestione dell'attività amministrativa richiedono livelli notevoli di consenso collettivo, individuale e politico-sindacale. E la contrattazione integrativa è in grado comunque di vivere alimentando questo bisogno di consenso, da chiunque provenga. Certo il nuovo sistema legale e contrattuale ha posto alcuni vincoli anche stringenti (v. ora gli artt. 40 e 40bis del dlgs. 165/01; gli artt. 16 e 17 della l. 448/2001). E se le sanzioni civili possono anche non scattare senza precisi interessati, c'è sempre in agguato la Corte dei conti, che è l'unico vero guardiano del rispetto delle regole, quando la loro violazione comporta responsabilità contabile. Ma su questa strada si arriva al paradosso di dover prendere atto che la vera ragione per allentare i vincoli alla contrattazione integrativa è lo zelo eccessivo della Corte dei Conti. Mi pare che così scambiamo un effetto del sistema esistente con la causa di alcuni mali e problemi. La vera causa è che il sistema negoziale esistente – ponendo dei vincoli dal punto di vista del centro pubblico e sindacale – scarica sulla contrattazione integrativa dei problemi che dovrebbero e potrebbero essere affrontati in altro modo: e cioè sul piano delle risorse economiche realmente utilizzabili dalle amministrazioni e su quello di un consenso sindacale da conquistarsi attraverso una genuina dialettica organizzativa e non in un'arena essenzialmente "politica". Più vincoli si mettono a livello centrale più dovrà essere largo il consenso per eluderli: in un certo senso più sono i vincoli normativi a livello centrale più è difficile che la contrattazione collettiva e le relazioni sindacali in genere

producano reali innovazioni organizzative. A tal riguardo è emblematico il caso delle regole sulle progressioni di carriera.

Qui si vuole che la contrattazione rispetti fino in fondo l'impostazione vincolistica della Corte costituzionale, da ultimo espressa con le sentenze n. 373 e n. 194, rispettivamente di luglio e maggio 2002, la seconda quasi testualmente (e pedissequamente) richiamata dal coordinamento intersettoriale al fine di individuare vincoli che i contratti dovrebbero inserire quanto: ad un peso eccessivo dell'anzianità di servizio, alla genericità della prova scritta di ammissione al corso di qualificazione, alla possibilità di "doppi salti" di livello, all'inserimento di "una percentuale congrua di accesso dall'esterno, al fine di evitare che la percentuale riservata agli interni trasformi la progressione verticale "da concorso pubblico con riserva dei posti a concorso totalmente riservato".

A me pare che in tal modo ci si avvia su una strada deludente, che al massimo comporterà un rinvio delle pressioni interne per "un generale scivolamento di tutto il personale verso l'alto" (come dice la stessa Corte).

La verità è che l'effetto perverso che si vuole evitare – cioè promozioni generalizzate per gli interni – deve essere evitato nella prassi gestionale complessiva del personale.

E, a tal fine, non c'è vincolo esterno che possa influire decisamente su tali prassi. Qui davvero si rischia di caricare la contrattazione collettiva di compiti eccessivi, incentivandone la vocazione a porre limiti non sempre coerenti con l'esigenza di efficienza.

A leggere l'atto di indirizzo – secondo cui "la contrattazione collettiva per il quadriennio 2002-2005 eliminerà ogni forma di automatismo contrattuale ai fini delle progressioni professionali, valorizzerà la professionalità ed i titoli di servizio e culturali, sarà realmente meritocratica, assicurerà il carattere selettivo dei procedimenti di sviluppo di carriera, interessando percentuali

3. ORARIO DI LAVORO

3.8.90 - D.P.R. 333/90

la struttura degli orari di lavoro (turni, flessibilità, reperibilità, straordinario, permessi), nonché le modalità di accertamento del loro rispetto (art. 27, c. 1, dpr 268/87); l'orario di lavoro articolato in termini di flessibilità di turnazione e orario spezzato (art. 11, c. 5, dpr 268/87); le articolazioni dell'orario flessibile (art. 12, c. 1, dpr 268/87) e le aliquote di personale che non potranno essere comprese nell'orario flessibile (art. 12, c. 5, dpr 268/87); l'articolazione dell'orario di lavoro del personale docente dei centri di formazione professionale (art. 48, c. 5, dpr 268/87); la definizione dell'orario dell'attività didattica ed educativa del personale insegnante nelle scuole materne (art. 51, c. 1, dpr. 268/87), la fissazione del calendario (art. 51 c. 3); la fissazione dell'orario di apertura delle scuole materne e del calendario (art. 41 c. 2).

6.7.95 - CCNL 94/97

L'orario non è materia di contrattazione, ma si noti che, ai sensi dell'art. 17 del ccnl, l'articolazione dell'orario di lavoro è determinato dai dirigenti responsabili previo esame con le organizzazioni sindacali.²

1.4.99 - CCNL 98/01

le modalità e le verifiche per l'attuazione della riduzione d'orario di cui all'art.22 (art. 4, c. 2 lett. i); i criteri generali per le politiche dell'orario di lavoro (art. 4, c. 2, lett. m); si noti, inoltre, che le articolazioni delle tipologie dell'orario di lavoro sono determinate dagli enti previo espletamento della procedura di contrattazione integrativa (art. 22, c. 3).

14.9.2000 - CCNL integrativo del ccnl 1.4.99

l'elevazione del limite massimo individuale di lavoro straordinario (art. 38, c.3).

² Sono inoltre materia di esame:

- la definizione dei criteri per la determinazione dei carichi di lavoro
- la verifica periodica della produttività degli uffici art. 8, c. 1 lett. b) e c).

predeterminate di personale" – sembra quasi che si intenda sostituire i (relativamente) vecchi dPR sulle procedure concorsuali e di selezione con dei regolamenti contrattuali dall'analogia portata.

Non si vede davvero perché dove hanno fallito i primi dovrebbero riuscire i secondi.

