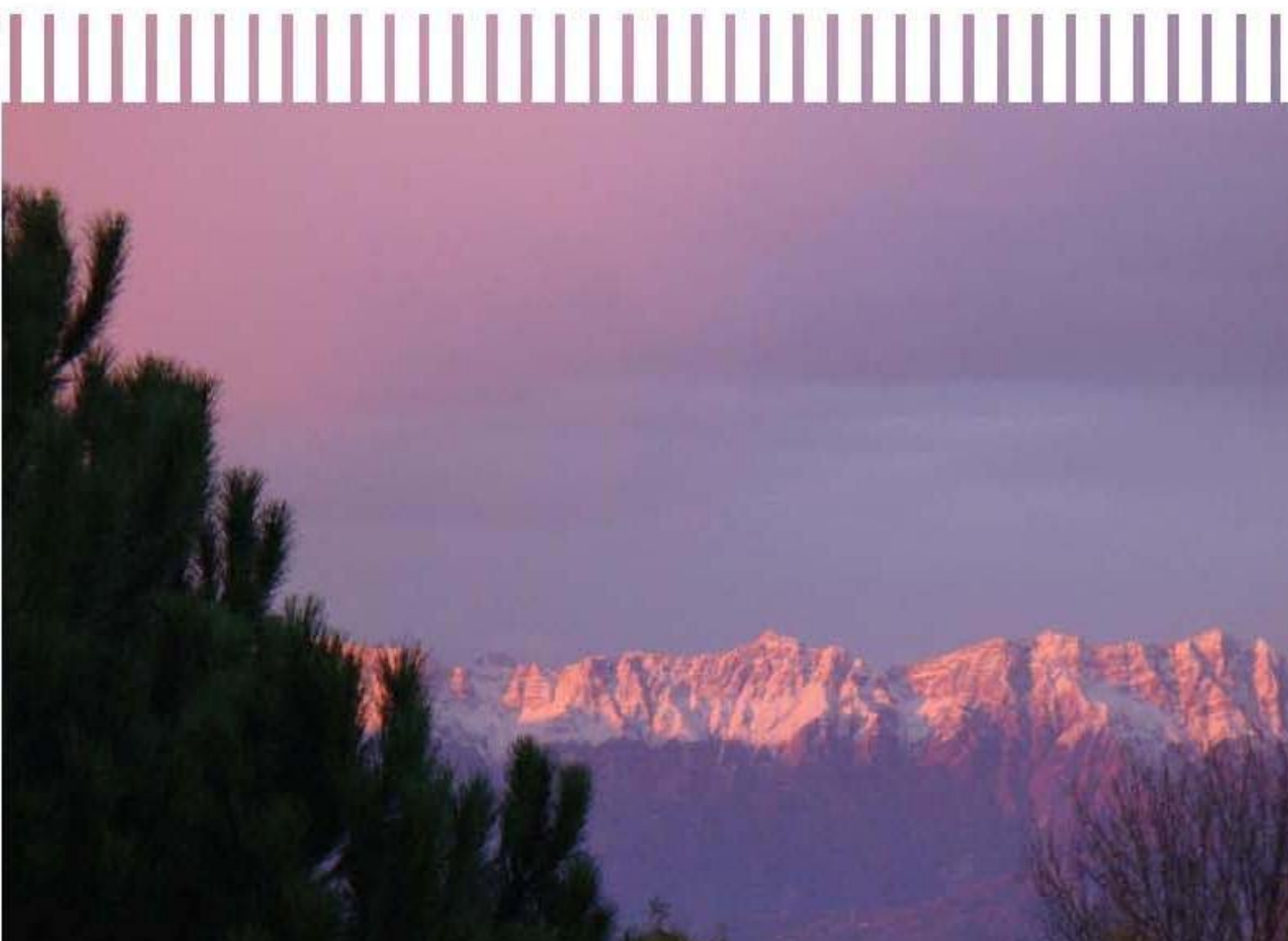




REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

Il rapporto di lavoro nell'impiego pubblico locale tra legge e contratto collettivo: il caso del Friuli Venezia Giulia



Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

**Direzione centrale funzione pubblica, autonomie locali
e coordinamento delle riforme**

Servizio affari istituzionali delle autonomie locali

Direttore sostituto Gianfranco Spagnul

Via Sabbadini, 31 – 33100 Udine

Sito internet <http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/opencms/AALL>

Pubblicazione a cura di Barbara Zanessi e Mariastefana Snaidero

Elaborazione grafica e foto copertina di Gabriella Gentile

Edizione Marzo 2012

INDICE

PRESENTAZIONE	5
STATO E REGIONI NELLA DISCIPLINA DEL LAVORO PUBBLICO: I PRINCIPI LEGISLATIVI	
<i>ROBERTA NUNIN</i>	<i>7</i>
LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NELL'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DEL LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: UN DECLINO INESORABILE O SOLO PROVVISORIO?	
<i>LUIGI MENGHINI</i>	<i>23</i>
NASCITA, EVOLUZIONE ED OBIETTIVI DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA REGIONALE DEL COMPARTO UNICO IN FRIULI VENEZIA GIULIA	
<i>MICHELE CELESTE SPINELLI</i>	<i>37</i>
IL RAPPORTO DI LAVORO DEL PERSONALE NON DIRIGENZIALE ALLE DIPENDENZE DELLE REGIONI E DELLE AUTONOMIE LOCALI: IL CASO DEL FRIULI VENEZIA GIULIA	
<i>MARIA DOLORES FERRARA</i>	<i>55</i>
IL CONTRATTO COLLETTIVO REGIONALE DEL COMPARTO UNICO DIRIGENTI DEL FRIULI VENEZIA GIULIA	
<i>FABIOLA FONTANA</i>	<i>83</i>
LA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA DECENTRATA NEL COMPARTO UNICO DEL FRIULI VENEZIA GIULIA	
<i>DOMENICO PIZZONIA</i>	<i>101</i>
IL COMPARTO UNICO DI CONTRATTAZIONE ALLA PROVA: LE OPINIONI DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI E DELLE PARTI SOCIALI E LE PROSPETTIVE FUTURE	
<i>LUIGI MENGHINI E MARIA DOLORES FERRARA</i>	<i>113</i>
INDICE NORMATIVO	121
INDICE DEI CONTRATTI COLLETTIVI DI LAVORO	125
INDICE GIURISPRUDENZIALE CONTABILE IN FUNZIONE DI CERTIFICAZIONE.....	127
INDICE GIURISPRUDENZIALE.....	127

PRESENTAZIONE

La presente pubblicazione vuole costituire un ulteriore strumento, a disposizione degli operatori del settore, che si aggiunge alla collana dei precedenti lavori finalizzati alla costituzione di una biblioteca dell'ordinamento locale nel Friuli Venezia Giulia.

Lo studio riguarda il comparto unico regionale, esaminato sotto il profilo ordinamentale, con un excursus sulla evoluzione della ripartizione di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali in materia di rapporti di lavoro, anche alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale ed alcuni approfondimenti che vanno dalla contrattazione collettiva nazionale e locale, nell'evoluzione della disciplina del lavoro alle dipendenze della Pubblica amministrazione, fino al contratto collettivo regionale ed alla contrattazione integrativa decentrata nel comparto unico del Friuli Venezia Giulia.

Chiude il lavoro un'interessante sintesi delle interviste che hanno raccolto le opinioni degli amministratori locali e delle parti sociali sulle prospettive future e sulle ricadute del comparto unico di contrattazione sui rapporti di lavoro.

Con l'augurio di una buona lettura che sia gradita ad amministratori, funzionari e studiosi della materia.

Il direttore sostituto
Servizio affari istituzionali delle autonomie locali
dott. Gianfranco Spagnul

NOTIZIE SUGLI AUTORI

LUIGI MENGHINI, *Professore ordinario di diritto del lavoro – Università degli Studi di Trieste*

ROBERTA NUNIN, *Professore associato di diritto del lavoro – Università degli Studi di Trieste*

MICHELE CELESTE SPINELLI, *Assicurazioni Generali S.p.A. – Area Risorse Umane Gruppo Italia Servizio Sviluppo Manageriale e Sistemi Retributivi di Gruppo*

MARIA DOLORES FERRARA, *Dottore di ricerca in diritto del lavoro europeo – Università degli Studi di Trieste*

FABIOLA FONTANA, *Dottoranda di ricerca in diritto del lavoro – Università di Padova*

DOMENICO PIZZONIA, *Dottore di ricerca in diritto del lavoro – Avvocato del Foro di Trieste*

*Stato e Regioni nella disciplina del lavoro pubblico:
i principi legislativi*

**STATO E REGIONI NELLA DISCIPLINA DEL LAVORO PUBBLICO:
I PRINCIPI LEGISLATIVI**

di Roberta Nunin*

Sommario

1. Regioni e lavoro dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.
Un quadro introduttivo dell'evoluzione normativa in tema di riparto
di competenze in materia di lavoro..... 8
2. I rapporti di lavoro nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome
nel nuovo contesto normativo 12
3. Il lavoro negli Enti locali minori: problemi e prospettive della riforma del pubblico impiego 15
4. Dalla contrattazione alla rilegificazione. Quali prospettive dopo la riforma "Brunetta"? 18

* Professore associato di diritto del lavoro – Università degli Studi di Trieste.

1. Regioni e lavoro dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Un quadro introduttivo dell'evoluzione normativa in tema di riparto di competenze in materia di lavoro.

Obiettivo di questo contributo è cercare di delineare sinteticamente il quadro regolativo nell'ambito del quale la potestà legislativa regionale in materia di lavoro (con specifico riguardo al tema del lavoro pubblico) può essere esercitata, alla luce dei vincoli costituzionali e del complesso gioco delle fonti, che delineano un vero e proprio "puzzle"¹ la cui ricomposizione può risultare non sempre agevole².

Lo scenario entro il quale muoveremo è, dunque, quello tracciato dalla riforma del Titolo V della Costituzione – a seguito della sentenza della Corte Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 – e dai successivi interventi interpretativi della Consulta, che ha dovuto dipanare non pochi dubbi suscitati dal rinnovato assetto normativo³. In quella che è stata definita come «la più profonda riforma costituzionale dal 1948»⁴, infatti, non solo Stato e Regioni hanno visto nell'ambito dell'art. 117 Cost. profondamente ridefiniti i propri rapporti, ma la mancata puntuale esplicitazione (come invece sarebbe stato auspicabile) della tipologia di potestà legislativa applicabile ai rapporti individuali di impiego con le pubbliche amministrazioni ha richiesto un notevole sforzo interpretativo alla dottrina, oltre a chiamare – negli anni successivi – necessariamente più volte in causa i giudici costituzionali.

Naturalmente, visto l'oggetto della ricerca nella quale questo scritto si inserisce, la nostra attenzione – dopo tali indispensabili brevi cenni introduttivi – sarà rivolta al fenomeno del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche con specifico riguardo alla realtà delle autonomie speciali, che nella Regione Friuli Venezia Giulia ha trovato da ultimo una peculiare declinazione con l'istituzione del c.d. "comparto unico"⁵.

Come è noto, prima della riforma costituzionale, alle Regioni a statuto ordinario – secondo la versione originaria dell'art. 117 Cost. – era attribuita una potestà legislativa *concorrente* con lo Stato in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione", pacificamente considerata comprensiva della materia dell'"ordinamento del personale regionale"⁶, a conferma dello stretto legame tra assetto del personale ed organizzazione pubblica, secondo un regime che verrà messo radicalmente in discussione a partire dalla legge delega 23 ottobre 1992, n. 421 e dal d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, atti con i quali inizia a prendere forma il processo della c.d. "privatizzazione" del pubblico impiego. Nella materia considerata, dunque, prima della modifica dell'art. 117 Cost. spettava allo Stato l'individuazione dei principi fondamentali, mentre restava riservata alla Regione – con il limite del rispetto dell'interesse nazionale, oltre che di quello delle altre Regioni – l'emanazione della normativa di dettaglio.

In quel medesimo contesto normativo (*ante-riforma*), l'ambito di competenza legislativa riconosciuto alle Regioni a statuto speciale (ed alle Province autonome) era più vasto, dal momento che queste ultime erano dotate ad opera dei relativi statuti (aventi forza di legge costituzionale) di una potestà legislativa "primaria" (o piena) in materia di "ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale"⁷. Di conseguenza, nelle Regioni ad autonomia speciale, il limite del rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale era sostituito da quello – indubbiamente "meno pervasivo"⁸ – del rispetto dei "principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica" e delle "norme fondamentali delle riforme economico sociali della

¹ L'efficace metafora è di Lorenzo Zoppoli (v. *La riforma del Titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i "pezzi" in un difficile puzzle?*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2002, *Suppl.*, pp. 149 ss.).

² Interessante può risultare a tale proposito anche una comparazione tra le scelte operate dal nostro legislatore e quelle che si evidenziano accostandosi allo studio degli ordinamenti di altri Paesi dell'Unione Europea; sul punto, di recente – per un utile confronto tra Italia, Spagna, Francia, Belgio, Gran Bretagna e Germania, che si propone anche una proiezione più ampia, guardando al livello della funzione pubblica nell'ambito dell'ordinamento comunitario – v. S. SASSI, *Il lavoro nelle amministrazioni pubbliche tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali*, Milano, 200. In particolare, a conclusione di questo studio (v. p. 412), l'A. evidenzia come «stante il gioco delle influenze reciproche tra le funzioni pubbliche nazionali e tra queste e quella comunitaria, in quanto le une funzionali all'altra, (...) ci troviamo forse a vivere una prima fase della costruzione di un sistema di pubblica amministrazione europea; ma è solo il primo passo, e peraltro non ancora del tutto chiaro».

³ Per un riepilogo delle diverse questioni sorte all'indomani della riforma costituzionale, v. da ultimo A. TROJSI, *Le Regioni nella disciplina e nella gestione del lavoro pubblico*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009, pp. 83 ss.

⁴ L. ZOPPOLI, *Applicabilità della riforma del lavoro pubblico alle Regioni e riforma costituzionale*, in CARINCI F. - ZOPPOLI L. (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, I, Torino, 2004, pp. 54 ss., a p. 59.

⁵ Per i necessari approfondimenti sul punto v., ampiamente, il contributo alla presente ricerca di Michele Celeste Spinelli.

⁶ In argomento v. L. ZOPPOLI, *Riforma del pubblico impiego e disciplina del personale regionale*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1/1993, pp. 27 ss.

⁷ V. art. 4, c. 1, n. 1 dello Statuto del Friuli Venezia Giulia; ma anche art. 14, c. 1, lett. p e q dello Statuto della Regione Sicilia; art. 3, c. 1, lett. a, dello Statuto della Regione Sardegna; art. 2, c. 1, lett. a, dello Statuto della Regione Valle d'Aosta; art. 11, c. 1, n. 1, dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige.

⁸ Così A. TROJSI, *Le Regioni*, cit., p. 87.

Repubblica”; restava inoltre il limite dato dagli “obblighi internazionali” e dagli “interessi nazionali” (come per le Regioni ordinarie), nonché quello riferibile all’“armonia con la Costituzione”.

Il nuovo assetto di competenze delineato dalla novellazione nel 2001 dell’art. 117 Cost., intrecciato agli effetti della privatizzazione del pubblico impiego, muta significativamente il quadro⁹, producendo un sostanziale allineamento tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale (e Province autonome) in relazione alla potestà legislativa in tema di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche¹⁰.

Infatti – in base alla riscrittura dell’art. 117 ed alla lettura dello stesso operata dalla Consulta (su cui torneremo diffusamente nei paragrafi successivi) – l’impiego pubblico regionale deve oggi essere ricondotto in parte, per quanto attiene ai profili privatizzati del rapporto di lavoro, alla materia “ordinamento civile” (con potestà legislativa esclusiva in capo allo Stato: art. 117, c. 2, lett. I); in parte, per i profili di ordine organizzativo-pubblicistico, all’“ordinamento e organizzazione amministrativa regionale”, e quindi alla potestà legislativa residuale delle Regioni; peraltro – come la dottrina non ha mancato di rilevare, «la riforma costituzionale del 2001 ha determinato una maggiore estensione e rafforzamento di tale potestà, oggi appunto “residuale” ai sensi del comma 4 del 117¹¹ e non più concorrente con lo Stato, di modo che le Regioni non sono più obbligate all’osservanza dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, né del limite dell’interesse nazionale e di quello di altre Regioni, come secondo il previgente art. 117 Cost.»¹².

Detta potestà legislativa regionale rimane comunque sottoposta ad una serie di limiti¹³, in primo luogo dati dalla necessità del rispetto della Costituzione (con particolare riferimento alle disposizioni della Carta fondamentale in tema di lavoro pubblico: art. 97 e 98; ma rilevano peculiarmente anche gli artt. 51, 54 e 28 Cost.), oltre che degli obblighi internazionali e dell’ordinamento comunitario. Inoltre la Regione è vincolata al rispetto dei “principi generali di organizzazione pubblica”, riconoscendosi al legislatore statale un ruolo di garante dell’unitarietà dell’ordinamento che trova fondamento nel principio di unità ed indivisibilità di cui all’art. 5 Cost. Peraltro, a tale ultimo proposito, si è sottolineato che, proprio in ragione dell’ampliamento delle competenze regionali in materia, «è ragionevole sostenere (...) quantomeno l’opportunità – se non proprio la necessità – di concordare oggi tali principi generali con le Regioni interessate, mediante il raggiungimento di “intese” Stato-Regioni, secondo una modalità di conduzione “concertata” delle relazioni interistituzionali, ispirata al criterio della leale collaborazione»¹⁴. Resta infine da menzionare il limite (potenzialmente) derivante da tutte le possibili intersezioni tra la predetta potestà legislativa e altri profili riconducibili a materie di competenza esclusiva statale (o concorrente Stato-Regione: v. art. 117 Cost., c. 2 e 3): come è ben noto, il terreno si fa particolarmente delicato, ad esempio, nell’intreccio con la materia “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica” (art. 117, c. 3, Cost.), laddove, con l’obiettivo del contenimento del disavanzo pubblico, il legislatore statale è legittimato a fissare “principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente” anche per le Regioni.

Effetto della riforma costituzionale del 2001 è stato un significativo allineamento – con riguardo all’ambito della potestà legislativa in tema di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche – tra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario, dal momento che – sulla base del “nuovo” art. 117 Cost. – il legislatore statale è legittimato, come si è osservato, «ad effettuare la ripartizione tra profili “privatizzati” e profili “non privatizzati” del rapporto di lavoro pubblico per tutte le pubbliche amministrazioni, e dunque anche per le Regioni a statuto speciale

⁹ Gli interventi della dottrina in materia sono ormai assai numerosi; tra molti v. L. ZOPPOLI, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit.; M. PALLINI, *La modifica del titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1/2002, I, pp. 21 ss.; F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1/2003, I, pp. 17 ss.; G. FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell’Europa federale. Itinerari giuridici e socioeconomici su Regioni e autonomie locali*, Milano, 2003; V. CERULLI IRELLI - C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del titolo V della Costituzione*, Bologna, 2004; A. DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Milano, 2004; L. ZOPPOLI, *Neoregionalismo e sistema delle fonti del diritto del lavoro*, in M. RUSCIANO (a cura di), *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Napoli, 2004, pp. 9 ss.; R. SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale. Esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, Padova, 2005; A. TROJSI, *Le Regioni*, cit.

¹⁰ V. ancora A. TROJSI, *Le Regioni*, cit., p. 86.

¹¹ In base al quale spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

¹² A. TROJSI, *Le Regioni*, cit. p. 85.

¹³ In argomento v. anche, oltre agli Autori citati nella nota n. 8, V. CASTIGLIONE - A. PIZZOFERRATO (a cura di), *Diritti sociali e riforme costituzionali*, Padova, 2007; A. TROJSI, *Vincoli costituzionali e sistema delle fonti regionali in materia di lavoro*, in L. ZOPPOLI L. (a cura di), *La legislazione regionale in materia di lavoro. Studi preparatori*, Napoli, Arlav (Agenzia Regionale della Campania per il lavoro), 2007, pp. 27 ss.

¹⁴ A. TROJSI, *Le Regioni*, cit., p. 86.

(...), costituendo pur sempre questo esercizio della propria potestà esclusiva in materia di "ordinamento civile"¹⁵; ciò significa che, ogniqualvolta il legislatore statale interviene a ricondurre all'ambito del diritto privato specifici istituti del rapporto di impiego (pubblico), così operando viene sostanzialmente a disegnare un limite alla competenza dei legislatori regionali in materia di stato giuridico del personale, e ciò senza alcuna possibile distinzione tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale. Con riguardo dunque alla materia "ordinamento civile", si può affermare che lo Stato si riserva competenza legislativa esclusiva con riferimento alle linee ordinamentali della disciplina dei rapporti di lavoro; ciò significa – come si è osservato in dottrina – che lo Stato «individua le categorie qualificatorie e definisce le fattispecie astratte cui connettere determinati effetti, delinea gli schemi contrattuali tipici, individuando sia il bilanciamento degli interessi fondamentali sia gli eventuali limiti per apporre elementi accidentali al contratto che alterano gli equilibri di fondo, regola gli istituti che incidono sulla struttura del contratto, determinandone l'estinzione»¹⁶; inoltre, laddove la disciplina del rapporto di lavoro venga ad intersecare prestazioni attinenti a diritti sociali o civili, lo Stato può giungere all'individuazione dei livelli essenziali (ad esempio, in materia di congedi, ferie, orario, permessi ecc.), sulla base di un altro percorso di intervento che chiama in causa la sua potestà legislativa esclusiva (v. art. 117 Cost, c. 2, lett. m)¹⁷.

A ciò fa da contraltare il rafforzamento della potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale per gli aspetti del rapporto di lavoro di ordine pubblicistico (organizzativo), non essendo più queste ultime tenute al rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica; e ciò, si è precisato, «in base all'art. 10 della l. cost. 3/01, secondo cui le particolari "forme di autonomia" emergenti dal nuovo art. 117 Cost. in favore delle Regioni ordinarie si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, se più "ampie" rispetto a quelle già attribuite dai relativi statuti; ma, al tempo stesso, tale potestà legislativa è soggetta ai medesimi limiti prima individuati per le Regioni a statuto ordinario»¹⁸.

Il legislatore costituzionale ha dunque significativamente mutato la cornice entro la quale andavano affrontate le diverse questioni – più o meno problematiche – di necessario raccordo tra gli assetti normativi del sistema regionale e la riforma del pubblico impiego, come a suo tempo "consacrata" nel testo unico d.lgs. n. 165/2001, non senza creare nuove difficoltà per gli interpreti; come si è a ragione osservato all'indomani di tale riforma, «dinanzi al d.lgs. n. 165/2001, l'interprete (...) ha davanti un nuovo abito costituzionale che deve essere "indossato" da tutte le Regioni italiane, ma non riesce bene a capire da dove cominciare per scegliere taglia, tessuti e colori»¹⁹. Successivamente, l'entrata in vigore della c.d. "Riforma Brunetta" del pubblico impiego (l. n. 15/09 e d.lgs. n. 150/09)²⁰ porta sicuramente nel quadro ulteriori elementi di complicazione, dati anche da un approccio che segna un evidente "ritorno al passato", secondo una logica di nuovo protagonismo della legge a discapito della contrattazione collettiva: ma su questo profilo avremo modo di tornare in prosieguo²¹.

In definitiva, per effetto della riforma costituzionale del 2001, il legislatore statale si è visto assegnare un potere assai rilevante in relazione all'impiego pubblico in ambito regionale, potendo determinare in tale materia l'ambito spaziale della potestà legislativa regionale, nel senso che esso «si riduce o aumenta automaticamente ed in misura inversamente proporzionale all'ampliamento o alla restrizione della sfera privatizzata del rapporto di lavoro»²². Effetto, peraltro, quest'ultimo, scontato laddove si ragioni in termini di privatizzazione dell'impiego pubblico: la riconduzione, infatti, del rapporto di pubblico impiego alla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati, come ha più volte avuto occasione di rimarcare la Corte Costituzionale²³, non può non comportare che le norme ed i principi fissati dalla legge statale in materia vengano a costituire tipici limiti di diritto privato, riconducibili alla

¹⁵ A. TROISI, *Le Regioni*, cit., p. 87. In argomento v. anche, per un inquadramento generale del tema, E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova, 2005; AA.VV., *Le Istituzioni del federalismo. Regione e Governo Locale*, Rimini, Maggioli ed., n. 5/6, 2009.

¹⁶ L. ZOPPOLI, *Applicabilità della riforma*, cit., p. 60.