Si dovrebbe piuttosto riconsiderare la tematica delle progressioni, scindendola da quella degli accessi e riconducendola a forme moderne di valutazione delle capacità, premiando le amministrazioni che

seriamente imboccano questa strada invece di attardarsi nel confezionare concorsi o pseudo-concorsi pubblici tanto formalmente ineccepibili quanto deludenti sotto il profilo della selezione e della promozione dei migliori. E in questo, forse, si fornirebbe anche una risposta realistica alla giusta esigenza ripetutamente

4. TRATTAMENTO ECONOMICO

(produttività, indennità di rischio e/o disagio, indennità di responsabilità, straordinari)

3.8.90 - D.P.R. 333/90

i sistemi, i piani ed i programmi volti ad incrementare la produttività, la loro verifica e le incentivazioni connesse (art. 27, c. 1, dpr 268/87);
la predeterminazione dei criteri per la selezione per l'attribuzione dei livelli economici differenziati (art. 36 c. 2, dpr 268/87);
la definizione, a livello di singolo ente, dei parametri sperimentali di produttività di base, il cui superamento dà luogo all'erogazione di compensi incentivanti la produttività (art. 6, c. 2, dpr 333/90);
la definizione, a livello di singolo ente, dei criteri per l'attuazione, le modalità e le periodicità di erogazione dei compensi ed indennità diretti a remunerare particolari articolazioni dell'orario di lavoro, specifiche responsabilità, oneri rischi o disagio, compensare la produttività (art. 6, c. 4, dpr 333/90).

6.7.95 - CCNL 94/97

i sistemi di incentivazione della produttività collettiva, finalizzati all'efficienza e al miglioramento della qualità dei servizi (art. 5, c. 3, lett. a);
la quota di risorse ed i criteri generali per l'attribuzione dei trattamenti accessori legati all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate, pericolose o dannose (art. 5, c. 3, lett. b)

16.7.96 - CCNL biennio economico 96/97

L'eventuale trasferimento di risorse per il compenso del lavoro straordinario e per la remunerazione di particolari condizioni di pericolo o danno o disagio dal fondo previsto per la produttività collettiva e il miglioramento di servizi (art. 2. c. 6).

31.3.99 CCNL revisione del sistema di classificazione del personale

v. la tabella sulle risorse finanziarie e l'utilizzazione dei fondi economici.

1.4.99 - CCNL 98/01

i criteri generali relativi ai sistemi di incentivazione del personale sulla base di obiettivi e programmi di incremento della produttività e di miglioramento della qualità del servizio;
i criteri generali delle metodologie di valutazione basate su indici e standard di valutazione ed i criteri di ripartizione delle risorse destinate alle finalità di cui all'art.17, comma 2, lett. a) (art. 4, c. 2 lett. b);
i criteri per la ripartizione e destinazione delle risorse finanziarie per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività (art. 4, c. 2, lett. c);
le fattispecie, i criteri, i valori e le procedure per la individuazione e la corresponsione dei compensi relativi alle finalità previste nell'art. 17, c. 2 lett. e, f, g (art. 4, c. 2 lett. c);
i criteri delle forme di incentivazione delle specifiche attività di prestazioni correlate alla utilizzazione delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività (art. 4, c. 2 lett. h);
la verifica del permanere delle condizioni che hanno determinato l'attribuzione di compensi corrisposti per l'esercizio di compiti che comportano specifiche responsabilità (art. 17, c. 2, lett. f).

14.9.2000 CCNL integrativo del ccnl 1.4.99

l'importo dell'indennità maneggio valori (art.36) e dell' indennità di trasferimento (art. 42, c. 2);

l'individuazione delle prestazioni di lavoro che comportano il diritto all'indennità di rischio (art. 37, c. 1)

segnalata dalla Corte costituzionale. Non solo con riguardo al tema appena trattato, si può più in generale avanzare il sospetto che alquanto illusoria e di breve respiro sia la tecnica della funzionalizzazione forte della contrattazione collettiva, in particolare della contrattazione integrativa: cioè di un approccio alla contrattazione fatto essenzialmente di divieti e di paletti teoricamente invalicabili.

Resta invece più praticabile la strada di una funzionalizzazione debole: cioè non vincoli ma premialità a chi persegue certi obiettivi ritenuti di interesse generale, fermo restando che se un ente, nella sua autonomia, vuol perseguire altri obiettivi deve disporre delle relative risorse.

Per tornare brevemente sul tema da ultimo trattato, si potrebbero, ad esempio, riservare alcune risorse derivanti dal contratto nazionale per le progressioni di carriera agli enti che presentino una sufficiente e razionale differenziazione negli inquadramenti dei propri dipendenti.

Sul punto va forse formulata qualche riflessione sull'art. 5 del ccnl 5.10.2001 (biennio economico), che attribuisce alla contrattazione integrativa una singolare funzione: cioè quella di verificare ed, eventualmente, integrare gli indicatori finanziari che consentono l'incremento delle risorse per la contrattazione decentrata integrativa. Si lamenta, al riguardo, una contrattazione assai poco rigorosa e coerente con le finalità principali della norma. Non ci si può meravigliare più di tanto. Forse però, più che prendersela con la contrattazione, occorrerebbe riflettere sulla sensatezza di una normativa nazionale che coniuga un eccesso di dirigismo con un'illusoria fiducia nelle virtù di autocontrollo della contrattazione integrativa.

Per la verità ciò che non è affatto chiaro è perché si dovrebbero porre, a livello nazionale, tanti limiti alla possibilità che il singolo ente decida di attingere alle proprie risorse per finanziare una più consistente

contrattazione integrativa: basta escludere qualsiasi copertura a carico del bilancio dello Stato di oneri aggiuntivi rispetto a quelli previsti in base alla normativa conforme al contratto nazionale.

La copertura sarà un problema del singolo ente. Anche a tal riguardo l'idea che con i vincoli posti a livello nazionale si eviti un disagio ai cittadini determinato da dissennate politiche del personale è idea assolutamente illusoria: ai cittadini il disagio si evita soltanto garantendo una gestione efficace ed efficiente dell'attività pubblica.

A tal fine occorrono poche regole, molto trasparenti: è inutile porre dei vincoli, già sapendo che ci sono dei percorsi utili ad eluderli.

Meglio allora eliminare i vincoli e spostare il baricentro delle responsabilità: come pare appunto inevitabile in una stagione di decentramento di funzioni e risorse. Se ci sono problemi di carattere finanziario, si affrontano al momento in cui vanno distribuite le risorse che ancora derivano dal bilancio dello Stato. E il rispetto del patto di stabilità si garantisce ponendo vincoli di altro genere (bancari, fiscali, ecc.) e segnalando autorevolmente quei comportamenti istituzionali non ispirati alla necessità di contenere gli oneri nazionali inerenti alla spesa pubblica.

.....

4. FUNZIONI E LIVELLI DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

In ogni caso occorre aver presente un'altra variabile prima di immaginare nuovi equilibri tra i livelli contrattuali. Perché non v'è dubbio che la struttura contrattuale non può non risentire anche delle funzioni che si vogliono svolgere con il contratto collettivo. Ad esempio, la funzione normativa classica, come quella di *drafting*

regolativo, come quella di strumento di fissazione di minimi retributivi invalicabili non può che essere svolta dal contratto nazionale.

Invece altre funzioni (da quella gestionale a quella compositiva) devono essere svolte ai livelli appropriati, a seconda dei processi o delle controversie implicate: e non sempre il livello appropriato è quello nazionale.

A tal riguardo non si deve in alcun modo trascurare che tutte le ricerche svolte dimostrano che lo sviluppo della contrattazione integrativa (e prima decentrata) nelle amministrazioni pubbliche sta a significare che la contrattazione viene utilizzata come strumento gestionale.

Ora si può essere scettici su un modello gestionale negoziato con il sindacato. Ma non si può in alcun modo pensare di risolvere problemi di gestione mantenendo un livello regolativo accentrato.

Il vero problema è: si è in grado di "saltare" la contrattazione – visibile o nascosta che sia – nella gestione del personale nei luoghi di lavoro? Se si risponde negativamente, allora occorre dare alla contrattazione le gambe per svolgere al meglio funzioni gestionali più che normative. E la funzione gestionale non si svolge a livello centrale, dove si possono solo definire indirizzi e porre qualche invalicabile limite.

Se i limiti centrali sono troppi, forse si riesce pure a contenere la contrattazione a livello periferico, ma creando innumerevoli difficoltà gestionali che incidono negativamente, da un lato, sull'attività amministrativa e, dall'altro, sulla motivazione dei lavoratori pubblici. Ciò non significa che la contrattazione integrativa debba nuovamente configurarsi come obbligata: averlo escluso è un decisivo passo avanti compiuto con la "privatizzazione"

del '92-'93. Però neanche può impedirsi di utilizzare il contratto integrativo come strumento di soluzione di alcuni intricati problemi gestionali. Invero ogni ente dovrebbe attentamente valutare il ruolo da riconoscere alle prassi contrattuali periferiche e cercare di plasmarle.

A questo scopo ben poco serve delineare modelli troppo rigidi a livello nazionale.

.....

5. EQUILIBRIO TRA CONTRATTAZIONE NAZIONALE E INTEGRATIVA

In effetti gli equilibri della contrattazione collettiva non sono mai definibili in astratto o a tavolino.

Essi sono sempre frutto di una pluralità di fattori. I principali sono:

- a) le politiche degli attori negoziali
- b) i vincoli organizzativi degli attori negoziali
- c) le funzioni economico-produttive dei soggetti datoriali
- d) le esigenze organizzative dei soggetti datoriali
- e) le capacità manageriali
- f) il contesto normativo

Mettere a fuoco questi sei elementi è molto utile per rendersi conto di come oggi non sia possibile abbracciare soluzioni troppo *tranchant*.

A parte le politiche degli attori negoziali, che sono ovviamente articolate e finora sono desumibili solo in parte dai documenti prima citati (bisogna ad esempio vedere quali saranno gli orientamenti del comitato di settore), tutti gli altri fattori sono fattori in forte dinamismo proprio nel comparto regioni e autonomie locali. Si può brevemente motivare questa osservazione con riferimento al fatto che siamo ancora in presenza di assestamenti istituzionali che riguardano risorse, competenze, aggregazione, formazione di organismi di rappresentanza dell'attore datoriale. Il processo di diffusione

5. MOBILITÀ

3.8.90 - D.P.R. 333/90

la mobilità all'esterno della stessa amministrazione e la disciplina di quella interna (art. 27, c. 1 dpr 268/87);
 la percentuale dei posti di ruolo organico che possono essere coperti mediante trasferimento (art. 6, c. 8, dpr 268/87);
 l'individuazione, a livello di singolo ente, dei posti e dei profili professionali ricopribili mediante mobilità ed i criteri per la formazione delle graduatorie (art. 6, c. 9, dpr 268/87).

13.5.96 - CCNL integrativo del CCNL 6.7.95

la stipulazione di accordi per disciplinare la mobilità dei dipendenti tra le stesse amministrazioni (art. 5).

1.4.99 - CCNL 98/01

le modalità di gestione delle eccedenze di personale secondo la disciplina e nel rispetto dei tempi e delle procedure dell'art.35 del D.Lgs. 29/93 (art. 4, c. 2, lett. l).³

³ Si noti che i criteri generali per la mobilità interna, nonché i criteri per il passaggio dei dipendenti per effetto di trasferimento di attività o di disposizioni legislative comportanti trasferimenti di funzioni e personale, sono oggetto di concertazione (art. 8).

e responsabilizzazione della dirigenza è ancora ben lungi dall'essersi completato ed ha appena acquisito un nuovo tassello (la l. 15.7.2002 n. 145) che non mancherà di avere qualche influenza nel comparto, ad esempio per la vicedirigenza.

Al riguardo il nuovo art. 17 *bis* c. 1 del dlgs. 165/2001, introdotto dalla l. 145/2002, prevede che "la contrattazione collettiva del comparto Ministeri disciplina l'istituzione di un'apposita area della vicedirigenza nella quale è ricompreso il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3, che abbia maturato complessivamente cinque anni di anzianità in dette posizioni o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento".

Tale disposizione "si applica, ove compatibile, al personale dipendente dalle altre amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, appartenente a posizioni equivalenti alle posizioni C2 e C3 del comparto Ministeri; l'equivalenza delle posizioni è definita

con decreto del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Restano salve le competenze delle regioni e degli enti locali secondo quanto stabilito dall'articolo 27" (c. 2).

Ora, a parte quest'ultimo inciso, che non mancherà di creare problemi, non v'è dubbio che anche nel comparto delle autonomie locali l'istituzione della vicedirigenza interverrà a complicare il quadro delle figure professionali e delle competenze proprio in ordine a quella fascia di lavoratori che dovrà rivestire delicate responsabilità gestionali. *Last but not least*, il contesto normativo è profondamente mutato a seguito della legge costituzionale n. 3 del 2001, ancora in via di attuazione e di valutazione sotto il profilo della reale incidenza.