¹⁷ Così L. ZOPPOLI, *op. e loc. ult. cit.*

¹⁸ A. TROISI, *Le Regioni*, cit., p. 88. In argomento v. anche LOY G., *Le competenze delle Regioni a Statuto speciale in materia di lavoro alla luce della modifica del Titolo V della Costituzione italiana*, in DI STASI A. (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Milano, 2004, p. 36 ss.; E.M. MASTINU, *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni regionali nel Titolo V della Costituzione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2/2007, I, pp. 371 ss.

¹⁹ Così L. ZOPPOLI, *Applicabilità della riforma*, cit., p. 56.

²⁰ V. in argomento U. CARABELLI - M.T. CARINCI (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Bari, 2010; L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica*, cit.; U. CARABELLI, *La "riforma Brunetta": un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, in *Working Papers Centro Studi Massimo D'Antona*, 2010, n.101, www.lex.unict.it.

²¹ V. *infra*, § 4.

²² Così A. TROISI, *Le Regioni*, cit., p. 89.

²³ V. C. Cost. 21 marzo 2007, n. 95, e C. Cost. 14 giugno 2007, n. 189.

materia "ordinamento civile" ed all'esigenza – naturalmente connessa al principio costituzionale di eguaglianza (art. 3 Cost.) – di garantire l'uniformità sul territorio nazionale delle regole fondamentali chiamate a disciplinare i rapporti di lavoro tra privati²⁴. Di conseguenza – secondo la Consulta – la legge statale, in tutti i casi in cui interviene a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, viene a costituire «un limite alla competenza regionale nella materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico ed economico del personale»²⁵.

Avendo ben chiara tale prospettiva, ne deriva quale indispensabile corollario che solo il legislatore statale potrebbe ritenersi in astratto oggi legittimato «a riportare nuovamente, in tutto o in parte, il pubblico impiego nel diritto pubblico, restringendo (fino, al limite, ad eliminare) l'area del rapporto ricondotta al diritto civile, in quanto appunto privatizzata»²⁶. Di conseguenza, le Regioni non solo non possono pretendere di disciplinare "in proprio" profili/istituti concernenti l'ambito "privatizzato" del rapporto di impiego pubblico, ma non sono neppure autorizzate ad un eventuale mutamento del regime giuridico di tali rapporti (ad esempio laddove pretendano, in ipotesi, di riportarli ad un regime pubblicistico)²⁷.

Appare dunque cruciale verificare quali siano gli spazi di manovra concretamente consentiti al legislatore regionale, individuando i profili "privatizzati" e quelli invece ancora mantenuti nell'ambito del regime di matrice pubblicistica, e – allo stesso tempo – non vanno trascurate le implicazioni, sull'intero sistema, dell'intervento sul pubblico impiego realizzato con la riforma "Brunetta" nel 2009, non priva di significative ripercussioni – come si avrà modo di sottolineare più avanti²⁸ – sulle competenze legislative regionali.

Sicuramente, nel quadro antecedente alla riforma delineato dal d. lgs. n. 165/2001, il legislatore disegnava con evidente ampiezza l'area di privatizzazione del rapporto consegnata, come tale, al legislatore statale. Venivano, infatti, ricondotte all'area del diritto privato (con i relativi spazi affidati all'autonomia collettiva) tutte le materie, in sostanza, relative al rapporto individuale di lavoro ed alle relazioni sindacali: v. art. 2, c. 2 e 3, e art. 40, c. 1, del d.lgs. n.165/2001. L'eccezione, come è noto, era rappresentata dal complesso delle famose "sette materie" elencate dall'art. 2, c. 1, lett. c, l. 421/92 ed espressamente mantenute nell'alveo del diritto pubblico (con la previsione della loro regolamentazione per legge, ovvero, sulla base della legge o nell'ambito dei principi da essa posti, esclusivamente con atti normativi od amministrativi): responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento delle procedure amministrative; organi, uffici, modi di conferimento e titolarità dei medesimi; principi fondamentali di organizzazione degli uffici; procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro; ruoli e dotazioni organiche nonché loro consistenza complessiva; garanzia della libertà di insegnamento e autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca; disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l'impiego pubblico ed altre attività e casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici.

Conseguenza di ciò, in base al nuovo riparto di competenze che sopra si è cercato sinteticamente di delineare, è la possibilità per le Regioni di esercitare la propria potestà legislativa (residuale, in materia di "ordinamento ed organizzazione amministrativa") unicamente per i profili del rapporto di pubblico impiego sopra specificati e come tali sottratti all'ambito del rapporto di lavoro pubblico "privatizzato"²⁹. Peraltro, per gli aspetti indicati, si è sottolineato in dottrina come la disciplina contenuta nel d. lgs. n. 165/2001 «non vincola le Regioni, neppure limitatamente ai principi fondamentali – in quanto su questi la potestà legislativa regionale è piena, e non più concorrente – ma deve ritenersi riferita esclusivamente all'impiego statale, essendo riconducibile alla potestà legislativa dello Stato in materia di "ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici

²⁴ V. C. Cost. n. 189/2007, cit.: «i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale»; sul punto v. anche le sentenze C. Cost. 16 giugno 2005, n. 234; C. Cost. 18 marzo 2005, n. 106; C. Cost. 28 luglio 2004, n. 282.

²⁵ C. Cost. n. 95/2007, cit.

²⁶ A. TROJSI, *Le Regioni*, cit., p. 89.

²⁷ Mentre invece potrebbe essere possibile – ma sempre e solo per il legislatore nazionale – stabilire «confini diversi dell'area privatizzata a seconda del tipo di impiego pubblico» (così ancora A. TROJSI, *Le Regioni*, cit., p. 90); con un rischio, peraltro, in tale ultima ipotesi, che non sarebbe certo irrilevante (e che è bene evidenziato anche dalla dottrina ora citata): quello, cioè, di dare ingresso – all'interno del personale pubblico – ad una disomogeneità potenzialmente pericolosa e foriera di controversie.

²⁸ V. *infra*, § 4.

²⁹ Sul punto v. G. LOY, *Le competenze delle Regioni a Statuto speciale*, cit.; A. TROJSI, *Le Regioni*, cit.; E. M. MASTINU, *Il lavoro*, cit.

nazionali" (art. 117, co. 2, lett. g), Cost.). Limitatamente a tali aspetti, dunque, permane per le Regioni solo l'obbligo di osservanza dei relativi "principi generali di organizzazione pubblica" dettati dal legislatore statale, in quanto appunto vincolanti per tutte le amministrazioni»³⁰. D'altra parte per quanto attiene agli altri profili del rapporto di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, disciplinati in via generale dal legislatore con il d.lgs. n. 165/2001, non è in discussione l'applicabilità delle norme di quest'ultimo anche al pubblico impiego regionale, trattandosi di un ambito che è inquadrato nell'"ordinamento civile", riservato come si è già ripetutamente ricordato alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Su quale sia l'impatto, sul quadro così sinteticamente delineato, delle innovazioni prima "annunciate" dalla legge delega n. 15/2009 e quindi concretamente realizzate dal d. lgs. n. 150/2009, ci soffermeremo diffusamente in prosieguo³¹. Già qui appare peraltro utile anticipare che se, da un lato, il legislatore del 2009 non ha operato quella ricognizione organica e sistematica dei profili del pubblico impiego privatizzati e non privatizzati, che pure da molti era a ragione auspicata, dall'altro l'introduzione da parte del legislatore (statale) di una "clausola di cedevolezza" – su cui si tornerà diffusamente in seguito – in materie di competenza regionale, può apparire come una sorta di (ingiustificata) invasione di campo o, comunque, di discutibile pressione nei confronti del legislatore regionale, che può alimentare più di un dubbio di legittimità³².

Quelli da ultimo indicati, peraltro, sono solo due dei (molti) profili di criticità della recente riforma, che la dottrina giuslavoristica non ha mancato puntualmente di rilevare e sui quali avremo modo di ritornare nella parte finale di questo scritto.

2. I rapporti di lavoro nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome nel nuovo contesto normativo

Nel mutato quadro costituzionale che si è sopra delineato, fondamentale implicazione che deriva per le autonomie speciali è dunque quella di una sorta di "parificazione" tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale, effetto al tempo stesso del rinnovato assetto di competenze successivo alla riforma costituzionale del 2001 e del processo di c.d. "privatizzazione" del pubblico impiego. La maggiore ampiezza guadagnata dalle proprie competenze legislative non procura affatto alle Regioni (neppure a quelle ad autonomia differenziata) «la piena disponibilità dei contenuti materiali della disciplina del pubblico impiego regionale»³³.

Se, infatti, in prima battuta, l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia di pubblico impiego incontra due primi (e rilevanti) limiti *diretti* nella Costituzione da un lato (che, in materia di lavoro – ed anche di impiego pubblico – detta principi di rilevante pervasività³⁴) e nella necessità di rispettare gli obblighi internazionali ed i vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea dall'altro (art. 117, c. 1, Cost.), ed un ulteriore limite nel divieto di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone tra le Regioni, o limitino altrimenti l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (v. art. 120, c. 1, Cost.), un limite relevantissimo – come si è già detto – è costituito dall'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile.

In tutti i casi, infatti, in cui la legge statale interviene a ricondurre al diritto privato gli istituti concernenti il rapporto di lavoro, per ciò stesso costituisce un limite alla competenza regionale nella materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico ed economico del relativo personale: e ciò vale tanto per le Regioni a Statuto ordinario, quanto per le Regioni a statuto speciale. In quest'ottica, senz'altro lo spazio conferito al legislatore statale in relazione all'impiego regionale appare assai rilevante; lo stesso d'altra parte appare chiamato a svolgere un compito di unificazione – senza per questo smentire il progressivo accentuarsi del ruolo delle autonomie – che si realizza nel fornire a queste ultime «indirizzi di fondo comuni vincolanti (...) per tutte le amministrazioni, statali e non: potendosi altrimenti ottenere il paventato effetto di un regime giuridico del

³⁰ A. TROJSI, *Le Regioni*, cit., p. 92.

³¹ V. *infra*, § 4.

³² Condivisibili perplessità sul punto esprime anche A. TROJSI, *Le Regioni*, cit., p. 105.

³³ E.M. MASTINU, *Il lavoro*, cit., p. 376.

³⁴ Si vedano gli artt. 3, 4, 35, 36, 37, 39, 40, 51, 97 e 98 Cost.

pubblico impiego disomogeneo, tra dipendenti statali e dipendenti di ognuna delle Regioni, con pericolose disparità di trattamento all'interno del personale pubblico e con l'incomunicabilità dei vari bacini d'impiego»³⁵.

Che i confini della sfera sottratta alla privatizzazione siano quelli delle "sette materie" di cui alla legge delega n. 412/92 e di cui si è detto sopra³⁶ si ricava anche dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, che di volta in volta ha ricondotto all'"ordinamento e organizzazione amministrativa" solo istituti ricompresi nel citato elenco, quali l'accesso al pubblico impiego e i concorsi, trattandosi di una disciplina che, per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost., risulta «sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato»³⁷; analogamente ha operato la Consulta con riguardo alle *dotazioni organiche*³⁸ alla *responsabilità amministrativa* dei dipendenti³⁹, alle *incompatibilità*⁴⁰.

Questo significa che, alla luce degli spazi di competenza legislativa delle Regioni a statuto speciale, (anche) da parte di dette Regioni non appare possibile un intervento volto a disciplinare "in proprio" aspetti privatizzati del rapporto di lavoro pubblico, mediante la predisposizione di regole difformi rispetto a quelle poste dal legislatore statale. Rimane comunque un importante titolo di competenza, dal momento che, come si è visto, la Regione può dettare regole in materia di lavoro pubblico regionale «nella misura in cui dette regole hanno a che fare con la propria organizzazione amministrativa»⁴¹, dovendosi invece arrestare di fronte alla disciplina del rapporto contrattuale, affidata come si è detto alla competenza esclusiva dello Stato sull'ordinamento civile. A tale proposito, si è rimarcato che le norme che possono qualificarsi come "organizzative" ammettono la differenziazione, non tollerata invece – anche in relazione al principio di eguaglianza – dalle norme concernenti il rapporto contrattuale di lavoro⁴².

Naturalmente può non risultare sempre agevole distinguere la norma regionale sull'organizzazione da quella suscettibile (quantomeno) di avere (anche) riflessi sul contratto individuale di lavoro – ad esempio sotto il profilo degli obblighi – e non è un caso che in tale ambito non manchino gli interventi della Consulta, che appare oscillare «tra chiusure (più frequenti) ed aperture (più rare)»⁴³, che sembrano in particolare ampliarsi nell'ambito del c.d. "spoils-system": qui la Consulta ha precisato come le Regioni possano disciplinarlo, non rinvenendo nelle normative (regionali) scrutinate un'interferenza con l'ordinamento civile⁴⁴. Da queste (ed altre analoghe) decisioni una dottrina suggerisce di trarre questa conclusione: «tutto ciò che appartiene alla sfera "organizzativa" del proprio ente può rientrare nella competenza esclusiva regionale, con annessi possibili effetti privatistici indiretti (e, comunque, rigorosamente rimessi al diritto nazionale ed alle sue regole); ma se, invece, una Regione intende disciplinare direttamente il contratto di lavoro dei propri dipendenti nei suoi aspetti tipicamente privatistici – o, comunque, legati ad una disciplina statale uniforme su tutto il territorio nazionale – rischia di invadere la competenza esclusiva dello Stato, producendo una normativa inevitabilmente destinata a non passare il vaglio di costituzionalità»⁴⁵.

Particolarmente significativa, a tale riguardo, appare la recentissima sentenza della Corte Costituzionale 29 aprile 2010, n. 151⁴⁶, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, c. 2, lett. l, Cost., di alcuni articoli della legge della Regione Valle D'Aosta 2 febbraio 2009, n. 5, in quanto volti a disciplinare il

³⁵ A. TROISI, *Le Regioni*, cit., p. 90.

³⁶ V. § 1.

³⁷ V. C. Cost. 14 dicembre 2004, n. 380; v. anche C. Cost. 24 gennaio 2005, n. 26; 11 aprile 2008, n. 95, in *Riv. it. dir. lav.*, 2008, II, p. 758, con nota di R. SALOMONE.

³⁸ V. C. Cost. 27 gennaio 2005, n. 37.

³⁹ V. C. Cost. 15 novembre 2004, n. 345.

⁴⁰ V. C. Cost. 12 aprile 2005, n. 147; C. Cost. 23 febbraio 2007, n. 50.

⁴¹ A.M. BENEDETTI, *Lavoro privato, lavoro pubblico e "ordinamento civile": quali spazi per le Regioni?*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2010, pp. 125 ss., a p. 133.

⁴² A.M. BENEDETTI, *op. e loc. ult. cit.*

⁴³ A.M. BENEDETTI, *Lavoro privato, lavoro pubblico*, cit., p. 133.

⁴⁴ V. C. Cost. 16 giugno 2006, n. 233, con nota di SALOMONE R., *Spoils-system regionale e riparto di competenze: via libera dalla Consulta*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2006, pp. 692 ss. Ma di recente v. C. Cost. 5 febbraio 2010, n. 34 (ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2010, pp. 144 ss., con nota di C. DI NARDO, *La Corte Costituzionale torna (definitivamente) sullo "spoils system" con una nuova pronuncia abrogativa*), con cui la Consulta giunge ad una delimitazione secondo criteri maggiormente stringenti dei casi in cui l'applicazione del c.d. "spoils system" possa ritenersi aderente ai principi costituzionali, riconoscendo l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 1 e 4, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12, nella parte in cui tali disposizioni (che disponevano la decadenza automatica di un ampio elenco di funzionari nominati, anche "previa selezione", nei nove mesi antecedenti la data delle elezioni per gli organi di indirizzo politico) trovavano applicazione anche ai direttori generali delle ASL e al direttore generale dell'Agenzia protezione ambientale della Calabria (Arpacal).

⁴⁵ A.M. BENEDETTI, *Lavoro privato, lavoro pubblico*, cit., p. 134.

⁴⁶ Vedila ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2010, pp. 113 ss.

potere del datore di lavoro di controllare lo stato di malattia dei dipendenti regionali e gli effetti economici dell'assenza a tale titolo, e laddove ammettevano i dipendenti regionali a chiedere l'esonero dal servizio nel triennio precedente al raggiungimento dell'anzianità contributiva. Tale decisione evidenzia "plasticamente" come la competenza esclusiva sulla propria organizzazione – quando si va a toccare il campo del lavoro pubblico – finisca per ridursi enormemente di significato, dal momento che neppure le Regioni a statuto speciale possono sottrarsi agli esiti che derivano dal nuovo contesto normativo – nel quale la "privatizzazione" del rapporto di lavoro pubblico funge da principio generale della legislazione statale, non suscettibile di adattamenti o, tantomeno, di deroghe – anche laddove i loro Statuti possano offrire ulteriori titoli di competenza⁴⁷.

Nello specifico, con riguardo alle norme in materia di controlli sullo stato di malattia dei propri dipendenti adottate dalla Regione Valle D'Aosta, la Consulta – dopo avere sottolineato come tali disposizioni vadano a regolare «un'espressione particolare del più generale potere di controllo che l'ordinamento riconosce in capo al datore di lavoro», e che, pertanto, «fonte di tale potere è il contratto di lavoro laddove si tende a garantire l'interesse della parte datoriale ad una corretta esecuzione degli obblighi del prestatore di lavoro» – conclude che, «trattandosi di uno dei poteri principali che l'ordinamento attribuisce ad una delle parti del rapporto contrattuale (...), la relativa disciplina deve essere uniforme sul territorio nazionale e imporsi anche alle Regioni a statuto speciale»⁴⁸. Detto in altri termini, la Valle D'Aosta – come qualunque altra Regione, a Statuto ordinario o speciale – (non poteva e) non può dettare in alcun modo regole che vadano ad incidere sui diritti e doveri delle parti del rapporto di lavoro pubblico, essendo questo un ambito che rimane di esclusiva pertinenza del legislatore statale⁴⁹.

Volendo dunque tradurre quanto sinora detto in alcune direttive di ordine pratico, si può dire che la valutazione della legittimità (o meno) dell'intervento regionale in materia di lavoro pubblico andrà analizzata secondo la seguente scansione: a) coerenza e rispetto dei principi di diretta ascendenza costituzionale; b) rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dalle disposizioni di diritto internazionale vincolanti per l'Italia; c) possibile ascrivibilità della materia all'area dell'ordinamento civile, riservata all'intervento del legislatore statale. Peraltro, non è mancato in dottrina chi ha sottolineato come possano essere ritagliati dalle Regioni ad autonomia speciale dei "margini di adattamento" della disciplina di marca privatistica, anche se «con misura», essendo necessario «avere cura che le differenziazioni di disciplina regionale rispetto a quella nazionale non compromettano quell'unità dell'ordinamento della quale l'iscrizione della materia *ordinamento civile* alla competenza esclusiva statale costituisce presidio»⁵⁰: operazione, quest'ultima, tutt'altro che agevole come è facile intuire e come si evince dai recenti esiti della giurisprudenza costituzionale di cui si è appena detto⁵¹.

Un'ultima considerazione merita infine l'assetto complessivo delle fonti regolative del rapporto di lavoro (pubblico regionale) con riguardo al ruolo della contrattazione collettiva, dovendo ritenersi la predisposizione del sistema contrattuale effettuata da parte del legislatore statale ricompresa nella competenza esclusiva in materia di "ordinamento civile", materia nell'ambito della quale nulla osta a che il legislatore (statale) opti di affidare specifici profili di disciplina all'autonomia collettiva, al contempo regolando soggetti, procedure, livelli (e limiti) della contrattazione stessa. Nel quadro che ne è derivato, da alcuni si è evidenziato un sostanziale parallelismo tra "privatizzazione" e "contrattazione", e, in ogni caso, «la compatibilità del preesistente sistema di contrattazione collettiva con il nuovo quadro costituzionale»⁵².

Sull'assetto così delineato si è innestata la c.d. "Riforma Brunetta": ai caratteri di quest'ultima ed alle ripercussioni della stessa sul complesso mosaico delle competenze legislative statali e regionali sarà dedicata l'ultima parte di questo scritto.

⁴⁷ Con riguardo al caso di specie, lo Statuto della Valle D'Aosta riconosce anche competenza sul "regime giuridico" dei propri dipendenti (art. 2, lett. a). In argomento v. anche A.M. BENEDETTI, *Lavoro privato, lavoro pubblico*, cit.

⁴⁸ C. Cost. n. 151/2010, § 2.1 delle considerazioni in diritto. Analogamente, peraltro, v. anche le sentenze n. 95 e n. 189 del 2007, cit.

⁴⁹ Così anche A.M. BENEDETTI, *Lavoro privato, lavoro pubblico*, cit., p. 135.

⁵⁰ E.M. MASTINU, *Il lavoro*, cit., p. 389. In argomento v. anche S. BARTOLE, *Regioni ed ordinamento civile: il punto di vista del costituzionalista*, in *Quaderni della rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 6/2003, pp. 77 ss.

⁵¹ Il riferimento è ancora a C. Cost. n. 151/2010, cit. Si segnala che in dottrina si è da alcuni osservato che il fatto che l'art. 117, c. 2, lett. l Cost. attribuisca il diritto privato alla competenza esclusiva dello Stato «non significa che le Regioni siano totalmente escluse dal produrre norme aventi contenuti direttamente o indirettamente privatistici» (così A.M. BENEDETTI, *Lavoro privato, lavoro pubblico*, cit., p. 127, nota n. 3; v. anche ID., *Il diritto privato delle Regioni*, Bologna, 2008); a tale proposito, v. ad esempio C. Cost. 4 dicembre 2009, n. 318 e C. Cost. 10 maggio 2010, n. 178 (quest'ultima "salva" una legge della Regione Veneto in materia di conciliazione non obbligatoria nell'ambito della sanità pubblica).

⁵² A. TROISI, *Le Regioni*, cit., p. 94.

3. Il lavoro negli Enti locali minori: problemi e prospettive della riforma del pubblico impiego

Gli Enti locali sono chiamati a giocare un ruolo attivo nell'ambito della riforma avviata dalla legge delega n. 15/09 e, quindi, dal d. lgs. n. 150/09, «secondo un paradigma per cui essa deve seguire un percorso *bottom to top*, per addivenire a risultati coerenti e duraturi»⁵³. Si è osservato in dottrina come quella dell'autonomia locale – alla luce delle sue peculiarità – venga a costituire una sorta di «area tematica privilegiata», laddove si voglia verificare «fino a che punto si sia spinto il processo riformatore avviato negli anni '90, proprio con l'intenzione di legare riforma del lavoro pubblico e ripensamento delle strutture istituzionali»⁵⁴. Le peculiarità di disciplina del settore consistono, infatti, sul piano delle fonti regolative, nell'assetto fortemente policentrista, con un'interazione non sempre agevole tra il piano legislativo (a sua volta caratterizzato dalla presenza di specifiche normative per l'ordinamento di settore) e quello della contrattazione collettiva, quest'ultima inoltre caratterizzata dalle spinte per la valorizzazione delle peculiarità locali, rispetto a quelle regionali, sia pure all'interno dello stesso comparto.

Il quadro precedente all'ultima riforma aveva evidenziato (almeno) quattro snodi critici particolarmente rilevanti, anche se va subito sottolineato come l'elaborazione giurisprudenziale della Consulta si sia interessata principalmente del rapporto Stato-Regioni, più che delle ricadute del mutato assetto regolativo sul sistema delle Autonomie locali. Tali snodi possono sinteticamente individuarsi nella relazione tra potestà normativa (statutaria e regolamentare) dell'Ente locale e potestà legislativa dello Stato e delle Regioni; nel rapporto, assai controverso, tra l'autonomia normativa dell'Ente locale e la fonte contrattuale; nell'inesistenza, in linea di principio, di una competenza normativa dell'Ente locale sulla disciplina dei rapporti di lavoro (non dirigenziali); nel tentativo, al contrario, di espandere la propria competenza regolativa in tema di lavoro dirigenziale (con particolare riferimento ad incarichi e valutazione), quale conseguenza del riconoscimento costituzionale dell'autonomia organizzativa⁵⁵. Questi diversi profili troveranno specifica considerazione negli altri contributi alla presente ricerca; quello che qui preme invece sottolineare è come, anche nell'ambito della rinnovata cornice disegnata dal d.lgs. n. 150, venga puntualmente a riproporsi la questione della difficile traducibilità, a livello di Autonomie locali, di diversi aspetti della normativa dettata dal legislatore statale.