6. RISORSE FINANZIARIE E UTILIZZAZIONE DEI FONDI ECONOMICI

6.7.95 - CCNL 94/97

i criteri generali per la distribuzione di risorse aggiuntive e dei risparmi di gestione di cui all' art. 32 (risorse aggiuntive ed economie di gestione) (art. 5, c. 3 lett. c).

16.7.96 - CCNL biennio economico 96/97

v. tabella sul trattamento economico.

31.3.99 - CCNL revisione del sistema di classificazione del personale

le modalità di ripartizione delle eventuali risorse aggiuntive per il finanziamento della progressione economica e per la loro distribuzione tra i fondi per il finanziamento del sistema classificatorio (art. 16, c. 1).

1.4.99 - CCNL 98/01

l'incremento delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività. Ove sussista la relativa capacità di spesa, (art. 15, c. 2); le modalità di ripartizione delle eventuali risorse aggiuntive per il finanziamento della progressione economica e per la loro distribuzione tra i fondi per il finanziamento del sistema classificatorio (art. 4, c. 3 che richiama l'art. 16, c1, del ccnl 31. 3. 99); l'incremento dei finanziamenti per lo sviluppo delle attività formative (art. 23, c. 2); la possibilità di destinare una quota delle risorse per lo sviluppo delle attività formative alle finalità previste dall'art. 35 bis del d.lgs. 29/93 – gestione del personale in disponibilità - (art. 23, c. 3) .

5.10.01 - CCNL biennio economico 2000/2001

l'incremento delle risorse finanziarie per la contrattazione subordinata a quattro requisiti, tra cui il possesso di condizioni economico finanziarie correlato a specifici indicatori finanziari (art. 5, c. 1 e 2) Tali parametri indicatori possono essere incrementati dalla stessa contrattazione integrativa (art. 5, c. 5).

7. PARI OPPORTUNITÀ

3.8.90 - D.P.R. 333/90

concorda, a livello di singolo ente, le misure per favorire effettive pari opportunità (art. 28, c. 3).

6.7.95 - CCNL 94/97

Le pari opportunità anche per le finalità della legge 10 aprile 1991, n. 125 (art. 9, c. 2).

1.4.99 - CCNL 98/01

le pari opportunità, anche per le finalità della legge 10 aprile 1991, n. 125 (art. 4, c. 2. lett. g).

14.9.2000 - CCNL integrativo del ccnl 1.4.99

la definizione di interventi che si concretizzino in azioni positive (art. 19).

Su quest'ultimo aspetto è il caso di intrattenersi, anche perché da esso possono derivare sensibili differenziazioni nei vincoli per la contrattazione integrativa all'interno del comparto delle autonomie locali.

6. IL NUOVO CONTESTO NORMATIVO

Nel nuovo quadro costituzionale va innanzitutto chiarito lo spazio esistente per la contrattazione nazionale. Quest'ultima infatti rischia di essere compressa tra una potestà legislativa statale ed una rafforzata autonomia normativa unilaterale delle Regioni e degli altri enti locali. Inoltre non v'è dubbio che Regioni e restanti autonomie locali non possono essere poste sullo stesso piano, non fosse altro che per la più spiccata autonomia legislativa e finanziaria delle prime. Com'è noto moltissimi sono i problemi interpretativi posti dalla riforma costituzionale.

Essi non risultano attenuati né dalle prime sentenze della Corte Costituzionale (v. la sentenza n. 282 del 26 giugno 2002) né dall'intesa interistituzionale tra Stato, Regioni ed Enti locali, siglata sempre nel giugno 2002, in base all'art. 9 c. 2 del d.lgs. 281/97.

Se un dato può ricavarsi dai primi autorevoli sviluppi interpretativi del quadro costituzionale è l'accresciuto policentrismo normativo del sistema istituzionale, che rende necessario un particolare impegno a contemperare "le ragioni dell'unità con quelle delle autonomie" e "la valorizzazione del principio della leale collaborazione tra gli enti che compongono la Repubblica, finalizzata alla ricerca della più ampia convergenza, per addivenire a soluzioni condivise in ordine alle rilevanti questioni interpretative e di attuazione poste dalla riforma costituzionale del titolo V" (così il punto I.2 dell'intesa).

In questo policentrismo, anche normativo, c'è allora da riflettere attentamente su qual è lo spazio reale per

la contrattazione nazionale nel comparto delle autonomie locali. Analogamente alla disciplina del rapporto individuale di lavoro, in conseguenza della "contrattualizzazione" del pubblico impiego, la contrattazione collettiva del lavoro pubblico segue le stesse sorti di quella del lavoro privato, per quanto riguarda il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, anche se con alcune peculiarità dovute alla particolare funzione svolta dal contratto collettivo "pubblico".

E così, occorre, in primo luogo, sottolineare che anche il legislatore regionale trova un limite invalicabile nella contrattazione nazionale: essa ha, infatti, un preciso fondamento costituzionale – essendo il diritto alla libertà di negoziare collettivamente garantito dall'art. 39 Cost. -, produce i suoi effetti vincolanti per tutti i soggetti interessati e può ricevere una regolamentazione di sostegno da parte del legislatore nazionale. Tra le materie riservate dall'art. 117, co. 2, Cost. alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, si può poi ritenere che la contrattazione collettiva rientri nell'"ordinamento civile" (lett. l), se la si intende come strumento di composizione di un conflitto tra interessi privati; essa può, inoltre, costituire strumento di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (lett. m) e, specificamente quella relativa al lavoro pubblico, anche di "perequazione delle risorse finanziarie" (lett. e), in quanto alla contrattazione collettiva nel settore pubblico è affidata la gestione di risorse finanziarie pubbliche, caratterizzate da una significativa pregnanza sul piano degli interessi generali.

Tra le materie attribuite invece dal comma 3 del 117 alla potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni si rinviene la "tutela e sicurezza del lavoro", che può senz'altro ripercuotersi sulla contrattazione collettiva, nel senso che non si può precludere al legislatore regionale di predisporre interventi che, nella salvaguardia del principio costituzionale della libertà dell'azione sindacale, offrano più tutela e sicurezza al lavoro.