D'altra parte, l'impostazione che emerge dagli ultimi interventi di riforma del legislatore nazionale (a far tempo dal d.l. n. 112/2008, per giungere al d. lgs. n. 150/2009) sembra rispondere ad una logica che attiva, contemporaneamente, processi di (ri)centralizzazione e blocchi delle risorse (v. in particolare l'art. 9 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78⁵⁶): al momento, pertanto, appare ben difficile immaginare quale sia la linea di coerenza tra un richiamo ai valori del merito e della produttività ed una riduzione delle risorse che sostanzialmente finisce per congelare i molteplici strumenti incentivanti prospettati dal legislatore. Plasmando la riforma con un rigido riferimento al modello ministeriale, inoltre, il legislatore sembra porre in essere un significativo passo indietro rispetto alla consapevolezza della varietà delle amministrazioni pubbliche, in ragione del loro intrinseco carattere multi-organizzativo, prospettiva questa che si era progressivamente delineata sulla scorta dell'avanzamento del processo di privatizzazione del pubblico impiego⁵⁷.

L'assetto che emerge dal decreto legislativo 150/09 (nell'ambito del quale le norme da prendere in particolare considerazione, tra le altre, sono, in quest'ambito, gli artt. 16, 31 e 74) è sicuramente, anche per gli Enti locali, quello di una «tendenziale aziendalizzazione»⁵⁸ di alcuni profili che precedentemente erano lasciati in mano al potere

⁵³ G. ZILIO GRANDI, *Introduzione*, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Il lavoro negli Enti locali: verso la Riforma Brunetta*, Torino, 2009, p. XI ss, a p. XI.

⁵⁴ M. CERBONE, *L'impatto della riforma sul lavoro pubblico locale*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *ideologia e tecnica*, cit., pp. 165 ss., a p. 167. V. anche F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla l. 133/2008 alla l.d. n. 15/2009*, in *Working Papers Centro Studi Massimo D'Antona*, 2009, n. 88, www.lex.unict.it.

⁵⁵ V. sul punto M. CERBONE, *L'impatto della riforma*, cit., pp. 169 ss.

⁵⁶ Convertito con l. 30 luglio 2010, n. 122 (vedila in G.U. 30 luglio 2010, n. 176, suppl. ord. n. 174/L).

⁵⁷ V. sul punto M. CERBONE, *L'impatto della riforma*, cit., p. 173; cfr. anche R. SALOMONE, *Il lavoro pubblico regionale e locale nella "riforma Brunetta"*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2009, p. 1 ss. Si è a ragione osservato, inoltre, che la trasposizione nel settore pubblico di meccanismi di misurazione e valutazione dell'efficienza della *performance* delle strutture derivanti dall'esperienza del settore privato «non deve impedire (...) che resti sempre ben stagliato all'orizzonte l'interesse pubblico alla cui soddisfazione devono tendere le varie strutture amministrative, da intendersi soprattutto come aspettativa dei cittadini all'attuazione dei propri diritti costituzionali»; di conseguenza, e specialmente a fronte dell'erogazione di servizi pubblici essenziali per il soddisfacimento di tali diritti, «quei meccanismi non devono essere concepiti nella prospettiva di un'efficienza puramente economicistica, bensì come strumenti adottati in funzione di un migliore perseguimento di quell'interesse. E in ciò essi possono ben essere coadiuvati da quelli messi in campo per garantire la massima trasparenza e l'integrità dell'azione amministrativa»: così U. CARABELLI, *La "riforma Brunetta"*, cit., p. 33.

⁵⁸ Così G. ZILIO GRANDI, *Introduzione*, cit., p. XVIII.

politico e sindacale (si pensi ai sistemi di valutazione e valorizzazione delle risorse umane), peraltro non senza rischi di un possibile irrigidimento del sistema: dunque, come si è osservato, «occorrerà muoversi con attenzione, in ambiti solo parzialmente conosciuti nelle amministrazioni pubbliche e negli Enti locali, quali quello del c.d. ciclo di gestione della *performance*, tipicamente improntato a un'impresa che si muove nel mercato»⁵⁹.

Tuttavia, proprio in relazione a tale ultimo profilo, si è osservato da parte di alcuni autori che le parti del decreto concernenti la *performance* attengono all'organizzazione amministrativa, con la conseguenza che le stesse «dovrebbero essere attratte nella potestà esclusiva delle Regioni ex art. 117, comma 4, Cost.»⁶⁰ e, di conseguenza, che presenterebbe profili di incostituzionalità l'art. 16, c. 2 e 3 del d. lgs. n. 150/2009, nella parte in cui lo stesso prevede l'obbligo a carico delle Regioni e degli Enti locali di adeguare i propri ordinamenti ai principi contenuti nelle disposizioni ora ora richiamate⁶¹. Quanto ai premi, l'art. 31 del d. lgs. n. 150 dispone in merito all'applicazione delle norme in materia di premialità nei confronti degli Enti locali, prevedendo un adattamento delle stesse da parte di questi ultimi, in particolare rendendo flessibile in numero delle fasce di merito (che comunque *non dovranno essere inferiori alle tre*) in cui distribuire il personale e le relative risorse, come previsto dall'art. 19 del decreto legislativo (dedicato ai criteri per la differenziazione delle valutazioni). Il legislatore, dunque, per entrambi i profili che abbiamo considerato (art. 16 e art. 31 d. lgs. n. 150) richiama il parametro dell'«adeguamento»: in quest'ottica, anche alla luce del significato semantico dell'espressione usata, le norme dovrebbero connotarsi come una sorta di «indicatori», per le Autonomie locali, di un possibile sviluppo organizzativo dell'amministrazione, anche se si deve subito evidenziare il rilievo del meccanismo posto dal legislatore a presidio dell'adeguamento medesimo (v. art. 16, c. 3 e art. 31, c. 4) e a contrasto di eventuali possibili situazioni di inerzia⁶². Con particolare riguardo al ciclo di gestione della *performance*, si è osservato, infatti, che la finalità del rinvio ai principi generali contenuta nell'art. 16 appare stare tutta «nel tentativo di ricondurre le amministrazioni locali (e regionali) – pur nella consapevolezza della peculiarità dei loro ordinamenti – all'osservanza rigorosa di tutti gli step del ciclo»⁶³. D'altra parte, laddove la griglia risulti analoga, dovrebbe risultare più semplice per le amministrazioni quel confronto e scambio di «buone prassi» più volte auspicato dal legislatore⁶⁴.

Nel senso sopra indicato si è peraltro mosso anche il legislatore regionale del Friuli Venezia Giulia; infatti, con la recente legge regionale 11 agosto 2010, n. 16 (*Norme urgenti in materia di personale e di organizzazione nonché in materia di passaggio al digitale terrestre*), nella quale si delineano i necessari interventi di «adeguamento» del quadro normativo regionale rispetto alla Riforma Brunetta, si è disegnato nell'art. 6 un percorso in tema di valutazione della prestazione, per le amministrazioni del comparto unico regionale e locale e per gli enti del servizio sanitario della Regione, che sostanzialmente non appare discostarsi dal modello messo a punto dal legislatore statale, sia pure con i necessari adattamenti⁶⁵.

⁵⁹ G. ZILIO GRANDI, *op. e loc. ult. cit.*

⁶⁰ A. BELLAVISTA, A. GARILLI, *Ririgolazione legale e decontrattualizzazione: la neoibridazione normativa del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2010, pp. 1 ss., a p. 12.

⁶¹ A. BELLAVISTA, A. GARILLI, *op. e loc. ult. cit.* Gli stessi autori sottolineano come i dubbi di costituzionalità permangono anche laddove le norme in questione venissero qualificate come «interposte» rispetto ai principi contenuti nell'art. 97 Cost., dal momento che esse in massima parte consistono in disposizioni di dettaglio e procedurali.

⁶² Con riferimento specifico alla clausola c.d. «di cedevolezza» v. *infra*, § 4.

⁶³ M. CERBONE, *L'impatto della riforma*, cit., p. 180.

⁶⁴ V. a tale proposito anche il Protocollo d'intesa siglato tra il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e l'ANCI in data 10 ottobre 2009 (*«Per la valorizzazione del merito e della produttività nel lavoro pubblico locale: l'attuazione delle disposizioni del decreto legislativo Brunetta nei Comuni»*), che individua tre linee principali di azione: 1) ridefinizione dei modelli di valutazione delle *performance* e *ranking* dei Comuni; 2) orientamento e supporto metodologico nella fase di adeguamento degli assetti normativi; 3) monitoraggio dell'attuazione degli adempimenti del d. lgs.

⁶⁵ V. l'art. 6 l.r. FVG n. 16/2010: «1. Al fine di valutare la prestazione organizzativa e individuale del personale, le amministrazioni del comparto unico del pubblico impiego regionale e locale e gli enti del servizio sanitario della regione adottano progressivamente un apposito sistema di misurazione e di valutazione che individui le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e di valutazione della prestazione, le modalità di raccordo e di integrazione con i sistemi di controllo esistenti e con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

2. Per le finalità di cui al comma 1 le amministrazioni e gli enti adottano, con le modalità e per la durata stabilite dai rispettivi ordinamenti:

- a) un documento programmatico o piano della prestazione, costantemente aggiornato ai fini dell'inserimento di eventuali variazioni nel periodo di riferimento, che definisce, con riferimento agli obiettivi individuati e alle risorse disponibili, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della prestazione dell'ente nonché gli obiettivi individuali assegnati ai dirigenti e relativi indicatori;
- b) un documento di relazione sulla prestazione che evidenzia, a consuntivo, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto agli obiettivi programmati e alle risorse, rilevando gli eventuali scostamenti;
- c) sistemi per la totale accessibilità dei dati relativi ai servizi resi dalla pubblica amministrazione tramite la pubblicità e la trasparenza degli indicatori e delle valutazioni operate da ciascuna pubblica amministrazione sulla base del sistema di valutazione gestibile anche mediante modalità interattive finalizzate alla partecipazione dei cittadini.

In particolare, si segnala che nei Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti la legge regionale ha previsto che l'organismo indipendente di valutazione sia un organo monocratico (v. art. 6, c. 5, l.r. FVG n. 16/2010); inoltre il quarto comma del medesimo art. 6 prevede che, ai fini di contenimento della spesa corrente degli Enti locali, nei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti le competenze attribuite all'organismo indipendente di valutazione possono essere conferite all'organo di revisione dell'ente.

Nell'ottica del miglioramento della qualificazione e della produttività del personale del comparto unico si colloca anche la previsione dell'art. 5 l.r. 16/2010, che impegna la Regione a provvedere, mediante la struttura direzionale competente in materia di personale, ad attivare «un sistema di formazione di base e avanzata, di sviluppo, aggiornamento e di riqualificazione professionale del (...) personale anche in relazione ad eventuali processi di mobilità e ristrutturazione delle amministrazioni, nonché a processi di preparazione e accesso al pubblico impiego e a supporto di processi di cambiamento e innovazione organizzativa e gestionale». Si prevede, nella stessa norma, che le iniziative in questione possano essere realizzate tramite la Regione oppure tramite le singole Amministrazioni del comparto o degli enti della sanità (pure destinatari della disposizione)⁶⁶, d'intesa con le amministrazioni e gli Enti medesimi (in tale caso la norma prevede che le relative risorse siano trasferite ai soggetti attuatori)⁶⁷.

Non mancano, in conclusione, con riguardo alle autonomie territoriali, alcuni margini di incertezza, in particolare in relazione al profilo decisivo della valutazione e della valorizzazione del merito, strettamente legato alla concreta disponibilità di risorse; d'altra parte, che residui più di un aspetto per cui l'adattamento alla riforma potrebbe presentare qualche difficoltà, sembra avvertito anche dallo stesso legislatore statale, prevedendosi da parte del

3. Gli obiettivi strategici e operativi sono definiti in relazione ai bisogni della collettività, alle priorità politiche e alle strategie dell'amministrazione o dell'ente; essi devono essere riferiti a un arco temporale determinato, definiti in modo specifico e misurabili in termini oggettivi e chiari, tenuto conto della qualità e quantità delle risorse finanziarie, strumentali e umane disponibili.
4. Ogni amministrazione ed ente, singolarmente o in forma associata, si dota di un organismo indipendente di valutazione della prestazione, in sostituzione del nucleo di valutazione, che esercita, in piena autonomia, le attività di cui al comma 6; esercita, altresì, le attività di controllo strategico e riferisce, in proposito, direttamente alla giunta, o comunque all'organo esecutivo o, per gli enti del servizio sanitario regionale, al direttore generale. Ai fini del contenimento della spesa corrente degli enti locali, nei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti le competenze attribuite all'organismo indipendente di valutazione possono essere conferite all'organo di revisione dell'ente.
5. L'organismo indipendente di valutazione è nominato dalla giunta, o comunque dall'organo esecutivo o, per gli enti del servizio sanitario regionale, dal direttore generale, per un periodo di tre anni, con possibilità di rinnovo per una sola volta. L'organismo indipendente di valutazione è costituito da un organo monocratico ovvero collegiale composto da tre componenti dotati di elevata professionalità ed esperienza maturata nel campo del management, della valutazione della prestazione e della valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche; nei Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti l'organismo è costituito da un organo monocratico. I componenti dell'organismo indipendente di valutazione non possono essere nominati tra soggetti dipendenti delle amministrazioni o degli enti o che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali ovvero che abbiano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza retribuite con le predette organizzazioni, ovvero che abbiano rivestito simili incarichi o cariche o che abbiano avuto simili rapporti nei tre anni precedenti la designazione.
6. L'organismo indipendente di valutazione della prestazione:
 - a) monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso;
 - b) comunica tempestivamente le criticità riscontrate alla giunta, o comunque all'organo esecutivo o, per gli enti del servizio sanitario regionale, al direttore generale;
 - c) valida la relazione sulla prestazione di cui al comma 2, lettera b); la validazione positiva delle attività dell'amministrazione o dell'ente è condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti incentivanti;
 - d) garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché dell'utilizzo dei premi incentivanti, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità;
 - e) propone alla giunta, o comunque all'organo esecutivo o, per gli enti del servizio sanitario regionale, al direttore generale, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione a essi della retribuzione di risultato, qualora prevista;
 - f) è responsabile della corretta applicazione del sistema di valutazione;
 - g) promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità di cui alle vigenti disposizioni.
7. Ai componenti dell'organismo indipendente di valutazione della Regione spetta un'indennità o un gettone di presenza da determinarsi con deliberazione della Giunta regionale, nonché il rimborso delle spese secondo le disposizioni di cui alla legge regionale 23 agosto 1982, n. 63 (Disposizioni per gli organi collegiali operanti presso l'Amministrazione regionale).
8. Il nucleo di valutazione di cui all'articolo 56 della legge regionale 27 marzo 1996, n. 18 (Riforma dell'impiego regionale in attuazione dei principi fondamentali di riforma economico sociale desumibili dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421), e successive modifiche, in carica alla data di entrata in vigore della presente legge, continua a operare sino alla relativa scadenza e, comunque, non oltre la data di nomina dell'organismo indipendente di valutazione.
9. Al fine di perseguire uniformità di comportamento la Giunta regionale definisce, con propria deliberazione, le linee guida per l'attività degli organismi indipendenti di valutazione.
10. (Omissis)
11. Il Consiglio regionale, nell'ambito della propria autonomia di bilancio, contabile, funzionale e organizzativa, provvede a disciplinare, con le modalità di cui all'articolo 3, comma 5, della legge regionale 18/1996, e successive modifiche, le materie di cui al presente articolo.
12. (Omissis).»

⁶⁶ Per il personale della polizia locale v. però la disposizione dell'art. 5, c. 5 che prevede in tema di formazione l'applicazione in via esclusiva dell'art. 20 della legge regionale FVG 29 aprile 2009, n. 9.

⁶⁷ Nella parte finale del primo comma dell'art. 5 si prevede altresì che criteri e modalità di attuazione saranno definiti con deliberazione della Giunta regionale, sentiti il Consiglio delle autonomie locali e le organizzazioni sindacali, nonché previo parere della competente Commissione consiliare.

d.lgs. n. 150/09 che vengano definiti dei protocolli di collaborazione tramite intese da concludersi tra la Conferenza delle Regioni, delle Province autonome, l'ANCI, l'UPI e la Commissione per la valutazione. Tuttavia, in dottrina si è osservato come – rispetto ai permanenti dubbi in tema di riparto di competenze – si tratti «di una soluzione empirica che, se nella prima fase di avvio ha trovato positivo riscontro, in futuro potrebbe essere irta di ostacoli»⁶⁸.

Sarà infine interessante, a livello regionale, verificare anche i contenuti che assumeranno le linee guida per l'attività degli organismi indipendenti di valutazione, la cui definizione da parte della Giunta regionale del Friuli Venezia Giulia è prevista nel c. 9 dell'art. 6 della legge n. 16/2010, dal momento che queste diventeranno un indispensabile strumento di garanzia di uniformità; naturalmente, non meno rilevante sarà poi il puntuale monitoraggio di quello che sarà il concreto adeguamento alle stesse da parte delle singole realtà del territorio.

Resta da ultimo un'osservazione da operare in tema di trasparenza, altro tasto sul quale molto insiste la riforma, solo per segnalare che, sebbene il decreto n. 150 qualifichi la trasparenza quale "livello essenziale" delle prestazioni erogate dalla pubblica amministrazione, da assicurarsi uniformemente sull'intero territorio nazionale, a Regioni ed Enti locali si affida il compito di garantire l'effettività del principio, senza tuttavia imporre loro di conformarsi ai mezzi indicati per conseguirlo⁶⁹.

4. Dalla contrattazione alla rilegificazione. Quali prospettive dopo la riforma "Brunetta"?

Sicuramente, come messo già in luce dai primi commentatori, la c.d. "Riforma Brunetta" dell'impiego pubblico – in particolar modo guardando ai contenuti della legge delega n. 15/2009 – attribuisce alle Regioni ed agli Enti locali un ruolo sostanzialmente marginale rispetto ai caratteri dell'intervento⁷⁰. Si è osservato da parte di alcuni che «il legislatore ha proposto ancora una volta (...) una visione dell'impiego pubblico schiacciata sul modello statale-ministeriale, con margini per le autonomie di fatto ridotti a zero»⁷¹.

Già dalla legge delega (legge 4 marzo 2009, n. 15) si ricava l'applicabilità anche al lavoro pubblico regionale di molti dei contenuti dei decreti legislativi attuativi – chiamati ad intervenire, nell'attuazione del disegno complessivo di riforma, sia con disposizioni autonome, sia con interventi di novellazione del d. lgs. n. 165/2001 – essendo senza possibilità di dubbio le Regioni vincolate al rispetto di tutte le disposizioni concernenti profili "privatizzati" del rapporto di lavoro pubblico (si pensi, per fare solo un esempio, alla riscrittura delle regole in tema di sanzioni disciplinari)⁷².

D'altra parte, il tema della ridefinizione della distribuzione tra profili "privatizzati" e non del rapporto è affrontato nella legge di delega, come si è osservato in dottrina, in maniera non inequivocabile⁷³, dal momento che il legislatore delegato viene invitato a precisare gli ambiti di disciplina del rapporto di lavoro pubblico riservati al contratto collettivo ed alla legge (v. art. 3, c. 2, lett. a, della legge delega n. 15/09); ma, come si è condivisibilmente osservato, se la "contrattualizzazione" di un istituto può farlo automaticamente ascrivere all'ambito dell'"ordinamento civile", l'ipotesi inversa – cioè quella di "rilegificazione" di un profilo di disciplina – non comporta di per sé una "ripubblicizzazione" (con conseguente possibile "espansione" dell'area in cui può esercitarsi la competenza legislativa regionale), perché il profilo *de quo* potrebbe tranquillamente rimanere ascritto all'ambito privatizzato, sia pure disciplinato da fonti legislative (e non più contrattuali)⁷⁴. Più interessante allora – anche se non privo di una certa genericità, risultando carente di criteri direttivi più precisi – appare il richiamo, operato dal quarto comma dell'art. 2 della legge delega, all'individuazione da parte dei decreti legislativi attuativi della riforma delle disposizioni rientranti

⁶⁸ A. BELLAVISTA, A. GARILLI, *Riregolazione legale*, cit., p. 13.

⁶⁹ Così A. BELLAVISTA, A. GARILLI, *Riregolazione legale*, cit., p. 13.

⁷⁰ V. in argomento R. SALOMONE, *Il lavoro pubblico regionale e locale*, cit.

⁷¹ R. SALOMONE, *Il lavoro pubblico regionale e locale*, cit., p. 11.

⁷² A questo proposito, si rileva incidentalmente che la legge regionale FVG n. 16/2010 ha precisato, all'art. 2, c. 2, senza possibilità di equivoci, che «al personale regionale si applica la disciplina statale in materia di forme e termini del procedimento disciplinare», puntualizzando altresì che «continuano ad essere definite in sede di contrattazione collettiva, fermo restando quanto previsto dalla disciplina statale, la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni». Quanto poi agli organismi chiamati a promuovere l'azione disciplinare, si precisa nella stessa disposizione ora citata che le competenze poste dalla disciplina statale in capo all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari devono intendersi attribuite, per il personale regionale, al Direttore centrale della struttura direzionale competente in materia di personale.

⁷³ A. TROISI, *Le Regioni*, cit., p. 96.

⁷⁴ Così sul punto A. TROISI, *op. ult. cit.*, pp. 96-97; nello stesso senso v. anche V. TALAMO, *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in *Working papers C.S.-D.L.E. "Massimo D'Antona"*, 2009, www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca.

nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, co. 2, Cost., e quelle contenenti principi generali dell'ordinamento ai quali devono adeguarsi le Regioni (e gli Enti locali) negli ambiti di rispettiva competenza. Risulta dunque da tale disposizione confermata *per tabulas* l'esistenza per le Regioni del limite derivante dall'osservanza dei "principi generali dell'ordinamento giuridico", che il legislatore statale è unico competente a dettare, con efficacia per tutte le amministrazioni⁷⁵.

Guardando alla concreta attuazione della delega con il d. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, va sottolineato in prima battuta come al testo definitivo – anche per effetto dell'esame in Conferenza Unificata – si siano aggiunte diverse disposizioni rivolte specificamente al lavoro pubblico regionale (e locale), realizzando così «un effetto più evidente di diversificazione delle discipline»⁷⁶; inoltre, tra le disposizioni transitorie e finali, l'art. 74 del decreto legislativo contiene un'elencazione delle disposizioni del decreto emanate nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva statale (concernendo l'"ordinamento civile" e la "determinazione dei livelli essenziali di prestazione") e di quelle costituenti "principi generali dell'ordinamento", con il conseguente obbligo di adeguamento per le Regioni e per gli Enti locali negli ambiti di rispettiva competenza, in quanto relativi a profili del rapporto non privatizzati. Il fatto che il legislatore abbia ritenuto necessario indicare (per tale secondo profilo) l'esistenza di principi generali dell'ordinamento e specificarne la vincolatività anche per le Regioni, si è osservato, «conferma implicitamente che, per il resto, le Regioni non sono obbligate ad osservare la disciplina statale dei medesimi istituti, e dunque la natura pubblicistica di questi (non essendoci altrimenti – nel caso contrario, di materie privatizzate – bisogno di tale puntualizzazione circa l'applicazione dei principi, poiché le Regioni sarebbero obbligate ad osservare persino le norme di dettaglio)»⁷⁷.

A questo proposito, in dottrina si è sottolineato come il legislatore della riforma appaia aver utilizzato in modo quantomeno improprio la categoria dei "principi generali dell'ordinamento" (v. art. 74, c. 2, d. lgs. n. 150/2010), per l'eccessivo dettaglio delle disposizioni qualificate come principi generali; si è giustamente osservato che – anche sulla scorta della giurisprudenza della Corte Costituzionale⁷⁸ – si dovrebbero considerare come principi dell'ordinamento giuridico quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale desumibili dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dalla intima razionalità delle norme che concorrono a formare il tessuto dell'ordinamento giuridico vigente in un dato momento storico. Dunque, qualificare come tali disposizioni che assumono in realtà un carattere di dettaglio appare non del tutto in linea con tale nozione e potrebbe configurare un'invasione della competenza regionale in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa⁷⁹.