Se dunque il legislatore statale può dettare le regole di fondo per i rapporti collettivi di lavoro delle pubbliche amministrazioni, così come per tutti gli altri soggetti privati, nel comparto delle autonomie locali il rapporto tra contrattazione nazionale e autonomia normativa delle Regioni e degli enti locali assume una particolare problematicità.

Anche se è individuabile un considerevole spazio per la contrattazione nazionale, non è, infatti, pensabile che il circuito contrattuale nazionale funzioni in modo del tutto svincolato rispetto alle Regioni, proprio perché queste hanno un ampio spazio di potestà legislativa (e regolamentare) in materia di organizzazione e ordinamento, né rispetto agli enti locali, considerata la loro potestà statutaria e regolamentare (art. 117 e 118 Cost.).

Il potere normativo contrattuale, anche nazionale, deve cioè esprimersi in modo coerente con tale potere normativo regionale e subregionale; in altre parole, occorre un migliore raccordo tra contrattazione nazionale e discipline legali e regolamentari locali. In particolare, pur potendosi ritenere legittima, alla luce del nuovo riparto di competenze del 117, la previsione, da parte del legislatore statale, dell'Aran - in quanto essa, attraverso l'unitaria rappresentanza in sede negoziale delle pubbliche amministrazioni,

in sede di contrattazione nazionale, assicura l'omogeneità dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali dei lavoratori pubblici, può inoltre svolgere funzioni di "perequazione delle risorse finanziarie", ed è garante dell'"unità giuridica ed economica" del Paese, ex art. 120, co. 2, Cost., - pare però impensabile che comitato di settore ed Aran non assumano in pieno il compito di equilibrare normative contrattuali nazionali e nuovi poteri di regolazione a livello periferico.

Dunque occorre ripartire dal dato normativo secondo cui le regole della contrattazione nazionale sono essenzialmente affidate alla potestà legislativa statale in materia di rapporti di lavoro. Ma tali regole non possono più prescindere da alcune radicali modifiche derivanti dal titolo V. Le principali paiono essere:

- a) che il riparto della potestà legislativa e regolamentare tra lo Stato e le autonomie locali segue logiche in parte slegate dai canali di finanziamento (poiché la nuova Costituzione riconosce ambiti di potestà legislativa esclusiva alle Regioni non si può comprimere l'autonomia normativa periferica per ragioni di mero contenimento della spesa pubblica, ma, al più, per finalità perequative);
- b) la contrattazione nazionale non può incidere sull'autorganizzazione regionale e degli altri enti locali costituzionalmente garantita;
- c) né può impedire la legislazione regionale migliorativa, almeno nella misura in cui questa rispetti il principio costituzionale della libertà sindacale;
- d) anche la contrattazione nazionale deve essere informata ai principi di leale collaborazione istituzionale.

.....

7. I PROBLEMI DI COSTITUZIONALITÀ

Se l'analisi svolta è corretta, nel comparto Regioni/enti locali l'assetto normativo

8. FORMAZIONE

3.8.90 - D.P.R. 333/90

l'aggiornamento, la qualificazione, la riconversione e riqualificazione del personale (art. 27, c. 1, d. 268/87).

6.7.95 - CCNL 94/97

le linee di indirizzo generale per l'attività di formazione e aggiornamento professionale (art. 5, c. 3, lett. e).

1.4.99 - CCNL 98/01

i programmi annuali e pluriennali delle attività di formazione professionale, riqualificazione e aggiornamento del personale per adeguarlo ai processi di innovazione (art. 4, c. 2 lett. d);
lo sviluppo delle attività formative attraverso un incremento dei finanziamenti già esistenti (art. 23).

9. AMBIENTE DI LAVORO SALUTE E SICUREZZA

3.8.90 - D.P.R. 333/90

le condizioni ambientali e la qualità del lavoro, compresi i carichi di lavoro in funzione degli obiettivi e dei piani di lavoro (art. 27, c. 1, dpr 268/87).

6.7.95 - CCNL 94/97

i criteri di applicazione, con riferimento ai tempi e alle modalità, delle normative relative all'igiene, all'ambiente, sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro, nonché per l'attuazione degli adempimenti rivolti a facilitare l'attività dei dipendenti disabili (art. 5, c. 3, lett. f)

1.4.99 - CNL 98/01

le linee di indirizzo e i criteri per la garanzia e il miglioramento dell'ambiente di lavoro, per gli interventi rivolti alla prevenzione e alla sicurezza sui luoghi di lavoro, per l'attuazione degli adempimenti rivolti a facilitare l'attività dei dipendenti disabili (art. 4, c. 2, lett. e)

è tale per cui lo spazio agibile da una contrattazione nazionale dirigistica si assottiglia fin quasi a scomparire.

Permanendo però lo strumento giuridico-sindacale del "contratto nazionale", non è affatto impossibile perseguire ancora un assetto negoziale dal quale derivino sensibili vincoli dal circuito nazionale.

Va però attentamente considerato che tali vincoli hanno essenzialmente la sostanza di "autolimitazioni", cioè di vincoli assunti in piena autonomia dal sistema delle autonomie.

Se si guarda al sistema nel suo complesso,

il potere giuridico di vincolare in via eteronoma i singoli enti è sensibilmente indebolito.

Resta naturalmente un significativo potere politico-finanziario, soprattutto in una fase in cui ancora non è decollato appieno il c.d. federalismo fiscale.

In questo quadro appaiono francamente

10. ASSISTENZA E SERVIZI A FAVORE DEI LAVORATORI

3.8.90 - .P.R. 333/90

l'agibilità dei patronati sindacali sul luogo del lavoro, i servizi di mensa, la costituzione e l'organizzazione dei CRAL (art. 27. c, 1, d. 268/87).

13.5.96 - CCNL integrativo del CCNL 6.7.95

le modalità e criteri di organizzazione del servizio di mensa (art 9,c.5 che conferma la vigenza dell'art. 12 dpr 347/83).

14.9.2000 - CCNL integrativo del CCNL 1.4.99

Si noti che l'art. 38 bis, c. 5 stabilisce che a livello di ente sono realizzati incontri fra le parti finalizzati al monitoraggio dell'andamento della banca delle ore ed all'assunzione di iniziative tese ad attuarne l'utilizzazione. Inoltre possono essere individuate finalità e modalità aggiuntive per l'utilizzo dei riposi accantonati.