Allo stesso modo, più di una perplessità suscita anche la clausola c.d. "di cedevolezza"⁸⁰ introdotta dal legislatore della riforma per tutte le disposizioni recanti principi generali dell'ordinamento, laddove il legislatore ha stabilito che l'adeguamento a questi da parte delle Regioni debba essere operato entro il 31 dicembre 2010, che nelle more agli ordinamenti regionali continuino ad applicarsi le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del decreto e che, decorso il termine previsto, debbano applicarsi le disposizioni previste dal decreto legislativo (dunque, anche nei contenuti di dettaglio), sino all'emanazione della disciplina regionale (v. art. 16, c. 3, e art. 31, c. 4). La Regione Friuli Venezia Giulia è già intervenuta, come si è già ricordato, con la legge regionale n. 16 dell'11 agosto 2010, recante tra l'altro le necessarie disposizioni in materia di personale ed organizzazione miranti a realizzare l'adeguamento alla riforma. Sebbene, dunque, il rilievo della questione possa di conseguenza apparire relativo per questa Regione, non appare tuttavia trascurabile l'osservazione che l'introduzione di una clausola siffatta, in materie di competenza regionale (piena, e non concorrente, trattandosi di profili organizzativi), «rappresenta un tentativo, da parte del legislatore statale, quanto meno di indebita pressione nei confronti di quello regionale, e poi di vera e

⁷⁵ V. sul punto A. TROJSI, *Le Regioni*, cit., p. 97, che non manca di sottolineare come finora detto limite fosse individuato solo in via interpretativa.

⁷⁶ A. TROJSI, *Le Regioni*, cit., p. 99.

⁷⁷ A. TROJSI, *op. e loc. ult. cit.*

⁷⁸ V. già C. Cost. 16 giugno 1956, n. 6.

⁷⁹ V. le considerazioni di A. TROJSI, *Le Regioni*, cit., p. 104.

⁸⁰ Che, usualmente, si utilizza laddove si tratti di ambiti di competenza legislativa delle Regioni oggetto di interventi regolativi a livello di disciplina comunitaria o internazionale e serve a fondare l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienze delle Regioni che potrebbero far sorgere per lo Stato stesso una responsabilità in caso di mancato adempimento. Sul punto v. anche A. TROJSI, *op. e loc. ult. cit.*

propria illegittima appropriazione di spazi riservati alla competenza legislativa di quest'ultimo, con conseguente lesione della stessa»⁸¹.

Proprio sulla base di tali considerazioni è facile profetizzare che lo spazio per possibili conflitti tra Stato e Regioni non sarà affatto ridotto per effetto della Riforma Brunetta. La permanente confusione che emerge dal testo della stessa tra norme di organizzazione e norme di disciplina del rapporto di lavoro, oltre a continuare a generare contenzioso a livello costituzionale – come si evince, tra l'altro, emblematicamente proprio dal ricorso per incostituzionalità appena proposto avanti alla Consulta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri avverso gli artt. 2, c. 6 e 7, c. 1, della legge regionale del Friuli Venezia Giulia n. 16/2010, più volte sopra richiamata⁸² – è suscettibile di continuare a porre anche significativi problemi di giurisdizione, quanto alla devoluzione di singole questioni alla cognizione del giudice ordinario od amministrativo⁸³.

Non pochi problemi, infine, porrà – nel quadro generale della riforma – la marcata rivisitazione del rapporto tra legge e contrattazione collettiva⁸⁴ nella regolazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche: se, infatti, la contrattazione collettiva di livello nazionale subisce una significativa riduzione negli ambiti di propria competenza, anche la contrattazione integrativa appare soggetta ad una forte tutela, senza che peraltro si possa ritenere che da questo finisca necessariamente per derivare un automatico recupero dell'efficienza⁸⁵. Fondate, a tale proposito, appaiono le osservazioni di chi ha sottolineato che l'intrinseca ambivalenza che la contrattazione collettiva assume nel disegno del legislatore – essendo intesa ora come “materia da regolare”, ora come “strumento regolativo delle materie” – non solo ne rende «particolarmente complicata l'allocazione (...) nelle caselle costituzionali del nuovo Titolo V»⁸⁶, ma fa sì che resti aperta, con tutto il suo carico problematico, la questione della funzione della contrattazione stessa nel settore pubblico, anche in relazione ai profili di autonomia degli Enti locali.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV., *Le Istituzioni del federalismo. Regione e Governo Locale*, Rimini, Maggioli ed., n. 5/6, 2009.

ALBI P., *La riforma del mercato del lavoro al bivio del neo-regionalismo*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 3/2005, II, p. 530.

ANGIOLINI V., *Ordinamento civile e competenza regionale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1/2004, II, p. 19.

BARBIERI E.M., *Il diritto del lavoro fra competenze statali e competenze regionali secondo la Corte Costituzionale*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 4/2005, p. 288.

BARTOLE S., *Regioni ed ordinamento civile: il punto di vista del costituzionalista*, in *Quaderni della Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 6/2003, p. 77.

BELLAVISTA A., *Ordinamento civile, diritto del lavoro e regionalismo*, in *Diritto del mercato del lavoro*, 3/2003, p. 501.

BELLAVISTA A. - GARILLI A., *Riregolazione legale e decontrattualizzazione: la neoibridazione normativa del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2010, p. 1.

⁸¹ A. TROISI, *op. ult. cit.*, p. 105. Sulle tensioni irrisolte tra centralizzazione e decentramento v. anche le condivisibili osservazioni di U. CARABELLI, *La "riforma Brunetta"*, cit., p. 32 s., che osserva come la riforma “Brunetta” abbia fissato regole unilaterali tendenzialmente rigide ed omologanti, «a fronte, da un lato, di opposte tendenze verso la diversificazione localistica e settoriale e, dall'altro, di una sempre più evidente specificità delle varie amministrazioni pubbliche, oggettivamente bisognose di trovare – in un ponderato bilanciamento tra politica e tecniche organizzative – nonché tra poteri manageriali ed istanze sindacali e del lavoro presenti nelle singole strutture – il proprio equilibrio nella definizione dei metodi e degli strumenti per perseguire incrementi della qualità e quantità tanto del lavoro quanto dell'attività degli apparati amministrativi nel loro complesso. E ciò anche grazie a delle buone dinamiche contrattuali, le quali dipendono pure dalla capacità strategica di parte pubblica».

⁸² L'art. 7, 1.c., della legge regionale FVG n. 16/2010 prevede delle modifiche alla legislazione regionale in materia di incarichi dirigenziali, mentre l'art. 2, c. 6, dispone che, a valere dall'anno 2010, le risorse destinate al finanziamento del sistema premiale del personale non dirigente della Regione possano essere integrate annualmente nell'ambito delle effettive disponibilità di bilancio a condizione che gli obiettivi complessivamente assegnati alla diverse strutture direzionali, come verificati dal nucleo di valutazione, siano raggiunti nella misura pari almeno all'80%.

⁸³ V. A. BELLAVISTA, A. GARILLI, *Riregolazione legale*, cit., p. 13.

⁸⁴ In relazione a cui si rinvia ai contributi specifici sul tema, nell'ambito della presente ricerca.

⁸⁵ V. a tale proposito anche le condivisibili osservazioni di G. ZILIO GRANDI, *Introduzione*, cit., p. XIX.

⁸⁶ M. CERBONE, *L'impatto della riforma*, cit., p. 171.

BENEDETTI A.M., *Il diritto privato delle Regioni*, Bologna, 2008.

BENEDETTI A.M. *Lavoro privato, lavoro pubblico e "ordinamento civile": quali spazi per le Regioni?*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2010, p. 125.

CANAVESI G., *La giurisprudenza costituzionale sulla potestà legislativa in materia di lavoro, con particolare riferimento alla formazione professionale e alla previdenza sociale*, in *Diritto del mercato del lavoro*, 2/2003, p. 479.

CARABELLI U., *La "riforma Brunetta": un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, in *Working Papers Centro Studi Massimo D'Antona*, 2010, n.101, www.lex.unict.it

CARABELLI U. - CARINCI M.T. (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*; Bari, 2010.

CARINCI F., *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1/2003, I, p. 17.

CARINCI F., *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 6/2006, I, p. 1496.

CARINCI F., *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla l. 133/2008 alla l.d. n. 15/2009*, in *Working Papers Centro Studi Massimo D'Antona*, 2009, n. 88, www.lex.unict.it.

CARUSO B., *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello)*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 3/2004, I, p. 801.

CERBONE M., *L'impatto della riforma sul lavoro pubblico locale*, in ZOPPOLI L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009.

CERULLI IRELLI V. - PINELLI C. (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del titolo V della Costituzione*, Bologna, 2004.

DE LUCA TAMAYO R. - RUSCIANO M. - ZOPPOLI L. (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Napoli, 2004.

DI STASI A. (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Milano, 2004.

FERRARESI M., *Lavoro e federalismo: il confronto tra Stato e Regioni dopo la sentenza n. 50/2005*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2005, p. 1064.

FERRARO G. (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell'Europa federale. Itinerari giuridici socioeconomici su Regioni e autonomie locali*, Milano, 2003.

GAROFALO D., *Mercato del lavoro e regionalismo*, in DI STASI A. (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Milano, 2004.

LAMARQUE E., *Regioni e ordinamento civile*, Padova, 2005.

LASSANDARI A., *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2/2002, I, p. 231.

LOY G., *Le competenze delle Regioni a Statuto speciale in materia di lavoro alla luce della modifica del Titolo V della Costituzione italiana*, in DI STASI A. (a cura di) *Diritto del lavoro e federalismo*, Milano, 2004.

MAGNANI M., *Il lavoro nel Titolo V della Costituzione*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 3/2002, I, p. 645.

MALZANI F., *Il lavoro nel Titolo V della Costituzione, tra essere e dover essere*, in *Il diritto del lavoro*, 1/2005, I, p. 59.

MASTINU E. M., *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni regionali nel Titolo V della Costituzione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2/2007, I, p. 371.

NOGLER L., *Il riparto di competenze Stato-Regioni in tema di vigilanza sul lavoro*, in ZOLI C. - NOGLER L. (a cura di), *Razionalizzazione in materia ispettiva. Commentario al d. lgs. 124/2004*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2005, p. 877.

NOGLER L., *Divide et impera: sull'irrealistico riparto di competenze proposto dalla Corte in tema di vigilanza in materia di lavoro*, in *Regioni*, 2006, p. 448.

NUNIN R., *La Consulta boccia la legge anti-mobbing della Regione Lazio*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 4/2004, p. 358.

PALLINI M., *La modifica del titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1/2002, I, p. 21.

SALOMONE R., *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale. Esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, Padova, 2005.

SALOMONE R., *Il lavoro pubblico regionale e locale nella "riforma Brunetta"*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 1/2009, p. 1.

SASSI S., *Il lavoro nelle amministrazioni pubbliche tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali*, Milano, 2007.

SCAGLIARINI S., *Competenze dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2006, p. 183.

TALAMO V., *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in *Working papers C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, 2009, www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca.

TIRABOSCHI M., *Riforma del mercato del lavoro e modelli organizzativi tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, Working paper C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", n. 43/2004, in www.lex.unict.it.

TREU T., *La riforma dei servizi per l'impiego e le competenze regionali*, in MAGNANI M. - VARESÌ P.A. (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Torino, 2005.

TROISI A., *Vincoli costituzionali e sistema della fonti regionali in materia di lavoro*, in ZOPPOLI L. (a cura di), *La legislazione regionale in materia di lavoro. Studi preparatori*, Napoli, Arlav (Agenzia Regionale della Campania per il lavoro), 2007.

TROISI A., *Le Regioni nella disciplina e nella gestione del lavoro pubblico*, in ZOPPOLI L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009.

RUSCIANO M. (a cura di), *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Napoli, 2004.

ZILIO GRANDI G. (a cura di), *Il lavoro negli enti locali: verso la riforma Brunetta*, Torino, 2010.

ZILIO GRANDI G., *Introduzione*, in ZILIO GRANDI G. (a cura di), *Il lavoro negli enti locali: verso la riforma Brunetta*, Torino, 2010.

ZOPPOLI L., *Riforma del pubblico impiego e disciplina del personale regionale*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 1/1993, p. 27.

ZOPPOLI L., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i "pezzi" in un difficile puzzle?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2002, Suppl., p. 149.

ZOPPOLI L., *Neoregionalismo e sistema delle fonti del diritto del lavoro*, in RUSCIANO M. (a cura di), *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Napoli, 2004, p. 9.

ZOPPOLI L., *Applicabilità della riforma del lavoro pubblico alle Regioni e riforma costituzionale*, in CARINCI F. - ZOPPOLI L. (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, I, Torino, 2004.

ZOPPOLI L. (a cura di), *La legislazione regionale in materia di lavoro. Studi preparatori*, Napoli, Arlav (Agenzia Regionale della Campania per il lavoro), 2007.

ZOPPOLI L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009.

*La contrattazione collettiva nell'evoluzione della disciplina
del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche:
un declino inesorabile o solo provvisorio?*

**LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NELL'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA
DEL LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE:
UN DECLINO INESORABILE O SOLO PROVVISORIO?**

Luigi Menghini *

Sommario

1. Dalle origini alla legge quadro del 1983.....	24
2. Lo scarso successo della legge quadro e l'avvio della privatizzazione e contrattualizzazione dei rapporti di lavoro	25
3. Il progressivo ampliamento del ruolo della contrattazione collettiva: dal d. lgs. 3.2.1993, n. 29 al Testo Unico del 2001	27
4. Il cambiamento di tendenza nelle leggi n. 145/2002 e n. 133/2008.....	31
5. Il ridimensionamento del ruolo della contrattazione collettiva nella "Riforma Brunetta"	32
5.1 L'art. 1 della legge 4.3.2009, n. 15	32
5.2. I principi della delega legislativa	32
5.3. Il d. lgs. 27.10.2009, n. 150.....	33
6. Declino provvisorio o definitivo?	35

* Professore ordinario di diritto del lavoro – Università degli Studi di Trieste.

1. Dalle origini alla legge quadro del 1983

La riforma del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche ha preso l'avvio nel corso degli anni '60 su specifico impulso delle organizzazioni sindacali, e in particolare delle tre grandi confederazioni storiche, CGIL, CISL e UIL. Nella fase costituente e nel secondo dopo guerra i partiti di sinistra avevano concentrato la loro attenzione sulla ricostruzione dell'apparato produttivo, sullo sviluppo economico, la programmazione e l'intervento dello Stato, sulle condizioni di lavoro e sui diritti dei lavoratori dell'industria, del commercio e dell'agricoltura, trascurando, invece, i problemi della pubblica amministrazione e dei dipendenti pubblici. I rapporti di lavoro di questi ultimi continuavano a rivestire natura pubblicistica, ad essere originati da atti unilaterali, ad essere regolati dalla legge e rimessi al giudice amministrativo. La disciplina si fondava sul Testo Unico degli impiegati civili dello Stato (D.P.R. 10.1.1957, n. 3) e su tantissime leggi, leggine, regolamenti settoriali. Nel corso degli anni '60 partiti di sinistra e CGIL hanno avvertito l'importanza dell'apparato pubblico quale erogatore sia di prestazioni di *Welfare* a beneficio dei lavoratori (e dei cittadini in genere) sia di servizi finalizzati al sostegno dello sviluppo economico. Nell'ambito della rinnovata unità d'azione, CGIL, CISL e UIL intesero procedere alla riforma della pubblica amministrazione attraverso la contrattazione collettiva; una contrattazione che intendevano diversa da quella sotterranea, minimalista, a volte lobbistica e clientelare, tendente a far conseguire qualche beneficio a questa o quella specifica categoria di prestatori, portata avanti sino allora dai vari sindacati autonomi, e che puntasse, invece, alla ricomposizione del lavoro pubblico, al miglioramento delle condizioni di lavoro unito alla crescita dell'efficienza, in una visione che privilegiava la tutela degli interessi generali della classe lavoratrice rispetto alla protezione degli interessi professionali dei dipendenti pubblici⁸⁷.

Rimanendo tutto il resto inalterato, le prime esperienze negoziali si svolgevano "di fatto", basandosi sui soli rapporti di forza, producendo testi informali di cui il Governo teneva conto in sede parlamentare. Dalla fine degli anni '60, invece, il fenomeno ricevette formalizzazione ed istituzionalizzazione attraverso una serie di leggi concernenti specifici settori dell'impiego pubblico (Stato, sanità, enti locali, enti pubblici non economici, ecc.), sino a che non si giunse, sempre su impulso delle tre confederazioni storiche, ad un intervento che mirava ad essere organico ed efficace: la legge 29.3.1983, n. 93, denominata "legge quadro sul pubblico impiego". Essa, oltre a regolare qualche aspetto del rapporto di lavoro, estendere, in modo selettivo, all'impiego pubblico le norme dello Statuto dei lavoratori ed istituire, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento della Funzione pubblica, disciplinava in modo analitico gli oggetti, i livelli, i soggetti e le procedure della contrattazione collettiva, in relazione a tutto l'impiego pubblico, così superando le precedenti distinte normative di settore.

Quanto agli *oggetti*, la legge individuava le materie riservate alla legge o comunque a fonti eteronome (art. 2) e quelle attribuite agli accordi sindacali (art.3), ma, come spesso giustamente rilevato, si trattava di una demarcazione delle rispettive competenze "incerta ed approssimativa", foriera di mille controversie⁸⁸. La legge si preoccupava anche di indicare la filosofia di fondo che avrebbe dovuto caratterizzare gli interventi eteronomi ed autonomi in materia di lavoro pubblico, sancendo che gli atti emanati in base agli artt. 2 e 3 dovessero ispirarsi "*ai principi dell'omogeneizzazione delle posizioni giuridiche, della perequazione e trasparenza dei trattamenti economici e dell'efficienza amministrativa*" (art.4). L'indicazione non vincolava per nulla, ovviamente, il legislatore futuro, e pure gli accordi sindacali ne risultavano limitati in modo molto generico. Il legislatore voleva ad ogni modo che fossero sempre regolati con gli accordi "tutti gli assegni fissi ed ogni altro emolumento...", e vietava alle p.a. di "concedere trattamenti integrativi non previsti" dagli accordi stessi "e comunque comportanti oneri aggiuntivi". (art. 11, commi 1 e 2°). Cominciava così a delinearsi normativamente una competenza "normale" della contrattazione collettiva in tema di trattamenti economici.

Quanto ai *livelli*, la legge prevedeva che la negoziazione si svolgesse essenzialmente per comparti, come definiti con accordi stipulati dalle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale (art. 5). Erano, peraltro, previste, e quasi auspiccate, anche una contrattazione intercompartimentale, espressamente finalizzata alla

⁸⁷ V. U. ROMAGNOLI – T. TREU, *I sindacati in Italia: storia di una strategia*, Bologna, 1977, p. 281.

⁸⁸ V. G. GHEZZI – U. ROMAGNOLI, *Diritto sindacale*, 3^a ed., Bologna, 1992, p. 195; U. CARABELLI – M.T. CARINCI, *Privatizzazione e contrattualizzazione dei rapporti di lavoro e nuovi assetti giuridici dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni*, in U. CARABELLI – M.T. CARINCI (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Bari, 2010, p. 35.

omogeneizzazione delle posizioni, su una serie di materie considerate prive di caratteristiche specifiche con riguardo ad ogni singolo comparto (art.12, 1°comma), ed una contrattazione decentrata, circoscritta nell'ambito e nei limiti della disciplina emanata a seguito degli accordi degli altri livelli, ma ritenuta la più adatta, se rimaneva entro questi binari, a regolare i criteri per l'organizzazione del lavoro, i carichi di lavoro, la formazione e tutti gli aspetti volti ad accrescere l'efficienza (art. 14, 1°comma).

Quanto ai soggetti, la legge quadro definiva la composizione delle delegazioni pubbliche per i diversi comparti ed attribuiva il diritto a trattare alle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale ed alle organizzazioni nazionali di categoria maggiormente rappresentative nel comparto di riferimento (art. 6, 4°comma). Le delegazioni pubbliche erano composte da alcuni membri fissi, il presidente del Consiglio dei Ministri od il Ministro per la funzione pubblica, il Ministro del tesoro e quello del lavoro, mentre altri ministri ne facevano parte in relazione alle amministrazioni comprese nei singoli comparti; era poi prevista la presenza di rappresentanti degli enti pubblici non economici, dei comuni, delle province e delle regioni, sempre a seconda dei comparti in questione (artt. 6-10). Non vi erano indicazioni sui modi per comporre le eventuali divergenze tra i rappresentanti degli enti ed i ministri. Tra i soggetti sindacali veniva dato grande peso alle confederazioni "maggiori", chiamate a tutti i tavoli della contrattazione per rendere possibile non solo l'omogeneizzazione dei trattamenti tra i vari comparti, ma soprattutto il contemperamento tra gli interessi professionali dei dipendenti pubblici e quelli degli utenti dei servizi. Era indubbio, poi, che le confederazioni stesse, quando venivano chiamate a definire i vari comparti di contrattazione, potessero spingere per ritagliarli in modo da rafforzare il potere negoziale delle proprie organizzazioni di categoria⁸⁹.

La disciplina delle procedure era complessa e continuava a fare i conti con il fatto che gli accordi sindacali non avevano alcuna efficacia sui rapporti di lavoro fino a quando non fossero stati debitamente recepiti da atti di normazione eteronoma. Le delegazioni dovevano iniziare le trattative almeno 8 mesi prima della scadenza dei precedenti accordi ed addivenire ad un'ipotesi di intesa dopo 4 mesi dall'inizio delle stesse. Le organizzazioni sindacali che non partecipavano alle trattative o che dissentivano dall'ipotesi raggiunta potevano solo presentare osservazioni. Non vi era alcuna norma che regolasse la maggioranza richiesta all'interno della delegazione sindacale per l'approvazione dell'ipotesi di accordo. Formulata dalle parti l'ipotesi di intesa, entro 30 giorni il Consiglio dei Ministri ne verificava il rispetto delle compatibilità finanziarie e ne autorizzava la sottoscrizione. In tale contesto l'accordo costituiva una delle fasi di un complesso procedimento che comprendeva l'apertura dei negoziati, le trattative, il raggiungimento di un'ipotesi di intesa, il controllo sul rispetto dei vincoli di bilancio, l'autorizzazione alla sottoscrizione, il controllo della Corte dei Conti su tale atto, la sottoscrizione dell'accordo, la recezione di questo in un atto normativo eteronomo e la sua registrazione da parte della Corte stessa. In realtà, l'intera procedura doveva tener conto di un dato prioritario e fondamentale, e cioè che quando si trattavano gli aspetti retributivi diretti e indiretti, non si poteva andar oltre ai fondi destinati alla contrattazione nel bilancio pluriennale ed in ogni successiva legge finanziaria (art.15): per questi aspetti, dunque, la vera negoziazione avveniva a monte, in sede di intervento dei sindacati sulle scelte economiche fondamentali dei vari governi, e cioè in sede strettamente politica.

2. Lo scarso successo della legge quadro e l'avvio della privatizzazione e contrattualizzazione dei rapporti di lavoro

È diffusa l'idea che la legge del 1983, pur ambiziosa, non abbia raggiunto gli scopi di omogeneizzazione dei trattamenti, di trasparenza retributiva e di efficienza delle amministrazioni pubbliche⁹⁰. La conclusione è fondata, come pure l'individuazione delle cause dell'insuccesso.

Il vizio d'origine è stato scorto nella pretesa di innestare la contrattazione collettiva sul tradizionale modello autoritativo e non contrattuale del pubblico impiego, con conseguente continuo sconfinamento della legge e della negoziazione dagli ambiti loro riservati⁹¹. I meccanismi contrattuali, in secondo luogo, si sono dimostrati rigidi e macchinosi, avendo comportato non solo un costante serio ritardo nella recezione degli accordi, ma anche una non

⁸⁹ Per questo punto v. G. GHEZZI – U. ROMAGNOLI, *op. cit.*, p. 197.

⁹⁰ V., a solo titolo di esempio, G. GHEZZI – U. ROMAGNOLI, *op. cit.*, p. 197; F. CARINCI, *All'indomani di una riforma promessa: la "privatizzazione del pubblico impiego"*, in F. CARINCI (a cura di) *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, 1995, p. XXXIV; M. RICCI, *La contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni dopo la Riforma*, in M. RICCI (a cura di), *L'attuazione della riforma del lavoro pubblico*, Bari, 1997, p. 27; F. CARINCI – R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *Diritto del lavoro*, 1. *Il diritto sindacale*, 4^a ed. Torino, 2002, p. 215; U. CARABELLI – M.T. CARINCI, *op. cit.*, p. 35.