11. PERMESSI SINDACALI

3.8.90 - D.P.R. 333/90

la ripartizione del monte ore fra tutti gli organismi rappresentativi (art. 12, c. 2);
le modalità per la concessione dei permessi retribuiti (art. 12, c. 3)

da evitare rigurgiti di neocentralismo legislativo destinati ad alimentare il contenzioso costituzionale e, quindi, una pericolosissima incertezza sui principi e le regole di fondo. Un esempio significativo è costituito dalle norme vincolistiche della finanziaria 2002, già impugnate dalla Regione Basilicata. In particolare l'art. 16 c. 7 della l. 448/2001, nella parte in cui sembra vincolare il comitato di settore delle autonomie locali a determinati indirizzi già espressi nella legge statale (in ordine sia alla quantificazione sia alla destinazione e ripartizione delle risorse destinate alla contrattazione nazionale), pare sicuramente lesivo del corretto procedimento di formazione e manifestazione degli indirizzi da parte di enti ai quali la Costituzione riconosce un'ampia autonomia.

Come pure le norme aggiunte al d.lgs. 165/2001 dall'art. 17 della l. 448/2001 sembrano prefigurare una costante tutela dei Comitati di settore da parte del Presidente del Consiglio e del Governo, sia in sede di valutazione dell'ipotesi di accordo nazionale sia in sede di controlli sui costi della contrattazione integrativa. Senza dire che oltremodo approssimativa pare la nuova ipotesi di nullità delle clausole dei contratti integrativi che appaiano non compatibili con i vincoli di bilancio a seguito dei controlli effettuati da comitati di settore, Governo e organi di controllo interno: non si riesce infatti assolutamente a comprendere a seguito di quale specifica valutazione e in virtù di quale specifico provvedimento o iniziativa diverrebbe operativa la gravissima sanzione della nullità delle clausole contrattuali (che naturalmente potrebbe avere conseguenze di ogni genere per le amministrazioni interessate, alle quali pure andrebbe garantito il diritto di difesa). In effetti, nel nuovo quadro costituzionale gli equilibri possibili tra centro

e periferia sono molti, ma vanno sperimentati con estrema accortezza e facendo leva sul più ampio consenso procedurale e, quindi, sostanziale. Lo spazio opportunamente individuabile per il contratto nazionale va forse utilizzato in pieno, ma occorre una grandissima attenzione, se non si vuole emettere *flatus vocis* o far fioccare il contenzioso. Innanzitutto è necessario ridefinire l'area di competenza della contrattazione nazionale: non è infatti pensabile che tale fonte, che, come s'è detto, riceve la sua legittimazione dal legislatore statale, possa avere una sfera di competenza più ampia della fonte stessa che lo legittima. Un contratto che regolasse una materia non rientrante nella competenza legislativa statale può anche non essere applicato dalle amministrazioni: l'art. 40 del d.lgs. 165 infatti non può non essere riletto nel senso che l'obbligo fissato dal legislatore statale di applicare i contratti collettivi non può sconfinare dall'ambito di competenza della legislazione statale esclusiva (e cioè ordinamento civile e livelli essenziali) e, soprattutto, non può andare ad intaccare la competenza legislativa esclusiva delle Regioni e la tutela della potestà autorganizzatoria degli altri enti locali. Ciò non significa – si badi bene – che negli ambiti non rientranti nella competenza legislativa statale non ci possa essere contrattazione collettiva a livello periferico (regione, provincia o comune): significa invece che per questi aspetti tutto dipende dalle regole fissate a livello di legislazione regionale o, in mancanza, a livello di singolo ente. Se tutto questo è vero si può dire che cadono i limiti contenuti nei contratti nazionali per la contrattazione integrativa su materie come principi fondamentali di organizzazione, organici, accessi, ecc. - cioè le materie elencate nell'art. 2 della l. 421/92 – ma anche su altre materie, come ad esempio l'orario di lavoro nel momento in cui si riflette sugli assetti organizzativi.

Anche se resta da chiarire la portata residua dell'art. 97 Cost. in ordine alla riserva di regolamentazione unilaterale, non si possono infatti ritenere sicuramente nulli i contratti integrativi su queste materie, in mancanza di precisa regolamentazione da parte del legislatore regionale. Per gli enti locali si può forse ritenere che i confini della contrattazione integrativa possono essere fissati anche mediante la potestà regolamentare in materia organizzativa.

.....

8. SISTEMI AMMINISTRATIVI REGIONALI E STRUTTURA DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NEL COMPARTO

C'è poi un altro aspetto molto importante da considerare. E' difficile che le autonomie locali conservino tratti di forte omogeneità strutturale e funzionale. Con la riforma del Titolo V non solo gran parte degli aspetti organizzativi sono rimessi alla regolazione periferica, ma anche le funzioni possono essere distribuite tra i vari enti locali in misura differenziata da regione a regione. Se infatti è vero che in linea di principio le "funzioni amministrative sono attribuite ai comuni" (art. 117 c. 1), è pur vero che "per assicurarne l'esercizio unitario", possono essere conferite a "province, città metropolitane e regioni (...) con legge statale o regionale" (art. 117 c. 1 e 2). Ciò significa che ciascuna regione può effettuare valutazioni diverse in ordine alle funzioni da non attribuire ai comuni in vista di un esercizio unitario ad un diverso livello di azione amministrativa. Decisione differenziate su questi punti – e già in alcuni casi si avvertono (es. la Regione Emilia Romagna sta istituendo dei propri uffici finanziari

12. PRESTAZIONI INDISPENSABILI E CONTINGENTI DI PERSONALE PER IL FUNZIONAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

3.8.90 - D.P.R. 333/90

la quantificazione dei contingenti numerici del personale esonerato dallo sciopero (art. 4, c. 3).

6.7.95 - CCNL 94/97

l'individuazione dei contingenti di personale esonerato dallo sciopero a garanzia dei servizi minimi essenziali, nello specifico individua: a) le professionalità e le qualifiche di personale, di cui al presente contratto, che formano i contingenti; b) i contingenti di personale, suddivisi per qualifiche e professionalità, tenuto conto anche di quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 1, da esonerare dallo sciopero per garantire l'erogazione delle prestazioni necessarie; c) i criteri e le modalità da seguire per l'articolazione dei contingenti a livello di singolo ufficio o sede di lavoro (art. 2, c. 2).

7.5.02 - CCNL per il funzionamento dei servizi pubblici essenziali

l'individuazione del contingente di personale esonerato dallo sciopero (art 4).