⁹¹ Così M. RICCI, *op. loc. cit.* e U. CARABELLI – M.T. CARINCI, *op. loc. cit.*

infrequente loro vanificazione in seguito alla riscontrata illegittimità di uno dei tanti elementi del procedimento amministrativo⁹². Per correggere questi effetti negativi, l'art. 18 della legge n. 146 del 1990 aveva previsto che il controllo della corte dei Conti non avvenisse più sul testo dell'accordo sottoscritto previa autorizzazione, ma si esprimesse prima della stipula, entro termini ristretti, spirati i quali il controllo si intendeva aver avuto esito positivo⁹³. Si trattava di un passo in avanti positivo, ma non tale da far superare i problemi di impostazione generale della legge. La rappresentatività "storica" delle tre grandi confederazioni, in terzo luogo, con il tempo non ha retto nei confronti delle "basi" di tutti i settori; l'idea che la contrattazione si dovesse occupare anche degli interessi generali si è inaridita con la fine della politica della spesa pubblica incontrollata e ciò ha riportato in auge il sindacato autonomo e lobbistico che spesso ha trovato ascolto da un legislatore in cerca di consenso che, trascurando le indicazioni della legge quadro, ha emanato negli anni successivi una miriade di leggine che hanno attribuito a specifiche categorie di pubblici dipendenti trattamenti economici aggiuntivi rispetto a quelli previsti dagli accordi⁹⁴, con ciò gonfiando il debito pubblico. Non basta. Si è anche rilevato che l'attuazione della legge in esame è degenerata anche a causa della presenza di rappresentanti sindacali, spesso appartenenti al sindacalismo autonomo, all'interno degli organismi degli enti pubblici, con conseguenti pratiche consociative che hanno minato efficienza ed efficacia degli enti e finanche la loro imparzialità⁹⁵. Dopo la legge quadro vi è stata, infine, una tendenza del legislatore alla "fuga" dalla stessa, per importanti settori, o attraverso la trasformazione dei rapporti d'impiego pubblico in rapporti di lavoro privato o attraverso l'introduzione di modelli di contrattazione collettiva diversi da quello delineato dalla legge quadro⁹⁶.

Questa "fuga" manifesta l'insostenibilità e l'ingestibilità della legge quadro, con i suoi ritardi ed incertezze applicative, nei settori del lavoro pubblico più vicini all'economia, e per certi versi è comprensibile. Si è osservato, tuttavia, che in tal modo la legge stessa ha visto ridursi sensibilmente il suo campo di applicazione, perdendo anche la sua funzione unificante⁹⁷. Vi è, peraltro, anche chi è più indulgente nei suoi confronti. Guardando in dietro, oggi si ritiene che la riforma del 1983 fu abbastanza realistica: si volle introdurre la dose di delegificazione ritenuta indispensabile per dare maggior razionalità al lavoro pubblico, ed a questo fine si considerò sufficiente dare visibilità alle negoziazioni sindacali in atto da anni, nella speranza che ciò agisse da elemento di responsabilizzazione della politica; è su questo punto che la legge avrebbe fallito, ma non certo per non aver aggredito, allora, l'impianto pubblicistico entro cui gravitavano i rapporti di lavoro⁹⁸.

Le tre confederazioni maggiori, a fronte di questo insuccesso della legge, vollero uscire dall'*impasse* non limitandosi a chiedere una sua revisione, ma proponendo, nella primavera del 1990, un progetto che, favorito da nuove elaborazioni dottrinali che distinguevano, ai fini della riserva di legge di cui all'art. 97, 1° comma, Cost., tra uffici e personale, portava la disciplina di quest'ultimo sotto l'imperio del diritto privato, delle regole lavoristiche dettate per l'impresa, del contratto e della contrattazione collettiva. L'iniziativa sindacale incrociò l'esigenza impellente dei Governi tecnici nati dalla fine della prima Repubblica di frenare la crescita incontrollata dei conti pubblici in vista dell'imminente unione monetaria europea⁹⁹. La proposta sindacale venne così assunta come parte di un più ampio disegno volto a contenere le spese dei quattro settori considerati più a rischio, vale a dire previdenza, sanità, lavoro pubblico ed enti locali, e fecero approvare al Parlamento, dopo la gravissima crisi finanziaria dell'inizio dell'autunno 1992, la legge delega che impegnava il Governo a riformare questi settori per contenere la spesa.

La legge delega del 23.10.1992, n. 421 si occupa del "pubblico impiego" nel suo art. 2, affidando al Governo l'emanazione di uno o più decreti legislativi "diretti al contenimento, alla razionalizzazione e al controllo della spesa per il settore del pubblico impiego, al miglioramento dell'efficienza e della produttività, nonché alla sua riorganizzazione". Si è osservato che in tal modo la filosofia di fondo della riforma era quella "della lesina"¹⁰⁰. Ed è proprio così, perché subito dopo il contenimento ed il controllo della spesa per il personale, il legislatore delegante indicava gli obiettivi

⁹² V. ancora M. RICCI, *op. loc. cit.* e U. CARABELLI – M.T. CARINCI, *op. loc. cit.*, nonché G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Bari, IX^a ed., 1991, p. 210.

⁹³ V. *amplius* G. GIUGNI, *op. cit.*, p. 210.

⁹⁴ V. M. RICCI, *op. cit.*, p. 28 e U. CARABELLI – M.T. CARINCI, *op. loc. cit.*

⁹⁵ V. U. CARABELLI – M.T. CARINCI, *op. loc. cit.*

⁹⁶ V. *amplius* G. GIUGNI, *op. loc. cit.*

⁹⁷ *Idem*, *op. loc. cit.*

⁹⁸ V. L. ZOPPOLI, *Il ruolo della legge nella disciplina del lavoro pubblico*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009, p. 20.

⁹⁹ V. F. CARINCI, *Una riforma "conclusa". Fra norma scritta e prassi applicativa*, in *Diritto del lavoro. Commentario* diretto da F. CARINCI, V, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di F. CARINCI – L. ZOPPOLI, Torino, tomo I, 2004, p. XLIV.

¹⁰⁰ V. ancora F. CARINCI, *op. ult. cit.*

dell'efficienza dell'azione amministrativa e della crescita della produttività del personale, alle quali doveva indirizzarsi la sua riorganizzazione. La legge indicava al Governo una serie di strumenti per raggiungere questi scopi. Qui interessa che: a) i rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti della maggior parte delle amministrazioni pubbliche, salvi i limiti collegati al perseguimento di interessi generali, *dovevano essere "ricondotti sotto la disciplina del diritto civile e ... regolati mediante contratti individuali e collettivi"*; b) affinché la contrattazione collettiva potesse concorrere al contenimento e controllo della spesa, oltre che alla crescita dell'efficienza e della produttività, la legge indicava una importante innovazione quanto al soggetto negoziale pubblico, che avrebbe dovuto essere rappresentato da *"un apposito organismo tecnico, dotato di responsabilità giuridica, sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri e operante in conformità alle direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei ministri"* (evidente la volontà di centralizzare le decisioni al fine di blindare il livello previsto dei costi); bb) allo stesso scopo si voleva che il meccanismo della negoziazione fosse riformato per divenire più veloce nelle fasi dell'autorizzazione alla sottoscrizione e del controllo, scandite da termini brevi, con introduzione del silenzio-assenso; c) le controversie di lavoro, dopo un certo periodo, avrebbero dovuto essere devolute al giudice ordinario; cc) alcune materie - sette - dovevano rimanere regolate dalla legge o comunque da atti normativi eteronomi: si è detto che in sostanza la distinzione di competenza in sostanza la distinzione passava tra l'organizzazione, affidata agli atti eteronomi, e gestione del personale, riservata agli atti di autonomia collettiva¹⁰¹.

3. Il progressivo ampliamento del ruolo della contrattazione collettiva: dal d. lgs. 3.2.1993, n. 29 al Testo Unico del 2001

Pochi mesi dopo l'emanazione dell'art. 2 della legge delega è venuto alla luce il d. lgs. 3.2.1993, n. 29, integrato e corretto prima da decreti dello stesso anno e poi anche da decreti successivi, emessi sulla base della seconda delega, quella disposta dall'art. 11, 4° comma, della l. 15.3.1997, n. 59, nel quadro di un continuo processo di sperimentazione ed affinamento conclusosi con l'emanazione del d. lgs. 30.3.2001, n. 165 (cosiddetto Testo Unico del pubblico impiego, che nulla innova di sostanziale, peraltro, rispetto al testo vigente alla fine del 1998). Si è trattato di una vera rivoluzione: pur entro certi limiti, lavoro pubblico e lavoro privato sono stati riuniti; natura del rapporto e regole che lo disciplinano sono state sradicate dal diritto pubblico ed innestate sul diritto privato. Il contratto collettivo è divenuto strumento fondamentale di regolazione.

Le *finalità* che il decreto n. 29 del 1993 dichiarava di voler perseguire non erano sostanzialmente diverse da quelle della legge quadro, sintomo che questa in dieci anni aveva inciso poco sulla situazione di fatto: a) crescita dell'efficienza delle amministrazioni; b) razionalizzazione del costo del lavoro con contenimento della spesa complessiva del personale, diretta ed indiretta, entro i vincoli della finanza pubblica; c) la graduale integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato, passata poi, dalla prima alle successive versioni del decreto, alla applicazione ai lavoratori pubblici di condizioni *uniformi* rispetto a quelle del lavoro privato (art. 1, 1° comma).

Quanto al *sistema delle fonti*, in origine il 2° comma dell'art. 2 disponeva che i rapporti di lavoro pubblico, con alcune eccezioni, fossero disciplinati dalle norme del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa nei limiti della compatibilità di tale normativa con la specialità del lavoro pubblico e con l'esigenza di perseguire gli interessi generali nei termini definiti dal decreto; si trattava di limiti ampi ma vaghi, forieri, quindi, di seri problemi. In attuazione della c.d. seconda privatizzazione, lanciata alla legge delega n. 59 del 1997, questo comma è stato riscritto mediante la disposizione per cui i rapporti di lavoro dei dipendenti delle p.a. sono disciplinati, oltre che dalle generali regole lavoristiche relative al lavoro subordinato nell'impresa, anche dalle specifiche norme del decreto, destinate a prevalere sulle prime (art. 2, 2° comma, primo periodo, come innovato dal d. lgs. n. 80 del 1998). Già sin qui il salto rispetto al passato era notevole: si voleva fare piazza pulita delle precedenti leggi e legghine particolari e rimettere la disciplina del rapporto di lavoro soltanto alle regole lavoristiche "generali" ed a quelle (e solo quelle) specificamente dettate dal decreto n. 29 del 1993 (nelle sue successive versioni) per i dipendenti delle p.a., ritenute sufficienti, a livello legislativo, a rispondere alle esigenze poste dalla ineliminabile specialità dei rapporti di lavoro in questione, unitamente, è ovvio, a quelle poste dai contratti collettivi. Ma come bloccare il possibile fenomeno di un rigurgito di legghine una volta esaurito il processo normativo imposto dalle due deleghe? Ricordando ciò che era successo dopo l'emanazione della legge quadro, il decreto (nel testo modificato nel 1998) ha voluto risolvere il problema, almeno parzialmente,

¹⁰¹ *Idem*, p. XLVIII.

rafforzando in modo inedito (e molto discusso) la forza normativa dei contratti collettivi rispetto alle disposizioni di legge, disponendo che queste, laddove introducevano discipline dei rapporti di lavoro limitate ai dipendenti delle p.a. od a categorie di essi, potevano essere derogate da successivi contratti collettivi e per la parte derogata non erano ulteriormente applicabili, salvo che la legge non disponesse espressamente in senso contrario (art. 2, 2° comma, secondo periodo)¹⁰². Quanto, infine, ai rapporti tra i contratti collettivi e le norme sul pubblico impiego antecedenti a quelle emanate prima delle deleghe in questione, già nel 1993 si era stabilito che le norme dei primi prevalessero su quelle delle seconde, disponendo, all'art. 72, 1° comma, che i contratti collettivi rendevano non applicabili le precedenti norme generali e speciali del pubblico impiego, comprese quelle dei DPR che recepivano gli accordi stipulati in base alla legge quadro, e che dalla stipula dei contratti della seconda tornata dette norme cessavano di produrre ogni effetto.

Con il decreto n. 29 del 1993 i contratti collettivi incidono direttamente sui rapporti di lavoro senza dover essere recepiti da un atto di normazione eteronoma; per la maggioranza degli studiosi costituiscono "libera manifestazione di autonomia negoziale collettiva costituzionalmente garantita"¹⁰³; la negoziazione si svolge secondo le convenienze ed i distinti ruoli delle parti e non vi è alcun obbligo di arrivare ad un accordo¹⁰⁴; se non si raggiunge l'intesa, le amministrazioni possono procedere unilateralmente con gli stessi limiti di un privato datore di lavoro¹⁰⁵. Come vedremo, si tratta di spunti importanti rispetto ad alcune attuali previsioni circa le iniziative che le p.a. possono assumere in caso di esito negativo delle trattative.

Complessa è stata l'evoluzione normativa per quanto concerne *la definizione degli ambiti riservati alla legge ed alla contrattazione*. Inizialmente l'art. 45, 1° comma, del d. lgs. n. 29 del 1993 disponeva che la contrattazione si svolgesse "su tutte le materie relative al rapporto di lavoro, con esclusione di quelle riservate alla legge e agli atti normativi e amministrativi" dall'art. 2, 1° comma, lett. c), della legge delega del 1992, e cioè con esclusione delle già ricordate "sette materie" escluse dalla privatizzazione da tale disposizione della legge delega. Si riteneva che in tal modo il legislatore avesse, se non risolto, almeno semplificato il problema della ripartizione delle competenze tra legge e contrattazione collettiva rispetto al sistema della doppia elencazione di cui agli artt. 2 e 3 della legge quadro¹⁰⁶. Dopo la seconda privatizzazione, tuttavia, il 1° comma dell'art. 45 prevedeva semplicemente che la contrattazione si svolgesse "su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali", senza più menzionare le "sette materie" precedentemente escluse. Sul significato di tale omissione la dottrina era divisa, sostenendosi ora l'esistenza di un'abrogazione implicita per contrasto con i principi della seconda delega (che prevedeva il completamento dell'assimilazione della disciplina del lavoro pubblico a quella del lavoro privato), ora la permanenza dell'esclusione originaria, dato che le "sette materie", estranee all'area dei rapporti di lavoro, non potevano certo rientrare nella competenza della contrattazione, ora la riduzione dell'area dell'esclusione all'amministrazione "alta", richiedente atti di alta amministrazione, in contrapposizione a quella "bassa", disposta con atti di natura privatistica¹⁰⁷. Questa terza soluzione era quella preferibile, anche se la delimitazione delle competenze a cui approdava era di attuazione pratica molto difficile. In effetti, l'area dell'esclusione poteva dirsi delineata dal 1° comma dell'art. 2, unitamente al comma 1° dell'art. 3 ed ai commi 1° e 2° dell'art. 4, del d.lgs. n. 29 del 1993, come modificati dal d.lgs. n. 80 del 1998, in virtù dei quali le amministrazioni pubbliche definivano con atti organizzativi le linee fondamentali di organizzazione degli uffici, individuano quelli di maggior rilevanza ed i modi di conferimento della loro titolarità, determinano le dotazioni organiche, assumendo ogni determinazione organizzativa al riguardo ed affidando agli organi di governo gli indirizzi politico-amministrativi, la definizione degli obiettivi da attuare e la verifica dei risultati (e tutto ciò apparteneva alla macro-organizzazione, rimasta nell'area del diritto pubblico), mentre le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e

¹⁰² Al riguardo si è parlato di una tendenziale equiparazione tra legge e contrattazione collettiva e si è ritenuto che l'accentuata valorizzazione della seconda dipendesse dalla sua valutazione "quale percorso normativo più idoneo a garantire generalità ed astrattezza delle normative di fondo": v. L. ZOPPOLI, *Il ruolo della legge*, cit., p. 26.

¹⁰³ V. G. GHEZZI – U. ROMAGNOLI, *Il diritto sindacale*, 4^a ed. Bologna, 1997, pp. 188-189.

¹⁰⁴ Idem, p. 189. Si è sostenuto che la p.a., se lo ritenesse conveniente od opportuno, potrebbe anche rifiutarsi di negoziare, salvo che in materia retributiva (v. L. ZOPPOLI, *Il ruolo della legge*, cit., p. 28). Le procedure previste per la contrattazione e tutto il corollario di obblighi e poteri di iniziativa di vari soggetti ed in molteplici fasi mi fa ritenere che il rifiuto di trattare, salva ovviamente la facoltà di non concludere alcun accordo, possa giustificarsi solo su aspetti davvero circoscritti.

¹⁰⁵ V. M. RICCI, *op. cit.*, p. 33.

¹⁰⁶ V. F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *op. cit.*, p. 223.

¹⁰⁷ Su tale dibattito v., ad es., F. CARINCI, *Una riforma "conclusa"*, cit., p. XLIX ss.; E. GRAGNOLI, *Contrattazione collettiva, relazioni sindacali e riforma dell'ARAN, ne Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2008, p. 999; L. ZOPPOLI, *Il ruolo della legge*, cit., p. 27; M.V. BALLESTRERO, *Diritto sindacale*, 3^a ed., Torino, 2010, p. 314.

le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro venivano assunte con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro (e tutto ciò apparteneva alla micro-organizzazione ed al diritto privato).

Ai contratti collettivi continua ad essere affidata la definizione del trattamento economico fondamentale ed accessorio. La volontà di rendere effettivo il principio per cui i trattamenti economici possono essere attribuiti solo per via negoziale ha indotto il d.lgs. n. 80 del 1998 a irrobustire ancor di più la "forza" dei contratti collettivi nei confronti delle disposizioni di legge che derogano a precedenti contratti disponendo in tema di retribuzione, non solo ribadendo che tali norme di legge cessano di avere efficacia quando entra in vigore il successivo contratto collettivo, ma anche imponendo il riassorbimento dei trattamenti economici più favorevoli concessi in via eteronoma (comma 3° dell'art. 2 d. lgs. n. 29/1993).

Quest'ultimo innovava in nodo significativo in tema di *soggetti contrattuali*, prevedendo l'istituzione e regolando l'attività dell'ARAN, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e chiamata a rappresentare, a livello nazionale (e cioè per tutti i contratti salvo quelli decentrati) tutte le amministrazioni pubbliche, in sostituzione delle precedenti delegazioni. L'innovazione intendeva almeno attenuare "la gestione politica delle relazioni di lavoro nel pubblico impiego", in sintonia con il principio della separazione tra responsabilità politica e responsabilità amministrativa¹⁰⁸, mantenendo però una forte centralizzazione per tenere sotto controllo la spesa pubblica allargata¹⁰⁹. Nelle prime versioni del decreto l'Aran operava, nel processo contrattuale, come organismo tecnico sottoposto alle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza dei Presidenti delle regioni per gli aspetti di interesse regionale, tenendo conto, se compatibili con le direttive stesse, delle indicazioni provenienti dalle associazioni o dagli organismi degli enti interessati a ciascuna contrattazione (art. 50, 3° e 4° comma d. lgs. n.29/1993); era poi il Governo ad autorizzare la sottoscrizione delle ipotesi di accordo con atto soggetto al controllo della Corte dei Conti (art. 51, commi 1° e 2°). Oltre che fortemente centralizzato il sistema era anche complesso e farraginoso, simile a quello della legge quadro e la funzione dell'Aran nella pratica risultava molto ridimensionata dal carattere analitico delle direttive del Presidente del Consiglio¹¹⁰, e pertanto si è corsi ai ripari con il d. lgs. n. 396 del 1997, che ha sostituito le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri con il potere di *indirizzo dei Comitati di settore*, costituiti per ogni comparto, tranne che per quello relativo alle amministrazioni dello Stato, dalle forme associative o rappresentative delle varie p.a. (art. 47, commi 1-3 d.lgs. n. 165/2001).

Innovazioni profonde, ma non immediate, si sono registrate anche dal lato della *controparte sindacale*. Inizialmente la situazione non era sostanzialmente mutata rispetto alla legge quadro, ma dopo il referendum del 1995, che ha abrogato l'art 47 del d. lgs. n. 29 del 1993, il d. lgs. n. 396 del 1997 è intervenuto a sostituire la rappresentatività presunta con una rappresentatività effettiva, ammettendo alle trattative per i contratti di comparto i sindacati che abbiano nel comparto stesso o nell'area una rappresentatività non inferiore al 5%, considerando la media tra il dato associativo e quello elettorale; le confederazioni mantengono un ruolo importante, ma ridimensionato¹¹¹: restano i soggetti contrattuali degli accordi che incidono sui comparti o sulle aree o che regolano istituti comuni a tutte le p.a. o concernenti più comparti, ma solo se affiliano in almeno due comparti od aree organizzazioni sindacali che dispongano di una rappresentatività nel comparto od area di almeno il 5%; continuano a partecipare anche alla negoziazione di comparto od area, ma a condizione che comprendano nel loro seno un sindacato rappresentativo nel comparto o nell'area (art. 43, commi 1, 2, 4 d. lgs. n. 165/2001).

La riforma del 1997 non innova circa la *tipologia* piramidale dei contratti, che rimangono quelli "quadro", quelli relativi alla definizione dei comparti, quelli di comparto e quelli decentrati.

Per quanto concerne il *procedimento contrattuale*, e con riferimento alla disciplina precedente alla "riforma Brunetta", si è detto che vi era innanzitutto una fase preventiva a quella propriamente negoziale, costituita dagli atti di indirizzo dei Comitati di settore (o del Presidente del Consiglio dei Ministri per le amministrazioni statali) e dalla

¹⁰⁸ V. G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Bari, 1996, p. 215; M. RICCI, *op. cit.*, p. 45; F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *op. cit.*, p. 221.

¹⁰⁹ V. A. MARESCA, *op. cit.*, p. 39; M. RUSCIANO, *op. cit.*, p. 16; M. RICCI, *op. cit.*, p. 39.

¹¹⁰ Su questo aspetto v. *amplius* M. RICCI, *op. cit.*, p. 46.

¹¹¹ V. F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *op. cit.*, p. 222. Per altri studiosi tale ridimensionamento era molto tenue e non smentiva il favore legislativo nei confronti delle confederazioni, sia perché era facile affiliare un sindacato di categoria rappresentativo per almeno il 5%, sia perché bastava affiliare sindacati di categoria così poco rappresentativi in soli due comparti per poter gestire gli accordi sui comparti ed i contratti quadro (v. A. VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro, I. Il diritto sindacale*, Padova, 2008, p. 232).

determinazione da parte del Ministro del lavoro delle risorse finanziarie da destinare alla contrattazione¹¹². Circa questo secondo elemento, vi è da ribadire l'importanza decisiva dell'informale contrattazione "politica" circa le risorse da destinarsi per i rinnovi contrattuali, potendo poi le parti stipulanti, in sede di trattative per il rinnovo, soltanto distribuirle o spalmarle, situazione che permane tuttora, anche se i vincoli europei finiscono con l'indebolire la posizione non solo dei sindacati, ma un po' di tutti i soggetti politici e sociali, di fronte a quella del Ministro del Tesoro. Gli atti di indirizzo venivano trasmessi al Governo, che doveva esprimere entro 10 giorni le sue valutazioni circa i soli aspetti di compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale (art. 47, 1° comma, d. lgs. n. 165/2001). Si è ricordato che il legislatore nulla dice in merito alla fase delle trattative e ciò fa pensare che il tutto sia rimesso ai rapporti di forza senza alcun vincolo per l'Aran e le p.a., le quali, dopo aver trattato in buona fede, recuperano la loro piena libertà d'azione¹¹³.

Se si raggiungeva un'intesa, l'Aran acquisiva il parere favorevole del comitato di settore (o del Presidente del Consiglio dei Ministri tramite il Ministro della Funzione Pubblica, previa delibera del Consiglio dei Ministri) sul testo contrattuale e sugli oneri finanziari diretti ed indiretti che ne conseguivano (art. 47, 3° comma, primi due periodi). In precedenza, prima delle innovazioni introdotte dal d. lgs. n. 396 del 1977, era il Governo che doveva autorizzare la sottoscrizione dell'accordo, con atto sottoposto al controllo di legittimità della Corte dei Conti. I comitati di settore devono essersi presi troppa autonomia e disinvoltura contabile: la legge Finanza per il 2002 ha voluto, pertanto, sottoporre ad una sorta di controllo governativo i pareri resi dai comitati di settore costituiti per le amministrazioni regionali, per quelle del Servizio sanitario nazionale, per quelle degli enti locali, per le università, gli enti pubblici economici e gli enti di ricerca, aggiungendo due periodi al suddetto comma che stringevano di molto l'autonomia di tali settori, non solo imponendo che l'esame delle ipotesi di accordo fosse effettuato dal relativo comitato insieme al Presidente del Consiglio dei Ministri, che si esprimeva tramite il Ministro della Funzione Pubblica sentito il Consiglio dei Ministri, ma prevedendo che in caso di divergenza tra comitato e Governo, se il primo approvava l'ipotesi d'accordo, allo Stato era inibito concorrere alla copertura delle spese derivanti dalle parti dell'ipotesi su cui dissentiva¹¹⁴. Tutto ciò rendeva molto difficile per gli enti vincere le resistenze governative.

Per i commi 4-7 dell'art. 47, acquisito il parere favorevole, l'Aran, il giorno successivo, trasmetteva alla Corte dei Conti non l'intero accordo, ma solo la quantificazione dei costi contrattuali, contenuta in un prospetto allegato a ciascun contratto ai fini della certificazione dell'attendibilità dei costi e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio; se la delibera della Corte dei Conti era positiva, anche mediante silenzio-assenso che si forma nel termine di 15 giorni, il presidente dell'Aran sottoscrive il contratto; se la delibera della Corte era negativa, l'Aran poteva tentare di adeguare la quantificazione dei costi per ottenere una certificazione positiva entro 40 giorni dall'ipotesi di accordo oppure doveva procedere alla riapertura al ribasso delle trattative, in ogni caso comunicando le iniziative assunte al Governo ed alla Corte dei Conti, la quale riferiva al Parlamento sulla definitiva quantificazione dei costi contrattuali, sulla loro copertura finanziaria e sulla loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio; se l'Aran non riteneva di riaprire le trattative, il suo Presidente entro 40 giorni dall'ipotesi di accordo lo doveva sottoscrivere, ma con le premesse di cui sopra ciò sarebbe stato molto improbabile, potendo l'Aran riaprire le trattative ed i conseguenti termini per la stipula definitiva: tra l'altro, i contratti collettivi dovevano comunque contenere una clausola di salvaguardia che consentisse di sospendere l'efficacia in caso di accertata esorbitanza dai limiti di spesa (art. 48, 3° comma).

Prima di sottoscrivere i contratti collettivi l'Aran doveva verificare, e lo deve fare tuttora, essendo questa norma rimasta invariata, sulla base dei dati acquisiti per l'ammissione alle trattative, che le organizzazioni sindacali che aderiscono all'ipotesi di intesa rappresentino nel loro complesso almeno il 51% come media tra dato associativo e dato elettorale (o almeno il 60% del dato elettorale) nel comparto o nell'area contrattuale (art. 43, 3° comma). Si è ricordato come con questa previsione si sia voluto collegare la validità ed efficacia del contratto al consenso degli interessati¹¹⁵, recependo per la prima volta, in qualche modo, il principio di maggioranza previsto dall'art. 39, 4° comma, Cost., anche se l'applicazione del contratto a tutti i dipendenti dell'amministrazione destinataria dello stesso non deriva da una sua

¹¹² V. F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *op. cit.*, p. 225.

¹¹³ V. ancora F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *op. cit.*, p. 225.

¹¹⁴ V. art. 17, 1° comma, l. 28.12.2001, n. 448.

¹¹⁵ V. M.V. BALLESTRERO, *op. cit.*, p. 325 e la dottrina ivi citata.

intrinseca efficacia *erga omnes*, ma da un'insieme di norme del decreto che fanno raggiungere per altre vie tale risultato¹¹⁶.

4. Il cambiamento di tendenza nelle leggi n. 145/2002 e n. 133/2008

Il processo che abbiamo sin qui sintetizzato ha portato a risaltare al massimo il ruolo della contrattazione collettiva nel settore pubblico. Non si è trattato di una bacchetta magica in grado di risolvere tutti i problemi. Le responsabilità, come vedremo, vanno attribuite a tutti i soggetti coinvolti e non solo alle organizzazioni sindacali. Ad ogni modo, con l'avvento del Governo di centrodestra del 2001 questa tendenza è stata frenata e poi del tutto capovolta, nel presupposto che più legge ed eteronomia e più poteri ai dirigenti facessero bene all'efficienza dei servizi ed alla produttività dei dipendenti.

Si è cominciato con la c.d. legge Frattini (l. 15.7.2001, n. 145), che con riguardo alla dirigenza è tornata ad impedire la modifica delle disposizioni di legge da parte di successive disposizioni negoziali (fenomeno avvenuto in precedenza) ed a recuperare aree di manovra al vertice politico, palesando una nostalgia pubblicistica ed un'opzione anti-contrattualistica¹¹⁷. Nell'ambito della politica della riduzione della spesa pubblica, propria anche delle iniziative del governo Prodi del 2006, si è proseguito poi con la legge n. 133 del 2008, di conversione del d.l. n. 112 dello stesso anno, espressione di un atteggiamento politico di forte attacco contro i pubblici dipendenti, ritenuti privilegiati e fannulloni, manifestato con particolare visibilità mediatica dal Ministro della Funzione Pubblica, Renato Brunetta. Era molto facile prendersela con soggetti cui venivano fatte risalire la scarsa qualità dei servizi e la crisi delle finanze pubbliche, vale a dire i lavoratori, i loro sindacati e la partitocrazia, ma non può che concordarsi sul fatto che le responsabilità dell'attuazione quotidiana della riforma degli anni '90 andavano divise tra molti: vertici politici ed istituzionali, alte burocrazie, Aran, sindacati¹¹⁸. È pacifico, ad ogni modo, che questi ultimi per dieci anni avevano ritenuto di poter intervenire con lo strumento negoziale quasi su tutto, per nulla frenati in ciò né dall'Aran, in qualche occasione apparsa la rappresentante più dei lavoratori che della loro controparte, né, a livello micro, dai dirigenti, sollevati da molte responsabilità, specie nella distribuzione del salario incentivante ma anche in altri momenti importanti di gestione del personale, dalla continua invadenza del sindacato. Il tutto, però, "con la connivenza complice o arrendevole degli stessi vertici politici ed istituzionali"¹¹⁹.

La reazione del nuovo legislatore è stata pesante: al fine del contenimento dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e del debito pubblico, si è accentuata la precedente riduzione delle collaborazioni e consulenze (art. 46), sono stati fortemente ridotti i distacchi, le aspettative ed i permessi sindacali (art. 46 *bis*), si sono variamente diminuiti gli organici, con riduzione delle dotazioni delle p.a. diverse dai ministeri, esternalizzazione dei servizi, possibilità di sfortire i dipendenti anziani, restrizione del reclutamento del personale; si è intervenuti con le note disposizioni per ridurre l'assenteismo, si è eliminato, poi, il diritto al *part-time*, la cui domanda ora può essere non accolta in presenza di pregiudizi per la p.a. e si sono riaperte le porte al lavoro a tempo determinato¹²⁰.

Qui interessano, peraltro, soprattutto le innovazioni introdotte dalla legge in esame al sistema contrattuale, il quale viene toccato, per il livello decentrato, con una riduzione delle risorse disponibili (art. 67, commi 1-6) e con l'obbligo per tutte le p.a. di trasmettere ogni anno alla Corte dei Conti specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa (art. 67, comma 8 e ss.) e per ogni livello con *l'importante eliminazione della possibilità della stipula definitiva dell'accordo in difetto della certificazione positiva della Corte stessa* (art. 67, comma 7, che in tal senso modifica l'art. 47, comma 6, del d. lgs. n. 165/2001)¹²¹.

¹¹⁶ Così esattamente A. VALLEBONA, *op. cit.*, p. 233.

¹¹⁷ Così F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo governo Berlusconi: dalla l. n. 133/2008 alla l.d. n. 15/2009, ne Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2008, I, p. 949; sul punto v. in senso analogo U. CARABELLI – M.T. CARINCI, *op. cit.*, p. 47.

¹¹⁸ V. F. CARINCI, *op. ult. cit.*, p. 2.

¹¹⁹ *Idem*, p. 17.

¹²⁰ V. F. CARINCI, *op. ult. cit.*, pp. 5-9 e U. CARABELLI – M.T. CARINCI, *op. cit.*, p. 52 ss.

¹²¹ Il 7° comma dell'art. 67 della legge in esame ha sostituito il comma 6 del d. lgs. n. 165/2001 nei seguenti termini: "In caso di certificazione non positiva della Corte dei Conti le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo. Il Presidente dell'Aran, sentito il comitato di settore ed il presidente del Consiglio dei Ministri, provvede alla riapertura delle trattative ed alla sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo adeguando i costi contrattuali ai fini della certificazione. In seguito alla sottoscrizione della nuova ipotesi si riapre la procedura di certificazione prevista dai commi precedenti. Nel caso in cui la certificazione non positiva sia limitata a singole clausole contrattuali l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate".

5. Il ridimensionamento del ruolo della contrattazione collettiva nella "Riforma Brunetta"

5.1 L'art. 1 della legge 4.3.2009, n. 15

La "Riforma Brunetta" ha drasticamente ridotto il ruolo del sindacato e della contrattazione collettiva nella disciplina dei rapporti e nella gestione del personale.

Il primo dato normativo che va in questa direzione è costituito dall'art. 1 della l. 4.3.2009, n. 15, il quale modifica profondamente i rapporti tra legge e contrattazione per quanto concerne il loro potere di regolare i rapporti di lavoro. È bastato cambiare solo due parole del secondo periodo del comma 2° dell'art. 2 del d. lgs. n. 165/2001, il quale continua a prevedere che "eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili", ma ora aggiunge che tale effetto si verifica "solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge". Così facendo si è voluto togliere primazia allo strumento negoziale nella disciplina dei rapporti di lavoro¹²². Si è ben spiegato, infatti, che il testo precedente, che terminava con l'inciso "salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario", era volto ad impedire un'espropriazione definitiva dell'area negoziale da parte di una legislazione congiunturale ed episodica con forti probabilità di successo, "perché il legislatore, consapevole d'inadattare un'area non sua, avrebbe avuto una naturale ritrosia a dichiarare *apertis verbis* l'inderogabilità della legge"; con il testo attuale, invece, è l'inderogabilità ad essere presunta ed è molto difficile che il legislatore, nel mentre introduce una nuova disciplina, la definisca tanto provvisoria da poter essere superata dalla contrattazione successiva¹²³.

Si è sostenuto che questa prima innovazione legislativa, oltre che allontanare sempre più il lavoro pubblico da quello privato, "vanifica in buona misura la delegificazione sistematica perseguita con la riforma degli anni '90", ripristinando "le condizioni per una nuova giungla normativa" rispetto alla quale la contrattazione si troverà del tutto impotente, visto che i vari gruppi di lavoratori pubblici saranno già stati accontentati nelle loro richieste dal legislatore¹²⁴. Altri ha obiettato che non ci sarà, però, una pioggia di leggi come ai tempi della "giungla retributiva", perché l'art. 1 della legge n. 15/2009 non tocca il terzo ed il quarto periodo del 3° comma dell'art. 2 del d. lgs. n. 165/2001, che attribuiscono alla contrattazione collettiva competenza esclusiva in materia di trattamenti economici e le consentono di riappropriarsi di quanto eventualmente sottratto da una fonte eteronoma¹²⁵. Al che si è ribattuto che, permanendo i suddetti poteri dello strumento negoziale solo in presenza di "incrementi retributivi", per evitare tale riappropriazione basterà intervenire con lo strumento unilaterale per risolvere problemi interpretativo-applicativi dei vari istituti retributivi previsti dalla contrattazione¹²⁶. Ritengo che il pericolo di un ritorno alle leggi ci sia, ma che solo l'esperienza futura possa mostrare quanto la rilegificazione comporterà una frantumazione dei regimi giuridici e se inciderà anche sugli aspetti economici (per i quali, peraltro, dovrà confrontarsi con i vincoli europei)¹²⁷.

5.2. I principi della delega legislativa

Nella parte in cui delega al Governo l'emanazione dell'ulteriore normativa, la legge n. 15/2009, all'art.2, gli indica innanzitutto gli obiettivi generali da perseguire, tra i quali qui interessa ricordare la "convergenza" tra la disciplina del lavoro pubblico e quella del lavoro privato, specie quanto al sistema di relazioni sindacali, il miglioramento delle procedure di contrattazione, l'introduzione di sistemi di valutazione del personale e delle strutture, la garanzia di trasparenza dell'organizzazione del lavoro, la valorizzazione del merito ed il rafforzamento delle responsabilità dei dipendenti. Si è giustamente osservato che i primi due obiettivi non manifestano la volontà di rilanciare il tema

¹²² In tal senso v. anche M. MISCHIONE, *Dialoghi di diritto del lavoro*, Milano, 2010, p. 170, il quale riconosce, tuttavia, che in precedenza la preminenza della contrattazione era un po' anomala. Si è precisato, peraltro, che tale anomalia è stata ritenuta legittima dalla Corte Costituzionale e che era meglio puntare sulla capacità della contrattazione di tenere sotto controllo la spesa pubblica corrente garantendo allo stesso tempo ai lavoratori parità di trattamento economico e normativo piuttosto che affidarsi a leggi, leggi, regolamenti ed atti amministrativi settoriali e corporativi, frutto di pressioni politiche delle varie lobbies (v. M.V. BALLESTRERO, *op. cit.*, p. 309).

¹²³ Così F. CARINCI, *op. ult. cit.*, pp. 10-11.

¹²⁴ V. L. ZOPPOLI, *Il ruolo della legge*, cit., p. 30.

¹²⁵ V. F. CARINCI, *op. ult. cit.*, p. 11 e M.G. GAROFALO, *Delegificazione e rilegificazione*, in M. GENTILE (a cura di), *Lavoro pubblico: ritorno al passato? La legge Brunetta su produttività e contrattazione*, Roma, 2009, p. 15.

¹²⁶ V. ancora L. ZOPPOLI, *op. loc. cit.*

¹²⁷ Forse proprio l'arcigno controllo europeo potrebbe limitare il ritorno alla micro legislazione contrattata sottobanco, quella che comporta una invasione del campo demandato al contratto collettivo definita "nascosta, silente, strisciante" (v. U. CARABELLI – M.T. CARINCI, *op. cit.*, p. 74).

fondamentale della riconduzione dell'intero lavoro subordinato, anche quello reso alle dipendenze delle p.a., alla comune casa privatistica, ma si riducono ad un semplice omaggio al mito del privato che significa efficienza, smentito poi dall'effettivo contenuto della legge, mentre con gli altri obiettivi si vuole enfatizzare, per migliorare il rendimento dei singoli e l'efficienza degli apparati, il *mix* di incentivi e disincentivi, vero centro focale della legge¹²⁸

Gli obiettivi concernenti le innovazioni da introdurre al sistema contrattuale sono contenuti nell'art. 3 della legge, che inizia con l'indicare quelli della migliore organizzazione del lavoro e del rispetto della ripartizione tra le materie sottoposte alla legge ed agli altri atti eteronomi, comprese le determinazioni dei dirigenti, e quelle sottoposte alla contrattazione collettiva, precisando poi che a quest'ultima è riservata "la determinazione dei diritti e delle obbligazioni *direttamente pertinenti al rapporto di lavoro*" ed aggiungendo l'opportunità di un monitoraggio sul rispetto di questa ripartizione. Come si vede il nuovo legislatore mostra sin dall'inizio la volontà di ricondurre in tutti i modi la contrattazione in margini più ristretti, sia nei confronti della legge che nei confronti delle determinazioni dirigenziali, volendola confinare a ciò che è connesso al rapporto di lavoro nel senso più stretto e tenerla costantemente sotto controllo¹²⁹.

La legge affida al Governo, poi, il riordino della procedura della contrattazione nazionale ed integrativa ed una profonda riforma dell'Aran, che ne assicuri l'indipendenza dalle organizzazioni sindacali e che rafforzi il potere direttivo dei comitati di settore nei suoi confronti. L'Aran esce molto male da queste previsioni. Deve averne fatte di grosse per indurre un legislatore a reclamare strumenti normativi per impedirle di fare la voce grossa con i datori di lavoro (i comitati di settore) e la voce fioca con i sindacati.

Ulteriori punti dell'art. 3 chiedono al Governo un intervento eteronomo che modifichi profondamente la normativa previgente su aspetti della contrattazione normalmente rimessi, nel settore privato, alla libera determinazione delle parti: si tratta della riduzione del numero dei comparti, potendo la contrattazione sola specificarne la composizione, e della modifica della durata dei contratti, in coerenza con il settore privato, per ridurre i tempi e i ritardi dei rinnovi e per far coincidere il periodo di disciplina giuridica con quello della disciplina economica (è abbastanza evidente il riferimento all'accordo interconfederale "separato" che ha portato tutte queste durate a tre anni). Altri punti attengono alla semplificazione dei procedimenti, anche con l'eliminazione dei controlli non strettamente funzionali alla verifica della compatibilità dei costi, ed al rafforzamento dei controlli sui contratti integrativi, con previsione di specifiche responsabilità dei contraenti pubblici e degli organi di controllo in caso di sfioramento delle disponibilità.

Il ridimensionamento della contrattazione collettiva risulta, infine, anche dagli altri articoli della legge delega, laddove si prevede un intervento del legislatore delegato minuzioso ed esaustivo, tale da lasciare ben pochi spazi a possibili svolgimenti normativi di fonte autonoma.

5.3. Il d. lgs. 27.10.2009, n. 150

L'opera di esautoramento della contrattazione collettiva è stata portata a compimento dal decreto delegato n. 150/2009. Il suo art. 1 chiarisce che il suo oggetto è quello di attuare gli artt. 2-7 della legge delega attraverso "una riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche", intervenendo in particolare sulla contrattazione collettiva, la valutazione delle strutture e del personale, la valorizzazione del merito, la promozione delle pari opportunità, la dirigenza, la responsabilità disciplinare; i suoi obiettivi sono quelli di migliorare l'organizzazione del lavoro, il rispetto della suddivisione degli ambiti attribuiti alla legge ed alla contrattazione collettiva, gli standard qualitativi dei servizi e delle prestazioni di lavoro, il riconoscimento dei meriti e demeriti, il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e delle responsabilità dei dirigenti, ecc.¹³⁰

Nello svolgimento di queste finalità il decreto riduce il ruolo della contrattazione attraverso varie vie, la prima delle quali è costituita dalle innovazioni in tema di *ripartizione delle materie* attribuite alla legge ed alla contrattazione collettiva. In precedenza vi era una competenza generale di quest'ultima per "tutte le materie relative al rapporto di lavoro"; ora l'art. 54, 1° comma, modificando il 1° comma dell'art. 40 del d. lgs. n. 165/2001, ripete l'espressione usata

¹²⁸ V. F. CARINCI, *op. ult. cit.*, p. 11.

¹²⁹ La "carica restrittiva" di questa previsione è sottolineata da F. CARINCI, *op. ult. cit.*, p. 19. Che la distinzione abbia confini estremamente incerti è giustamente notato da L. ZOPPOLI, *op. ult. cit.*, p. 32 e da M.V. BALLESTRERO, *op. cit.*, p. 315.

¹³⁰ Quanto al diverso impatto della riforma Brunetta nelle Regioni a statuto ordinario ed in quelle a statuto speciale si rinvia integralmente al contributo di questo volume di Roberta Nunin (capitolo I, paragrafo 2), anche in relazione alla recente giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze tra Stato-Regioni.

dalla legge delega e circoscrive l'area propria della contrattazione alla "determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro". Già tale modifica porta all'esclusione di tutto ciò che rileva solo indirettamente sul rapporto di lavoro, ma questo generico ridimensionamento viene esplicitato *dall'espressa esclusione dalla competenza della contrattazione delle materie relative all'organizzazione degli uffici*, di quelle oggetto di partecipazione sindacale, di quelle concernenti le prerogative e gli incarichi dirigenziali, nonché di quelle di cui all'art. 2, comma 1, lett. c) della l. n. 421/1992 (le famose "sette materie"). Se è esattamente rilevato che in tal modo si sottrae alla contrattazione l'area che sta tra il rapporto di lavoro e la macro-organizzazione, vale a dire la gestione dell'organizzazione dell'ufficio o degli uffici affidati al dirigente (micro-organizzazione) ed il suo potere di gestire il complesso dei rapporti di lavoro, area su cui in precedenza la contrattazione era di fatto spesso intervenuta, comprimendo i poteri manageriali di organizzazione¹³¹. La volontà di mettere fine a questo fenomeno trova conferma nell'art. 34 del decreto n. 150/2009, che ha ampliato il contenuto del comma 2 dell'art. 5 del d. lgs. n. 165/2001, chiarendo, da una parte, che le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure di gestione dei rapporti devono essere assunte *solo ed esclusivamente* dagli organi preposti alla gestione, "fatta salva la sola informazione ai sindacati", e cioè senza alcun'altra loro ingerenza; dall'altra, che rientrano nei poteri dirigenziali la gestione delle risorse umane e la direzione ed organizzazione del lavoro.

La dottrina ha osservato che una riduzione del rilievo della contrattazione collettiva avviene anche *all'interno delle materie rientranti nella sua competenza* in quanto relative al rapporto di lavoro. A volte, invero, le parti negoziali possono intervenire solo dopo che la legge ne ha regolato gli aspetti essenziali e nei limiti da essa fissati¹³², altre volte le interferenze avvengono perfino nella materia concernente la retribuzione. A questo riguardo le innovazioni più rilevanti *attengono alla possibilità per le amministrazioni di fissare in via unilaterale i trattamenti economici, anticipando gli esiti della contrattazione collettiva*. È previsto, infatti, che dopo 60 giorni dall'entrata in vigore della legge finanziaria che dispone in materia di rinnovi dei contratti collettivi per il periodo di riferimento, gli incrementi previsti per il trattamento stipendiale possano essere erogati in via provvisoria, previa delibera dei rispettivi comitati di settore, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative e salvo congruaggio all'atto della stipulazione dei contratti collettivi nazionali (art. 47 bis, 1° comma, d. lgs. 165/2001, come modificato dall'art. 59, 2° comma, del d. lgs. n. 150/2009). Si è osservato che la norma serve per dare impulso al processo negoziale¹³³: bisognerà vedere, tuttavia, se non verrà raggiunto, invece, l'opposto risultato di frenarlo o "addormentarlo". Non può sfuggire, poi, che era pacifico in dottrina che le parti, ed in particolare le p.a., rientrando la contrattazione nel diritto privato, dopo aver trattato non avevano alcun obbligo di concludere un'intesa e che in caso di mancato accordo erano libere di assumere le loro iniziative unilaterali *come qualsiasi altro datore di lavoro*¹³⁴. Ora, invece, l'essenza della contrattazione viene alterata, dato che, evidentemente in caso di mancato accordo, le p.a. possono concedere aumenti in via unilaterale usando i loro poteri pubblicistici, salva la copertura finanziaria. Simile possibilità vale anche con riferimento alla contrattazione decentrata: per assicurare la continuità ed il migliore svolgimento della funzione pubblica, qualora non si raggiunga l'intesa, l'amministrazione può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo fino alla successiva stipulazione (art. 40, comma 3 ter d. lgs. 165/2001, come modificato dall'art. 54 d. lgs. n. 150/2009).

In attuazione a quanto previsto dalla legge delega, l'art. 40, commi 2° del d. lgs. n. 165/2001 prevede che l'Aran e le confederazioni rappresentative definiscano sino ad un massimo di 4 comparti di contrattazione collettiva nazionale, con conseguente accorpamento dei 10 comparti oggi esistenti. *La contrattazione integrativa* è fortemente limitata e sorvegliata. Essa, infatti, "si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. I contratti collettivi nazionali definiscono il termine delle sessioni negoziali in sede decentrata. Alla scadenza del termine le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione". La sua funzione è quella di assicurare adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità delle performance e riservando al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo. Limiti di spesa e finalità sono specificamente previsti per varie p. a.

¹³¹ In questo senso v. U. CARABELLI – M.T. CARINCI, *op. cit.*, p. 70. Similmente v. M.V. BALLESTRERO, *op. cit.*, p. 315.

¹³² V. M.V. BALLESTRERO, *op. cit.*, p. 315, che si riferisce alla valutazione del personale ai fini del trattamento accessorio, alle sanzioni disciplinari ed alla mobilità orizzontale.

¹³³ V. U. CARABELLI – M.T. CARINCI, *op. cit.*, p. 75.

¹³⁴ V. retro, par. 3.

e per regioni ed enti locali (art. 40, comma 3 *quinquies*) e particolarmente complesso è il controllo in merito alle compatibilità con i vincoli di bilancio (art. 40 *bis*).