13. LAVORI FLESSIBILI

14.9.2000 - CCNL INTEGRATIVO del ccnl 1.4.99

nel caso di telelavoro a domicilio prevede l'entità dei rimborsi, delle spese sostenute dal lavoratore per consumi energetici e telefonici (art. 1, c. 7) e definisce l'eventuale trattamento accessorio (art. 1, c. 10).

(in applicazione di quanto stabilito dall'art. 3, c. 4 del ccnq del 23.03.00 sul telelavoro) in materia di contratto di fornitura di lavoro temporaneo definisce casi, condizioni, criteri e modalità per la determinazione e corresponsione dei trattamenti accessori, (art. 2, c. 6) (già art. 4 ccnq 9.8.02 sul lavoro temporaneo);

in materia di contratto di formazione e lavoro può disciplinare l'attribuzione di compensi per particolari condizioni di lavoro o per altri incentivi previsti dall'art.17 del CCNL dell'1.04.1999, utilizzando esclusivamente le risorse previste nel finanziamento del progetto di formazione e lavoro (art. 3, c. 11);

In materia di rapporto di lavoro a tempo parziale può individuare quelle situazioni familiari, che potrebbero consentire l'elevazione del contingente di lavoratori part-time (art. 4, c. 11).

per la riscossione dell'Irap; notevoli differenziazioni potrebbero aversi in ordine a diverse modalità di attivazione e svolgimento delle competenze regionali in materia di formazione e istruzione) – non possono non ripercuotersi sulle dotazioni qualitative di personale, sulle risorse e quindi sul livello al quale è opportuno

rimettere la contrattazione collettiva – specie quella gestionale – in ordine a determinate materie.

Se questo processo sommariamente descritto e ricavato dal quadro costituzionale ha qualche fondamento, occorre riconoscere che anche per un altro verso non si può pensare a discipline vincolistiche sui livelli contrattuali definibili una volta per tutte nel contratto nazionale.

Il livello in cui verranno fissate funzioni e risorse sarà in parte consistente quello regionale.

Occorre prevedere quanto meno

delle clausole di fuoriuscita da rigidi vincoli per il caso in cui sia necessario adattare la struttura della contrattazione a nuovi equilibri che dovessero delinearsi nei vari sistemi amministrativi regionali.

.....

9. IL CCNL A PRESIDIO DELLA MODERNIZZAZIONE GESTIONALE

Non è agevole dai ragionamenti svolti desumere delle precise indicazioni sui nuovi assetti contrattuali. In particolare non è facile individuare quali sono le materie sulle quali è utile cimentarsi. Certo è che - mentre è praticamente inevitabile dare assai più spazio alla contrattazione integrativa, cautelandosi in ordine al lievitare dei costi complessivi - occorre forse soprattutto individuare dove la contrattazione nazionale deve intervenire specificamente con lo scopo di mettere a disposizione risorse da funzionalizzare all'innovazione organizzativa, oggi essenziale per garantire l'adeguatezza dell'azione amministrativa. In linea generale la contrattazione nazionale dovrebbe contenere ampie aperture di credito alla contrattazione integrativa, bilanciandole con precise norme di indirizzo specificamente dirette a presidiare istituti e tecniche necessarie per la modernizzazione gestionale delle amministrazioni. Sotto questo aspetto non v'è dubbio che tre materie indicate dall'atto di indirizzo del comitato intersettoriale siano fondamentali. Tali materie sono: la flessibilità nell'utilizzazione del lavoro, la formazione e la produttività. Quanto alla flessibilità, lo spazio che può essere affidato alla contrattazione integrativa va probabilmente anche al di là di quanto sinora si pensi. Se infatti si vuole sperimentare la leva delle relazioni sindacali per introdurre nelle amministrazioni un po' più di lavoro flessibile, possono immaginarsi forme promozionali non solo in ordine al contratto a termine (che, peraltro, nel pubblico è storicamente la formula più appetita e pericolosa), ma anche per il lavoro interinale, per

l'elasticizzazione del part-time, per forme in cui si coniughino lavoro e formazione. La precedente tornata contrattuale su questi aspetti è stata tardiva e non del tutto incoraggiante. Anche se il vero problema al riguardo è un "investimento organizzativo" delle amministrazioni a livello, ancora una volta, gestionale.

A tal fine però può essere utile una contrattualizzazione a livello decentrato di regole flessibili che siano anche di garanzia per gli occupati e per i sindacati.

Spesso il vero problema è mettere a punto un progetto organizzativo, nell'ambito del quale il lavoro flessibile può essere visto come realmente necessario anche da quanti solitamente lo temono.

Meno facile è realizzare attraverso la contrattazione integrativa "il diritto alla formazione permanente" di cui si parla negli indirizzi dell'organismo di coordinamento intersettoriale.

Qui sembra esserci piena convergenza tra parte pubblica e parte sindacale, che concordano nell'individuare un significativo spazio per la contrattazione integrativa.

D'altronde in questa materia un certo spazio c'è sempre stato.

Forse sul punto occorrerebbe piuttosto promuovere o potenziare l'azione bilaterale ente/sindacati volta a individuare specifici e reali bisogni formativi, con la predisposizione di percorsi tarati sulle effettive carenze di professionalità.

Terreno elettivo della contrattazione integrativa è, infine, quello del salario accessorio. Qui, a parte i cruciali problemi di carattere quantitativo, va, per un verso, lasciato ampio spazio alla fantasia organizzativa delle amministrazioni e, dall'altro, potenziato il sistema dei controlli su razionalità, fondatezza ed efficacia

dei sistemi incentivanti.

Sul primo aspetto è plausibile che intervenga ampiamente la contrattazione integrativa, anche con possibili aperture in ordine a modifiche mirate ad adeguare i sistemi di classificazione professionale alle specifiche esigenze degli enti in ordine a nuove elevate professionalità.

Non è peraltro da escludere l'utilità di destinare in via sperimentale una qualche minima quota di salario accessorio ad assegni ad personam, affidati ad una gestione budgetaria del dirigente responsabile di una determinata struttura.

Sui controlli – che sono assolutamente cruciali per lo sviluppo dei nuovi sistemi gestionali - occorrerebbe dar vita ad una credibile rete di controllori istituzionali che accumuli e diffonda il (purtroppo piccolo) bagaglio di esperienze positive e conoscenze che si va ormai formando anche nelle amministrazioni pubbliche italiane. Probabilmente non può riporsi al riguardo eccessiva fiducia nella contrattazione.