Circa i *soggetti*, la Riforma Brunetta innova dal lato dei datori di lavoro, lasciando inalterata la disciplina relativa alle controparti sindacali. *La struttura dell'Aran* viene cambiata sostituendo il comitato direttivo con un collegio di indirizzo e controllo, composto dal Presidente dell'Aran e da 4 membri, due di designazione ministeriale e due designati da Anci e Upi e Conferenza delle Regioni, al quale vengono attribuiti poteri e responsabilità; l'agenzia "coordina la strategia negoziale e ne assicura l'omogeneità, assumendo la responsabilità per la contrattazione collettiva e verificando che le trattative si svolgano in coerenza con le direttive contenute negli atti di indirizzo" (art. 46, 7° comma, d. lgs. n. 165/2001, testo in vigore). Il collegio ha dunque il compito di far sì che l'Agenzia rimanga fedele alle direttive ricevute dal "datore di lavoro", e cioè dai *comitati di settore*, che sono stati ridotti a tre: uno nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Regioni (al quale, però, partecipa un rappresentante del Governo), un secondo nell'ambito dell'Anci e dell'Upi ed un terzo per tutte le altre amministrazioni, identificato nel presidente del Consiglio dei Ministri, il quale però nell'emanare gli atti di indirizzo deve sentire i ministri competenti (art. 41, commi 1-3, d. lgs. n. 165/2001, testo attuale). A regioni ed enti locali, dunque, è lasciata autonomia, ma il controllo del Governo si effettua sul terreno delle risorse, mentre per tutte le altre amministrazioni vi è un forte accentramento nel Presidente del Consiglio dei Ministri (e nel Ministro dell'economia) dei poteri negoziali, che risultano così tagliati ai singoli ministri per evitare settoriali allentamenti dei cordoni della borsa. Il maggior potere dei comitati di settore sull'Aran risulta anche dalla previsione per cui rappresentanti dei comitati possono assistere l'Aran nelle trattative (4° comma art. 41 d. lgs. n. 165/2001).

La recente riforma interviene anche sulle procedure ed i controlli.

Rimangono ferme le due fasi preliminari: definizione delle risorse da destinare alla contrattazione da parte del Ministro del Tesoro ed emanazione degli atti di indirizzo da parte dei comitati di settore. Quelli derivanti dai comitati concernenti l'impiego regionale e locale vengono sottoposti al Governo, che ora ha 20 e non più solo 10 giorni per esprimersi sugli aspetti finanziari (art. 47, 2° comma). Del corso delle trattative l'Aran informa costantemente i comitati ed il governo (art. 47, 3° comma). Raggiunta l'ipotesi d'intesa, questa, con la prescritta relazione tecnica, viene trasmessa dall'Aran, ora entro 10 giorni, ai due comitati di settore per le regioni e le autonomie locali ed al Governo, che esprimono il loro parere. È stato eliminato il doppio parere (del comitato e del Presidente del Consiglio dei Ministri) in precedenza previsto in relazione a tutte le p.a. diverse dallo Stato. L'Aran deve ora acquisire anche "la verifica da parte delle amministrazioni interessate sulla copertura degli oneri contrattuali" e solo dopo deve trasmettere la quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei Conti. Rimane ferma la novità introdotta nel 2008, per la quale non è possibile stipulare l'accordo definitivo in assenza di una certificazione positiva della Corte, dovendosi per forza riaprire le trattative e spiegandosi anche per la conseguente possibile lunga durata del processo negoziale o comunque per la sua indeterminatezza temporale le previsioni in tema di anticipazione unilaterale da parte delle p.a. degli incrementi retributivi.

6. Declino provvisorio o definitivo?

La riduzione di certi modi di attuazione della contrattazione collettiva va salutata con favore. La continua ingerenza nella micro-organizzazione e la co gestione dei poteri direttivi non ha portato a risultati positivi. Dalla contrattazione collettiva ci si aspettava equità, perequazione, imparzialità, valorizzazione delle professionalità, aperture alle innovazioni positive, trasparenza, mix tra meriti e solidarietà, miglioramento dei servizi, ecc. Qualche cosa in questa direzione è stato fatto, ma non è penetrato in modo diffuso nelle coscienze e nei costumi. L'odierna reazione intende perseguire gli obiettivi di efficienza dei servizi, incremento della produttività, meritocrazia, lotta all'assenteismo ed allo scarso senso del dovere basandosi sulla legge e sui poteri dei dirigenti ed eliminando le interferenze corporative e le prassi di sfondare sottobanco i vincoli finanziari. Si è giustamente dubitato, tuttavia, circa la capacità degli strumenti eteronomi a perseguire tali obiettivi¹³⁵; la politica ha pensato di liberarsi dai sindacati, ma affidandosi alla legge si è messa nelle mani dei giudici e di fronte a norme di difficile interpretazione ci potrà essere un alto contenzioso, con freni, contropunte, sorprese che impediranno un miglioramento della nostra amministrazione. Con la recessione, il blocco della contrattazione, il taglio degli stipendi più alti tutto il sistema premiale è venuto meno e pare che le amministrazioni non vogliano o non possano usare i nuovi poteri disciplinari nei confronti di personale per altra via già

¹³⁵ V. amplius L. ZOPPOLI, *Il ruolo della legge*, cit., p. 36-39.

"bastonato". Non è detto, quindi, che tra qualche tempo ci si accorga che anche la legge non è una bacchetta magica e che ci sia ancora bisogno dei sindacati e della loro mediazione. Certo, dovrebbero rimanere escluse le pratiche deteriori e ci si dovrebbe affidare a soluzioni negoziali rispettose dei vincoli ed immuni da mercati al ribasso.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

BALLESTRERO M.V., *Diritto sindacale*, 3^a ed., Torino, 2010.

CARABELLI U. –CARINCI M.T., *Privatizzazione e contrattualizzazione dei rapporti di lavoro e nuovi assetti giuridici dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni*, in Carabelli U. –Carinci M.T. (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Bari, 2010.

CARINCI F. – DE LUCA TAMAJO R., TOSI P., TREU T., *Diritto del lavoro*, 1. *Il diritto sindacale*, 4^a ed. Torino, 2002.

CARINCI F., *All'indomani di una riforma promessa: la "privatizzazione del pubblico impiego*, in Carinci F. (a cura di) *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, 1995.

CARINCI F., *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo governo Berlusconi: dalla l. n. 133/2008 alla l.d. n. 15/2009*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2008, I, p. 949.

CARINCI F., UNA RIFORMA "CONCLUSA". *Fra norma scritta e prassi applicativa*, in *Diritto del lavoro. Commentario diretto da Carinci F.*, V, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di Carinci F. – Zoppoli L., Torino, tomo I, 2004.

GAROFALO M.G., *Delegificazione e rilegificazione*, in M. Gentile (a cura di), *Lavoro pubblico: ritorno al passato? La legge Brunetta su produttività e contrattazione*, Roma, 2009.

GHEZZI G. –ROMAGNOLI U., *Diritto sindacale*, 3^a ed., Bologna, 1992.

GHEZZI G. – ROMAGNOLI U., *Il diritto sindacale*, 4^a ed. Bologna, 1997.

GIUGNI G., *Diritto sindacale*, Bari, 1996.

GIUGNI G., *Diritto sindacale*, Bari, IX^a ed., 1991.

GRAGNOLI E., *Contrattazione collettiva, relazioni sindacali e riforma dell'ARAN*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2008, p. 999.

MISCIONE M., *Dialoghi di diritto del lavoro*, Milano, 2010.

RICCI M., *La contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni dopo la Riforma*, in Ricci M. (a cura di), *L'attuazione della riforma del lavoro pubblico*, Bari, 1997.

ROMAGNOLI U. –TREU T., *I sindacati in Italia: storia di una strategia*, Bologna, 1977.

ZOPPOLI L., *Il ruolo della legge nella disciplina del lavoro pubblico*, in L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009.

*Nascita, evoluzione ed obiettivi della contrattazione collettiva
regionale del comparto unico in Friuli Venezia Giulia*

**NASCITA, EVOLUZIONE ED OBIETTIVI DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA REGIONALE
DEL COMPARTO UNICO IN FRIULI VENEZIA GIULIA**

Michele Celeste Spinelli *

Sommario

1. Premessa	38
2. Inquadramento storico-normativo	38
3. Il comparto unico, la nascita di un'idea: la legge regionale 13/1998.....	41
4. L'alternanza degli interventi: alcune considerazioni sui testi normativi e sui contratti collettivi	46
5. Conclusioni.....	52
Riferimenti Bibliografici	53

* Assicurazioni Generali S.p.A. – Area Risorse Umane Gruppo Italia Servizio Sviluppo Manageriale e Sistemi Retributivi di Gruppo.

1. Premessa

Parlando del rapporto di lavoro nell'impiego pubblico della Regione Friuli Venezia Giulia si deve fare cenno alla fase caratterizzata dalla nascita ed evoluzione del comparto unico regionale. Operare un breve *excursus* su questo importante assetto giuridico può consentire di comprendere oggi le potenzialità ed il futuro del lavoro alle dipendenze della pubblica Amministrazione regionale e degli Enti locali che insistono sul suo territorio.

L'analisi è realizzata esaminando le disposizioni di legge ed elaborando alcuni contributi forniti dai principali attori del comparto, quali gli Enti locali e le parti sociali.

Indubbiamente il periodo attuale è caratterizzato da una grande attenzione dell'opinione pubblica e dei giuristi verso gli aspetti connessi all'efficienza, ai costi ed ai servizi degli Enti pubblici. Il recente intervento normativo noto come *riforma Brunetta*, attuato con la legge 15/2009 ed il decreto legislativo 150/2009, si inserisce in questo solco, apportando diverse modifiche all'assetto del lavoro pubblico privatizzato di cui al decreto legislativo 165/2001, alcune significative innovazioni in tema di valutazione e sistema premiale del personale, nonché rilevanti riequilibrate in tema di contrattazione collettiva. Quello che forse manca è la definizione, una volta per tutte, della cornice e del contesto in cui si deve muovere il diritto del lavoro pubblico, con quali principi conformatori deve essere gestito e governato il mercato dei dipendenti pubblici, il quale, a parere di chi scrive, non deve essere considerato come un sistema chiuso e statico, bensì dinamico e variabile com'è il mercato del lavoro privato. Inoltre la sensazione che si prova analizzando le leggi e le disposizioni contrattuali, regolanti il diritto del lavoro nella pubblica amministrazione, è sempre quella che queste siano state emanate soltanto per porre dei limiti massimi, quasi a volere contenere un'evoluzione che non sa autonomamente regolarsi ed equilibrarsi, quanto piuttosto che si autoalimenta con l'accrescere esclusivamente un'unica componente: la spesa pubblica.

In questo senso credo si possa leggere l'esperienza del comparto unico del pubblico impiego della Regione Friuli Venezia Giulia, per lo meno attenendosi alla parte storica che qui si va a ricostruire.

2. Inquadramento storico-normativo

È bene tuttavia ricordare la cornice giuridica entro la quale opera la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. Essa, infatti, gode di uno statuto speciale che le ha attribuito particolari potestà in ragione della realizzazione di un'autonomia che diventasse lo strumento più adeguato ad associare due aree geografiche dalle caratteristiche sociali ed economiche molto diverse: il Friuli e la Venezia Giulia. La peculiarità regionale è quindi espressa da tutte quelle disposizioni di natura economica, quale ad esempio quella dell'autonomia finanziaria diretta (art. 51 St. F.V.G.) e derivata da specifiche quote fisse di proventi dello Stato (art. 48 St. F.V.G.), ma anche da quelle di natura normativa¹³⁶. Tra queste spicca la potestà legislativa esclusiva, in armonia con la Costituzione e con i principi generali dell'ordinamento giuridico e con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione, nonché di stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto (art. 4, primo comma n. 1, Statuto FVG) e di ordinamento degli Enti locali e delle relative circoscrizioni (art. 4, primo comma n.1-bis, Statuto F.V.G.). Tali ultime previsioni sono il frutto degli interventi modificativi operati con la legge costituzionale 2/1993 (*Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino Alto Adige*), la quale ha integrato l'art. 4 dello Statuto, introducendo al primo comma il n. 1-bis, nonché con le disposizioni attuative contenute nel decreto legislativo 9/1997 (*Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni*), le quali all'art. 5 hanno previsto che "spetta alla Regione disciplinare l'ordinamento del personale dei comuni, delle province e degli altri enti locali".

Nell'ambito di questo assetto istituzionale il dibattito politico della VII Legislatura regionale è stato indubbiamente condizionato dal prosieguo della riforma della pubblica amministrazione a livello nazionale. Si consuma, infatti, in quel periodo la cosiddetta "seconda privatizzazione" del pubblico impiego che trova rinnovato vigore ed auspicato completamento con gli interventi normativi del Ministro Bassanini. In questo senso la legge delega 59/1997 si orienta a rafforzare il processo di decentramento ai governi locali (Regioni, Province e Comuni) dei compiti amministrativi esercitati dallo Stato che riguardano direttamente la cura degli interessi di comunità locali o che sono comunque riferibili al

¹³⁶ S. BARTOLE - R. BIN - G. FALCON - R. TOSI, *Diritto regionale dopo le riforme*, Bologna, 2003, p. 41.

territorio. Si anticipa in tal modo il profondo processo di riassetto costituzionale di orientamento federalista che ha raggiunto con la legge delega 42/2009, *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, uno degli obiettivi lungamente dibattuti nel corso delle tre precedenti legislature. La prima misura emanata in questa direzione è stato il decreto legislativo 85/2010 che regola il cosiddetto "federalismo demaniale", volto alla valorizzazione da parte degli enti territoriali degli innumerevoli beni di proprietà dello Stato, i quali, una volta trasferiti a Regioni, Province e Comuni, dovrebbero diventare asset importanti per la generazione di nuovi flussi di ricchezza e riqualificazione del territorio ¹³⁷.

Tornando al 1997, si ravvede un nesso specifico tra le riforme amministrative di orientamento federalista delle cosiddette "leggi Bassanini" e il completamento della privatizzazione del pubblico impiego. L'art. 11, comma 4, della legge 59/1997 delega, infatti, il governo a completare il percorso intrapreso mediante l'emanazione di decreti integrativi e correttivi delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 29/1993, nell'ottica di un più accentuato decentramento, deconcentrazione e semplificazione amministrativa ¹³⁸. Giova ai fini della presente analisi ricordare che la "seconda privatizzazione", pur mantenendo il modello dell'Agenzia nazionale (ARaN) che esercita la rappresentanza legale delle pubbliche amministrazioni di tutti i comparti ai fini della contrattazione collettiva nazionale, assegna all'agenzia un ruolo di primario interlocutore e collettore delle istanze provenienti dagli enti rappresentati. Si delinea così un circuito procedurale scandito da atti di indirizzo e da pareri che consente l'espressione delle volontà negoziali di parte pubblica e favorisce l'aggregazione su base associativa di interessi collettivi di categoria delle pubbliche amministrazioni, come avviene per le imprese private ¹³⁹.

La Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia ha vissuto l'epoca della prima privatizzazione, introducendo la *Riforma dell'impiego regionale in attuazione dei principi fondamentali di riforma economico sociale desumibili dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421*, con la legge regionale 18/1996, la quale oltre a ridefinire i criteri di organizzazione degli uffici del Consiglio, dell'Amministrazione e degli Enti regionali, provvede a revisionare l'intera disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti regionali, in conformità ai principi desumibili dalla citata legge delega 421/1992.

Il tema del comparto unico sino dai suoi primi abbozzi è stato sempre fermamente collegato alle misure di decentramento e di trasferimento delle funzioni dalla Regione agli Enti locali.

Il perseguimento di questo obiettivo di architettura politico istituzionale, pone sempre degli interrogativi nei soggetti che ne sono gli interpreti come, ad esempio, quelli inerenti a quali sono le logiche e gli strumenti di successo che rendono possibile, per l'amministrazione che decentra determinate funzioni, l'esercizio di un'efficace azione di regolazione, indirizzo e controllo su quanto ceduto. Ancora si aprono i temi relativi a quali possono essere gli assetti organizzativi e i sistemi di gestione che rendono gli enti destinatari effettivamente capaci di esercitare tali nuovi compiti, ovvero ancora come costruire un percorso condiviso di riallocazione delle risorse umane, in modo da attenuare possibili effetti negativi sul piano motivazionale ¹⁴⁰.

Già in sede di discussione della legge finanziaria regionale del 1997 la Giunta regionale unitamente ai consiglieri di opposizione avevano ravvisto, nel definire il quadro economico complessivo della Regione, la necessità di individuare puntuali strumenti normativi che consentissero di stabilizzare un flusso di compartecipazione erariale dalla Regione agli Enti locali, per la parte di competenza regionale, unitamente ad una revisione complessiva della legislazione. Questa avrebbe dovuto identificare i settori e gli oggetti della legislazione regionale, con riguardo alle funzioni amministrative di competenza degli Enti locali da riordinare in armonia con i principi, derivanti dalla legge nazionale, di sussidiarietà, di efficienza, di responsabilità e unicità dell'amministrazione competente, di adeguatezza, di autonomia organizzativa, attraverso l'individuazione dei procedimenti amministrativi da semplificare e delegificare. Si andava delineando così l'idea di creare un contesto giuridico tale in cui gli Enti locali avessero potuto essere messi nelle condizioni di creare ricchezza per il territorio, esercitando direttamente una serie di attività prima di esclusivo appannaggio regionale.

Il timore per alcuni consiglieri di minoranza era però quello che si provvedesse semplicemente a delegare le funzioni senza supportare le nuove competenze con adeguate risorse finanziarie, rinviando poi ad atti successivi il valore di tali

¹³⁷ L. ANTONINI, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in *Federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n. 25/2009, p. 2, disponibile sul sito: www.federalismi.it.

¹³⁸ M. D'ANTONA, *Il lavoro delle riforme – Scritti 1996-1999*, Roma, 2000, p. 64.

¹³⁹ M. D'ANTONA, *Il lavoro delle riforme – Scritti 1996-1999*, cit., p. 67.

¹⁴⁰ E. ONGARO – G. VALOTTI, *La gestione del decentramento – Governance e innovazione organizzativa nell'esperienza di Regione ed Enti locali in Lombardia*, Milano, 2005, p. 2.

importi. Impostazione questa che convinceva di più la maggioranza, nella misura in cui la struttura del bilancio regionale era connessa alle leggi che ne autorizzavano le relative spese ¹⁴¹.

Ne scaturiva quindi l'art. 3 (*Programma di revisione della legislazione regionale*) della legge regionale 10/1997 (*Disposizioni per la formazione del Bilancio pluriennale ed annuale della Regione – Legge finanziaria 1997*), che tuttavia veniva poi integrato dall'articolo 52, comma 1, della legge regionale 31/1997 (*Norme in materia di personale regionale e di organizzazione degli uffici dell'Amministrazione regionale. Norme concernenti il personale e gli amministratori degli enti locali*).

Si profilava così l'introduzione, nell'ambito di un apposito disegno di legge, dei *"principi per l'avvio di una riforma della disciplina del personale degli enti locali della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia finalizzati alla graduale omogeneizzazione dello stato giuridico e del trattamento economico del personale degli Enti locali della Regione, avuto riguardo alle rispettive funzioni e responsabilità anche prevedendo modalità e criteri uniformi di contrattazione"*.

Il contesto in cui la Giunta presentava la succitata previsione era quello della discussione del disegno di legge 297/2 *Norme in materia di personale*. Nell'intenzione dell'esecutivo regionale c'era, infatti, la volontà, in adesione a quanto anche già rappresentato dall'opposizione, di dare concretezza programmatica alla realizzazione delle revisioni normative di settore ai fini del completo trasferimento delle funzioni alle Autonomie locali ¹⁴².

Si segnala poi che la legge regionale 31/1997 conteneva disposizioni modificative ed integrative della disciplina generale del pubblico impiego regionale di cui alla legge regionale 18/1996. In particolare si evidenzia come si era profilata una questione di legittimità nell'azione della contrattazione collettiva regionale per i dirigenti, con alcune osservazioni della Corte dei Conti in fase di controllo e in merito al possibile conflitto di interessi della delegazione trattante di parte pubblica, composta appunto, nell'originaria versione dell'art. 62 della legge regionale 18/1996, da alcuni dirigenti apicali dell'amministrazione regionale ¹⁴³.

La soluzione proposta con l'art. 3 della legge regionale 31/1997 faceva intravedere poi quale sarebbe stata l'evoluzione complessiva del soggetto chiamato a trattare con le organizzazioni sindacali. Infatti, la previsione della nomina da parte della Giunta regionale di una delegazione di tre membri esperti in organizzazione, in diritto del lavoro e in campo finanziario, anticipava la scelta che ne sarebbe poi derivata nell'individuare un soggetto terzo ed autonomo, cui demandare la trattativa contrattuale, sulla base di puntuali direttive emanate dall'esecutivo regionale. Nel corso della discussione della legge regionale 31/1997 era peraltro noto al Consiglio che, una volta ricevute dallo Stato tutte le competenze in materia di ordinamento degli Enti locali, a seguito dell'approvazione della legge costituzionale 2/1993 e in attesa di avere anche le competenze in materia di gestione delle risorse finanziarie da destinare agli stessi Enti, il rafforzamento delle leve di governo si sarebbe completato con la negoziazione diretta in sede regionale di tutti i contratti di lavoro del personale coinvolto. In questo modo si sarebbe giunti ad un'omogeneizzazione dei trattamenti, a tutto vantaggio di un assetto amministrativo snello e caratterizzato da processi di mobilità del personale da e verso i diversi enti territoriali ¹⁴⁴.

Alcune osservazioni caustiche sull'effettivo grande divario che esisteva tra l'essere un dipendente regionale o di un Ente locale, evidenziavano che l'introduzione di un ruolo unico (*rectius* comparto unico) dell'impiego pubblico regionale sarebbe servito anche ad eliminare quella sensazione di grande diversità tra i due regimi giuridici. Infatti, il personale regionale poteva contare sulla possibilità, al fine di migliorare il proprio *status* giuridico ed economico, di accedere con maggiore facilità al Consiglio regionale e ad una legislazione "personalizzata" che gli consentiva di beneficiare di scivolamenti e promozioni ¹⁴⁵ non necessariamente supportate da accertate esigenze e bisogni reali dell'apparato regionale.

¹⁴¹ Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, VII Legislatura – Discussioni – Seduta pomeridiana del 19 febbraio 1997, intervento del Relatore di maggioranza Longo, p. 14, disponibile presso il Servizio resoconti consiliari.

¹⁴² Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, VII Legislatura – Discussioni – Seduta antimeridiana del 19 luglio 1997, intervento del Presidente della Regione Cruder, p. 28, disponibile presso il Servizio resoconti consiliari.

¹⁴³ Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, VII Legislatura – Discussioni – Seduta antimeridiana del 18 giugno 1997, intervento del Relatore di minoranza Ritossa, p. 7, disponibile presso il Servizio resoconti consiliari.

¹⁴⁴ Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, VII Legislatura – Discussioni – Seduta antimeridiana del 18 giugno 1997, intervento del Relatore di minoranza Saro, p. 11 e ss., disponibile presso il Servizio resoconti consiliari.

¹⁴⁵ Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, VII Legislatura – Discussioni – Seduta antimeridiana del 18 giugno 1997, intervento del Consigliere Zoratto, p. 10 e ss., disponibile presso il Servizio resoconti consiliari.

3. Il comparto unico, la nascita di un'idea: la legge regionale 13/1998

Ecco dunque che l'idea del comparto unico regionale nasce nella VII Legislatura, allorché la Giunta regionale propone una serie di disposizioni che tengono conto, da un lato, delle evoluzioni dell'assetto amministrativo e del diritto del lavoro pubblico, determinato dagli interventi del Governo nazionale, e, dall'altro, dall'accresciuta consapevolezza che l'assetto istituzionale della Regione e del sistema delle Autonomie locali avrebbe dovuto trovare nuove forme e dimensioni ordinamentali.

Nell'ambito dell'attività consiliare, a seguito dei molteplici interventi in tema di personale regionale e degli Enti locali, viene finalmente dedicato, seppure in un contesto alquanto non pertinente per materia, un capo specifico di una delle varie proposte, che reca alcune disposizioni in materia di pubblico impiego, nel progetto di legge 297/3 recante il titolo *Disposizioni in materia di ambiente, territorio, attività economiche e produttive*.

Il testo in questione si presenta nella sua genesi molto travagliato, nonché offre uno spettro eterogeneo di materie, essendo l'impianto complessivo derivato da quella che doveva essere una legge collegata alla Finanziaria regionale del 1997¹⁴⁶ e sul quale i Gruppi consiliari in clima pre-elettorale avevano colto l'occasione di infarcirlo di innumerevoli disposizioni, talvolta disperate.

Esso è approvato una prima volta nella seduta del 30 aprile 1998, nel corso appunto della VII Legislatura; successivamente viene impugnato dal Governo nazionale che nella seduta del Consiglio dei Ministri del 10 luglio 1998 formula una serie di osservazioni; il testo viene così riesaminato dall'aula che, tuttavia, nel frattempo, è entrata nella VIII legislatura, e si profila con un nuovo assetto politico diverso da quello precedente, con un chiaro ribaltamento dei ruoli di governo ed opposizione rispetto ai due macro-schieramenti, centrodestra e centrosinistra. Conseguentemente soltanto nella seduta del 23 settembre 1998 la legge viene definitivamente approvata dal Consiglio e successivamente promulgata e pubblicata.