Sulla retribuzione incentivante si leggono infatti nella piattaforma sindacale per la prossima stagione contrattuale proposizioni del tutto generiche (“l'esperienza fatta sta dimostrando un forte orientamento finalizzato a restaurare un controllo numerico degli atti e una valutazione di risultati mai pre-definiti più che un orientamento ad affrontare le problematiche di natura organizzativa e procedurale che sui risultati intervengono”), che rivelano consapevolezza ed impegno scarsi in relazione alle tematiche della valutazione, vissute forse ancora in una logica essenzialmente difensiva. Sul punto è invece necessario un particolare e convinto investimento organizzativo, che non può non venire

dalle scelte di ciascuna amministrazione, necessariamente selettive però perché è assai difficile generalizzare un reale sistema di connessioni tra salario e risultati seriamente verificati.

Un altro aspetto da curare nel rinnovo contrattuale è l'intreccio tra materie e o segmenti di materie e modelli di relazioni sindacali: si pensi, ad esempio, alla materia dell'orario di lavoro intrecciata tra esame, consultazione e contrattazione. Non sembra invece opportuno in questa fase di notevole fluidità organizzativa tornare sulla modellistica delle relazioni sindacali, essendo oggi un'utile ricchezza, piuttosto che una complicazione, la pluralità di procedure e tecniche regolative (es. concertazione/contrattazione) dalle quali derivano effetti e vincoli giuridici di varia intensità e azionabilità giudiziaria.

.....

10. NUOVI EQUILIBRI COME FRUTTO DI UNA CATENA VIRTUOSA DI RESPONSABILITÀ E CHIAREZZA REGOLATIVA

A volere fornire qualche spunto conclusivo, la ricerca di nuovi equilibri tra livelli contrattuali si presenta oggi complessa: cioè, più o meno, come è sempre stata.

Certo oggi più che mai va fuggita una logica rozzamente semplificatrice. I contratti nazionali hanno un ruolo cruciale e insostituibile, da quando il legislatore ha abdicato, con il d.lgs. 165/01, a dar vita ad un vero testo unico delle disposizioni speciali in materia di lavoro pubblico successive alla “privatizzazione”: devono fare chiarezza normativa ed evitare scansioni ed articolazioni che rendano troppo complessa ed incerta la trama delle regole generali.

Se così facendo procedono a semplificazioni, tanto di guadagnato. Inoltre devono riuscire più di prima a difendere i percorsi innovativi, svolgendo quella funzione di presidio della modernizzazione, senza la quale si rischia una strisciante regressione. La contrattazione integrativa, per

le tante ragioni indicate, è destinata in qualche modo a crescere e a diventare sempre più "autonoma", come del resto dice lo stesso art. 40 del d.lgs. 165. Il problema non è vietarla, ma indirizzarla in modo da realizzare un equo temperamento delle diverse esigenze (come diceva una vecchia versione del d.lgs. 29).

In concreto sarà, come sempre, determinante il ruolo dei vari soggetti interessati. Non c'è da attendersi alterazioni di ruolo da parte dei sindacati, salvo il miglior funzionamento delle rsu e un contenimento della conflittualità interna; modeste sono le *chance* di coinvolgimento delle utenze e delle loro rappresentanze. Pertanto ancor più gravi che in passato sono le responsabilità che gravano sulle dirigenze, siano esse politiche o burocratiche. In definitiva può dirsi che la ricerca di nuovi equilibri è essenzialmente nelle mani della nuova autonomia con cui le dirigenze locali possono gestire le proprie organizzazioni.

Non è da trascurare il momento di particolare difficoltà istituzionale, normativa e finanziaria: i contratti, in primo luogo, non debbono aggravare queste difficoltà. Ma nessuno potrà togliere le castagne dal fuoco a coloro che hanno la responsabilità di guidare le organizzazioni pubbliche in questa delicata stagione: la contrattazione integrativa deve essere configurata in modo da incentivare tutti coloro che si assumeranno seriamente la responsabilità di gestire organizzazioni sempre più complesse.

Quindi non vincoli ma risorse al servizio di progetti di valorizzazione dell'azione amministrativa pubblica e dei lavoratori che ad essa davvero contribuiscono. In questa logica, gli assetti contrattuali devono oggi rispecchiare più di prima le differenze tra le amministrazioni. Questo può già comportare una forte differenziazione della contrattazione nazionale, che non può non riflettere le differenze esistenti tra regioni, da un lato, ed altri enti locali dall'altro; ma anche la differenza tra enti

di maggiori dimensioni ed enti più piccoli (si pensi che sugli 8000 Comuni italiani circa 6000 hanno meno di 5000 abitanti).

Una particolare considerazione deve poi avere il problema della regolazione e gestione del personale da parte delle unioni di enti, dal momento che vi è stata una significativa sperimentazione dei percorsi già previsti dal precedente contratto collettivo (v. art. 6 ccnl del 1 aprile 1999), che ha nel complesso il significato di accrescere proprio l'approccio progettuale alla gestione del personale. Purtroppo il fenomeno pare circoscritto all'Italia settentrionale, dove più spiccata è la tradizione associativa anche per le autonomie locali.

Si potrebbe sicuramente incentivare questo tipo di contrattazione integrativa, in considerazione dei vantaggi funzionali e finanziari che consente di realizzare: ad esempio destinandovi alcune specifiche risorse a carico dei bilanci degli enti maggiori, ove questa contrattazione si colleghi ad attività di particolare interesse per lo sviluppo locale. Sembra invece assolutamente da evitare un aggravio di regole a livello nazionale, che può risultare controproducente rispetto ad una prassi che si è rivelata abbastanza creativa, incoraggiata dall'estrema duttilità delle procedure negoziali e dei raccordi tra contrattazione territoriale e contrattazione di ente.

Come altre volte è capitato, la prossima stagione contrattuale si trova dinanzi ad un bivio, nel quale solo una direzione fa fare passi avanti al sistema amministrativo: ed è la strada più accidentata e rischiosa.

Nulla vieta di imboccare l'altra direzione, apparentemente più comoda e tranquilla: in tal caso però non so dire quale potrà essere il punto di arrivo.