L'impianto originario del provvedimento normativo (297/3) interessava già diverse materie, quali l'ambiente, il territorio, le attività economiche e produttive, ma è stato arricchito dalle disposizioni in materia di personale poiché l'Aula ha ravvisato la necessità di rispondere concretamente alle richieste avanzate dalle organizzazioni sindacali confederali. Queste, infatti, ricompattandosi sui problemi reali delle condizioni di lavoro del personale della Regione e degli Enti locali, e manifestando il loro dissenso attraverso lo sciopero, hanno riportato all'attenzione della politica le questioni inerenti l'equiparazione dei trattamenti salariali dei dipendenti di comuni, province e Regione ¹⁴⁷.

Il significato politico voluto dai presentatori dell'emendamento sul comparto unico era proprio quello di provocare nella maggioranza e nella Giunta l'esigenza di dare corso, seppure nel finire della legislatura, alle disposizioni programmatiche già approvate dal Consiglio con la legge regionale 31/1997 (art. 52) modificativa della disposizione di cui all'art. 3 della legge regionale 10/1997.

Si deve peraltro segnalare che nel sostenere questo intervento normativo c'era già la piena consapevolezza che la realizzazione del comparto, attraverso l'omogeneizzazione dei trattamenti economici, avrebbe aperto diverse questioni alla cui risoluzione si sarebbe giunti soltanto dopo un certo lasso di tempo e dopo l'adozione di misure transitorie. In effetti, la necessità di costruire un percorso graduale di convergenza con la definizione di diversi contratti, che si sarebbe sviluppato nell'arco di diversi anni, era anche un'evidenza nota all'Assemblea ¹⁴⁸.

Le resistenze a questo genere di provvedimento erano comunque, per la maggior parte, di natura tecnica, poiché richiedevano la realizzazione di approfondimenti da parte della Giunta sugli impatti, le conseguenze e le proiezioni in termini di costo, che l'attuazione del comparto avrebbe determinato ¹⁴⁹. Il dibattito che ne era seguito nei giorni successivi aveva poi effettivamente portato la Giunta regionale a presentare una proposta sull'argomento, frutto anche delle riflessioni emerse in sede di concertazione e confronto con le parti sociali ¹⁵⁰, la quale, inserita nel complesso atto

¹⁴⁶ Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, VIII Legislatura – Discussioni – Seduta antimeridiana del 22 settembre 1998, intervento del Relatore di minoranza Antonaz, p. 16, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it.

¹⁴⁷ Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, VII Legislatura – Discussioni – Seduta pomeridiana del 5 marzo 1998, intervento del Relatore di minoranza Saro, p. 8, disponibile presso il Servizio resoconti consiliari.

¹⁴⁸ Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, VII Legislatura – Discussioni – Seduta pomeridiana del 5 marzo 1998, intervento del Relatore di minoranza Saro, p. 9, e Consigliere Arduini, p. 14, disponibile presso il Servizio resoconti consiliari.

¹⁴⁹ Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, VII Legislatura – Discussioni – Seduta pomeridiana del 5 marzo 1998, intervento del Consigliere Cudin, p. 12, disponibile presso il Servizio resoconti consiliari.

¹⁵⁰ Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, VII Legislatura – Discussioni – Seduta pomeridiana del 18 marzo 1998, intervento del Presidente della Giunta regionale Cruder, p. 21, disponibile presso il Servizio resoconti consiliari.

Disposizioni in materia di ambiente, territorio, attività economiche e produttive, era approvata nell'ultima seduta della Legislatura tenutasi il 30 aprile 1998 ¹⁵¹.

Come detto la VIII Legislatura riprendeva l'esame del disegno di legge 297/3, subito all'apertura dei suoi lavori, in quanto il Governo nazionale aveva rinviato al Consiglio la legge recante *Disposizioni in materia di ambiente, territorio, attività economiche e produttive, sanità e assistenza sociale, istruzione e cultura, pubblico impiego, patrimonio immobiliare pubblico, società finanziarie regionali, interventi a supporto dell'iniziativa Centro Europea, trattamento dei dati personali e ricostruzione delle zone terremotate* sulla scorta di una serie di rilievi sulla compatibilità, legittimità e razionalità di alcune disposizioni in essa contenute. L'Aula quindi licenziava il suddetto testo nella seduta del 23 settembre 1998 ¹⁵².

Le disposizioni contenute nella legge regionale 9 novembre 1998, n. 13, in particolare quelle di cui all'art. 127 (*Comparto unico del pubblico impiego della Regione e degli Enti locali*), istituiscono il comparto unico del pubblico impiego regionale e locale del Friuli Venezia Giulia, indicandone puntualmente il personale interessato (dipendenti del Consiglio regionale, dell'Amministrazione regionale, degli Enti regionali, delle Province, dei Comuni, delle comunità montane e degli altri Enti locali).

La legge regionale 13/1998, introducendo questa innovativa disciplina nel contesto regionale, fa espressamente riferimento all'attuazione della succitata legge costituzionale 2/1993 ed alle previsioni di cui all'art. 1 della legge regionale 3/1998; queste individuano alcune misure economiche devolutive verso gli Enti locali necessarie agli interventi ordinamentali relativi all'esercizio delle funzioni delegate dalla Regione agli enti stessi, nonché per la disciplina dell'ordinamento del personale degli enti stessi.

L'assetto normativo regionale in materia di pubblico impiego era, sino a questa previsione, appunto quello centrato sulla legge regionale 18/1996 che, in analogia al decreto legislativo 29/1993, disciplinava il rapporto di lavoro alle dipendenze dell'Ente regione, rimanendo sottratta dalla competenza normativa la disciplina degli Enti locali che continuavano ad afferire alla legislazione nazionale. Solo con la riforma dello Statuto operata dalla suddetta legge costituzionale 2/1993 e dalle connesse disposizioni attuative del decreto legislativo 9/1997, la Regione assume una piena potestà ordinamentale anche sugli Enti locali e sul loro personale (art. 15 decreto legislativo 9/1997).

L'allargamento di questa potestà deve leggersi alla luce del dibattito politico e giuridico di quel periodo, il quale era caratterizzato dall'obiettivo di impegnare il Governo ad affrontare alcuni temi cruciali delle riforme amministrative che hanno caratterizzato gli ultimi quindici anni. Uno di questi è la tendenziale differenziazione organizzativa delle pubbliche amministrazioni che profila gli aspetti del decentramento, della deconcentrazione e della frammentazione delle competenze. Un altro tema è la più diretta finalizzazione dell'azione amministrativa a risultati ed obiettivi ¹⁵³. Accanto a tali prospettive la nota e diffusa preoccupazione dei costi del lavoro pubblico porta a responsabilizzare maggiormente quelle strutture territoriali con autonomia istituzionale tale da influenzare il contesto socio economico di competenza.

Ecco dunque che, da un lato, la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego e, dall'altro, la predisposizione di strumenti per l'esercizio ed il controllo della devoluzione delle responsabilità sugli enti territoriali, consente una maggiore responsabilizzazione dell'apparato pubblico verso la società.

In questo senso deve essere letto anche il comma 1 dell'art. 127 citato, il quale tra l'altro afferma che il comparto unico è istituito nell'ottica della razionalizzazione degli apparati amministrativi e dell'accrescimento dell'efficienza ed efficacia degli stessi, finalità che rappresenta l'esplicitazione del principio costituzionale contenuto nell'art. 97 Cost. del buon andamento del sistema pubblico.

Il comparto unico è quindi caratterizzato da:

- ❖ essere governato da contratti collettivi regionali stipulati secondo le procedure di legge (art. 127, comma 2, legge regionale 13/1998);
- ❖ avere, per lo stato giuridico, discipline omogenee per il personale dei diversi enti, mantenendosi l'usuale distinzione tra l'area dirigenziale e quella non dirigenziale (art. 127, comma 3, legge regionale 13/1998);

¹⁵¹ Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, VII Legislatura – Discussioni – Seduta pomeridiana del 30 aprile 1998, p. 220, disponibile presso il Servizio resoconti consiliari.

¹⁵² Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, VIII Legislatura – Discussioni – Seduta pomeridiana del 23 settembre 1998, p. 49, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it.

¹⁵³ M. D'ANTONA, *Il lavoro delle riforme* – Scritti 1996-1999, cit., p. 54.

- ❖ avere per tutto il personale interessato (Enti locali e Regione) il medesimo assetto di fonti normative, la legge regionale e i contratti collettivi (art. 127, comma 4, legge regionale 13/1998).

La legge poi individua, in un ente autonomo creato *ex novo*, il soggetto deputato a rappresentare le amministrazioni del comparto unico in sede di contrattazione collettiva, in analogia con quanto era stato definito dal decreto legislativo 29/1993.

Viene così istituita, all'art. 128 (*Agenzia regionale per la rappresentanza negoziale*) della legge regionale 13/1998, una struttura molto snella con personalità giuridica, sottoposta alla vigilanza della Presidenza della Giunta regionale (comma 1) e retta da un Comitato direttivo di cinque componenti nominati dalla Giunta regionale e dalle associazioni degli Enti locali (ANCI e UPI) (comma 3). L'autonomia dell'Agenzia è condizionata dalle direttive adottate dalla Giunta regionale nell'ambito dei principi del pubblico impiego e degli indirizzi desumibili dagli accordi stipulati tra il Governo nazionale e le Organizzazioni sindacali (art. 128, comma 5, legge regionale 13/1998).

In questo contesto è bene rilevare, ma siamo agli albori della riforma della privatizzazione del pubblico impiego, che è la stessa legge regionale a delineare i primi (necessari) passi per la creazione del comparto unico, senza volere abdicare da buon principio al suo ruolo di definitor dei principi piuttosto che dei dettagli della disciplina. L'atteggiamento è da segnalare in quanto, come poi si vedrà nel seguito di questa ricostruzione, nell'ambito della realizzazione del comparto unico, spesse volte per accelerare la realizzazione di tale riforma o per superare l'*impasse* della stessa contrattazione collettiva, il legislatore ha travalicato i confini che egli stesso si era posto in materia di regolamentazione del rapporto di lavoro. La tendenza ad esorbitare dalla propria competenza non è, ad onor del vero, solo di questa Regione. È stato ad esempio osservato come per il lavoro pubblico nazionale si è assistito nel corso degli anni 2000 ad un susseguirsi di norme inserite nelle varie finanziarie dirette più a imbrigliare e contenere il timido policentrismo del sistema contrattuale pubblico, avviato nel 1998 con i Comitati di settore ¹⁵⁴, che ad agevolare il diffondersi dell'esperienza e della cultura di una efficace azione negoziale integrativa.

Pertanto, partendo dal presupposto che possa essere ammissibile in fase di avvio dell'esperienza di comparto l'intervento del legislatore soprattutto per la definizione delle fonti giuridiche sulla base delle quali esso si deve fondare, l'art. 128 della legge regionale 13/1998 fornisce una serie di indicazioni sui diversi passi da compiere per la sua realizzazione:

- ❖ in prima applicazione, per il quadriennio 1998-2001, l'AReRaN procede a definire contratti distinti per il personale della Regione e degli Enti locali, pur tuttavia in un'ottica di graduale omogeneizzazione degli assetti contrattuali; dalla tornata successiva viene invece previsto che vi sia un unico contratto collettivo di comparto (comma 6);
- ❖ questo contratto unico è chiamato a considerare le diverse funzioni e responsabilità dei vari livelli di governo (Regione, province e comuni), graduando gli effetti degli istituti economici e tenendo in considerazione gli aspetti di compatibilità economica (comma 7);
- ❖ l'AReRaN ha poi il compito di indirizzare con adeguate direttive la realizzazione della contrattazione decentrata laddove prevista (comma 8).

Di particolare interesse, nella delineazione della cornice del comparto unico, sono le previsioni succitate dei commi 7 e 8 dell'art. 128 legge regionale 13/1998, nella misura in cui consentono di intravedere un ruolo indubbiamente nuovo e sfidante per la neo istituita Agenzia.

L'AReRaN ha infatti l'opportunità di iniziare a definire una "politica del personale" di parte datoriale, necessaria ad instaurare un adeguato assetto di relazioni industriali. In effetti, una delle critiche principali che è mossa al sistema pubblico è proprio quello dell'inadeguatezza dei rapporti sindacali tra chi negozia rappresentando gli enti e chi è espressione dei lavoratori. Questo è rafforzato dalla struttura centralizzata della contrattazione italiana, dove l'attore che conta davvero è il Governo nazionale, troppo distante da quelle esigenze puntuali del territorio e che interviene sulla base di politiche generali, di ricerca del consenso o di puro risparmio tanto da generare un ciclo elettorale dei salari nel pubblico impiego ¹⁵⁵.

¹⁵⁴ L. ZOPPOLI, *A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 1/2008, p. 20.

¹⁵⁵ P. SESTITO, *Il rinnovamento delle relazioni industriali tra proposte di riforma e bilateralismo*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 4/XVI, 2006, p. 946.

L'importanza di dotarsi di un soggetto autonomo per la negoziazione, sottoposto sì a direttive, ma libero nel definire con le controparti la politica salariale, piuttosto che la definizione degli istituti giuridici più rilevanti per lo status di dipendente pubblico della Regione Friuli Venezia Giulia, consente a questa realtà territoriale di sganciarsi dai modelli fissati dal contratto nazionale per ideare nuovi assetti, pur nel rispetto dei vincoli economici imposti dalla spesa pubblica. La difficoltà di discostarsi dalla contrattazione nazionale, la quale caratterizza in concreto il sistema delle relazioni industriali italiano, per alcuni è proprio una delle cause principali dell'incapacità del nostro Paese di intercettare degli investimenti nel mercato globale ¹⁵⁶, tali da generare ricchezza e benessere per i diversi territori.

L'AReRaN ha dunque la possibilità, rispondendo così alle esigenze dei datori che la stessa rappresenta, di aumentare la capacità di attrazione nei confronti del mercato del lavoro, in modo da assicurare il costante rinnovo degli organici nel tempo e l'inserimento di figure e professionalità sempre più qualificate, attingendo anche dal settore privato. Nel contempo può riqualificare coloro i quali, nella ridefinizione degli assetti funzionali, non sono nelle condizioni di assicurare la qualità attesa per la prestazione richiesta ¹⁵⁷.

L'art. 127 della legge regionale 13/1998 orienta la scelta di istituire il comparto unico regionale sulla necessità/finalità di *razionalizzare gli apparati amministrativi e di accrescerne l'efficienza e l'efficacia* degli stessi. Una delle interpretazioni che se ne può ricavare è quella secondo la quale il comparto è uno strumento che può agevolare la devoluzione delle funzioni dalla Regione alle autonomie territoriali in un'ottica proprio di ridisegno complessivo dell'assetto dei poteri.

Tramite la definizione della cornice contrattuale di riferimento di tutti i diversi attori pubblici è possibile riconoscere in maniera adeguata diverse ed accresciute responsabilità. In essa si deve poi leggere la necessità di un ripensamento complessivo dell'assetto istituzionale regionale. In questo senso pare opportuno ricordare come il sistema pubblico a partire dagli anni '90 si sia diretto sempre più verso una modellizzazione a rete, abbandonando l'idea dello Stato centrale. Gli aspetti connessi all'individuazione del nuovo rapporto cittadini-istituzioni, fondato sull'attenzione verso l'economicità delle scelte a fronte dei servizi resi, hanno spinto ad intraprendere la via del decentramento che implica e favorisce un'evoluzione di alcuni aspetti fondamentali dell'apparato amministrativo, quali l'assetto istituzionale e quello finanziario ¹⁵⁸.

In questo scenario la scelta della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia di offrire una regolazione comune del rapporto di lavoro tra tutti gli interpreti chiamati a fornire in misura diversa servizi ai cittadini del territorio servito, costituisce una scelta chiara ed importante per la ricerca del migliore assetto ed equilibrio dei poteri esercitati. Inoltre, in termini di controllo dei costi del pubblico impiego, la scelta adottata consente di governare al meglio le risorse in un'ottica di omogeneizzazione dei trattamenti economici e degli istituti giuridici, profilando l'idea di un mercato del lavoro pubblico.

Sulla dimensione del comparto si evidenzia che non è ricompreso un settore indubbiamente significativo per numeri e per evoluzione giuridica, quale quello della sanità. Tale scelta si giustifica con il confronto dei comparti nazionali, ove la sanità costituisce settore a parte rispetto a quello di Regioni ed Enti locali. Questo è altresì giustificato dalla diversità delle professionalità in essa espresse ed operanti. Azzardando e forzando forse il progetto di razionalizzazione avviato con l'art. 127 della legge regionale 13/1998 con l'inserimento della sanità nel perimetro del comparto unico, una delle consuete imponenti voci del bilancio regionale avrebbe potuto trovare un'altra regolazione più in linea e coerente con tutti gli altri servizi pubblici del territorio. A ben vedere poi il rapporto di lavoro delle professioni sanitarie era stato già da tempo interessato ad interventi di riforma in termini di misurazione delle efficienze e di razionalizzazione dei costi (si veda ad esempio l'art. 3-bis [Direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario] del decreto legislativo 502/1992, in tema di valutazione dell'attività sanitaria e dell'operato dell'alta dirigenza), aspetti tutti che avrebbero potuto migliorare lo sviluppo complessivo dell'assetto del comparto in un'ottica di mercato del lavoro unico regionale.

Proseguendo nell'analisi della disciplina dell'art. 127 il riferimento del comma 2, in ordine alla procedura da seguire per la stipula della contrattazione collettiva, che pone la riserva di legge in materia, non fa altro che confermare genericamente quanto già previsto dall'art. 4 della legge regionale 18/1996 per la contrattazione regionale oltre che a

¹⁵⁶ P. ICHINO, *Che cosa non funziona nella centralizzazione del nostro sistema della contrattazione collettiva*, in I. SENATORI (a cura di), *Teoria e prassi delle relazioni industriali*, Milano, 2008, p. 419.

¹⁵⁷ G. VALOTTI, *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda*, Milano, 2000, p. 246 e 247.

¹⁵⁸ E. BORGONOV, *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, Milano, 2004, p. 54.

riferirsi alle successive disposizioni di cui all'art. 128 della legge regionale 13/1998 istitutive dell'AReRaN. Inoltre nelle prime fasi di avvio della contrattazione di comparto si è fatto ricorso anche all'applicazione dei principi contenuti nel decreto legislativo 29/1993, che sino a questo momento avevano regolato la disciplina negoziale per gli Enti locali regionali.

Il comma 3 dell'art. 127 legge regionale 13/1998 non fa altro che ribadire quanto già espresso in sede programmatica dalla legge regionale 10/1997, art 3, comma 3 *bis*, che anticipa il senso della riforma dello stato giuridico e del trattamento economico del personale degli Enti locali e della Regione verso l'omogeneizzazione dei diversi livelli.

È condivisibile questa prospettiva nella misura in cui il comparto unico si presenta come uno strumento di *corporate governance* a disposizione della Regione attraverso l'AReRaN. Infatti si condivide quella ricostruzione logica per cui nel contesto pubblico, il riferimento alla *governance* è strettamente correlato al ruolo che l'ente ha nella ricerca e nello sviluppo dei sistemi socio-economico-territoriali complessivamente intesi, all'interno dei quali esso è solo uno dei soggetti in gioco. In particolare una regione a statuto speciale, con alcune significative competenze e potestà in materia di programmazione e pianificazione degli interventi attuativi, deve giocare il suo ruolo non tanto come quello di un fornitore di servizi, quanto piuttosto come quello di sviluppatore della comunità territoriale. È quindi la capacità di attivare positive interazioni tra diversi portatori di interesse a realizzare lo sviluppo del territorio e il benessere dei cittadini¹⁵⁹.

L'obiettivo ultimo della *governance* pubblica è quello di dare competitività al sistema territoriale nell'accezione del migliorare le condizioni e di promuovere nuove opportunità per i soggetti presenti, generando così fenomeni di attrazione delle risorse ¹⁶⁰.

Già da questa descrizione si può cogliere come l'esercizio di questo potere di governo sia molto dinamico e dipendente dal ruolo che i soggetti pubblici intendono assumere.

Sviluppare una logica di *governance* impone un'estensione temporale ampia ed un'attività costante di consolidamento delle esperienze positive ottenute. Ne consegue che se si devono realizzare e gestire gli aspetti sopraesposti, la *governance* si può anche immaginare come un ciclo integrato su tre fasi: quella che individua i luoghi e le responsabilità di indirizzo e scelta strategica; quella che definisce i luoghi e le responsabilità di attuazione, riconducibili ad organismi snelli e fortemente orientati al risultato; quella infine che stabilisce quale organismo indipendente rispetto al coinvolgimento nelle precedenti fasi, deve verificare e come deve valutare i risultati ¹⁶¹.

Se si condivide questa costruzione teorica si nota che la scelta strategica originaria è stata quella di raccogliere in un unico comparto il personale della Regione e degli Enti locali, individuando nell'AReRaN il soggetto responsabile a realizzare questo nuovo assetto. La Regione stessa e gli Enti locali sono poi i soggetti chiamati a realizzare il comparto attraverso l'applicazione del contratto collettivo regionale di comparto, nonché con la realizzazione della contrattazione collettiva, tenendo in considerazione le linee di indirizzo definite dall'AReRaN. Infine c'è il ruolo da un lato della Presidenza della Regione, ma più ancora della Corte dei Conti, chiamate a valutare l'operato di questa realtà.

Esplicitato quindi l'obiettivo complessivo, cioè l'omogeneizzazione dei trattamenti tra quelle che sino a quel momento erano due realtà molto differenti, le modalità attraverso le quali raggiungerlo potevano essere diverse. Nei capitoli che seguono si avrà modo di tornare sulla questione, ma in questa sede preme sottolineare che il concetto di omogeneizzazione può portare a diverse scelte.

A parere di chi scrive il contesto in cui è sorta la convinzione di avviare il percorso del comparto, con le finalità sopra richiamate, era maturo e fertile per puntare al complessivo riassetto e ripensamento del lavoro pubblico nella Regione Friuli Venezia Giulia. Infatti, l'omogeneizzazione veicolata attraverso la contrattazione collettiva significa un adeguato assetto giuridico ed economico nel quale gli aspetti retributivi di natura tangibile (retribuzione base, indennità di posizione, altre indennità) e quelli di natura intangibile (formazione, sviluppo di carriera, mobilità tra enti) corrispondono essenzialmente a responsabilità e tipologia di attività confrontabili adeguatamente per i diversi enti in questione. Quello che forse è mancato è stata una reale e incondizionata analisi dell'assetto preesistente, con la visione complessiva del nuovo assetto ordinamentale da definire. La sensazione che al contrario si è percepita sin dai primi contratti è stata

¹⁵⁹ G. VALOTTI, *Management pubblico – Temi per il cambiamento*, Milano, 2005, p. 27

¹⁶⁰ G. VALOTTI, *Management pubblico – Temi per il cambiamento*, cit., p. 28.

¹⁶¹ G. VALOTTI, *Management pubblico – Temi per il cambiamento*, cit., p. 33.

quella di una generica riproposizione di schemi contrattuali tratti dall'esperienza nazionale e una rincorsa al livellamento degli aspetti retributivi verso gli standard applicati dall'ente Regione.

Si è così forse persa l'occasione di sfruttare l'istituzione del comparto unico, in una Regione a statuto speciale, per provare con coraggio a riformare il lavoro del pubblico impiego in termini innovativi e moderni attraverso l'unico e reale vero strumento, il contratto collettivo.

Il risultato di questo giudizio rassegnato è determinato anche dal dato temporale: 1998, emanazione della legge istitutiva del comparto, 2006, primo contratto collettivo del comparto unico del pubblico impiego.

Il tema della omogeneizzazione viene ribadito all'art. 128, comma 6, legge regionale 13/1998, laddove prevedendo un giustificato periodo transitorio, sono indicati, quali strumenti di convergenza, i contratti collettivi del quadriennio 1998-2001 e viene ribadito che, seppure con testi e trattative separate, gli accordi per il personale regionale e per quello degli Enti locali, devono puntare gradualmente a tale risultato.

La legge istitutiva del comparto nel definire le caratteristiche verso cui indirizzare il contratto unico ribadisce che l'accordo deve tenere in debita considerazione le diverse funzioni e responsabilità delle realtà coinvolte, ammettendo che l'omogeneizzazione sia sviluppata nel tempo e che soprattutto essa rispetti la compatibilità finanziaria, misurando in tal modo gli aspetti del costo del lavoro e il suo impatto nell'economia complessiva della Regione.

L'architettura del comparto unico si presenta quindi molto semplice ed essenziale, lasciando sostanzialmente al contratto e quindi alle parti del tavolo negoziale la responsabilità del successo della riforma.

4. L'alternanza degli interventi: alcune considerazioni sui testi normativi e sui contratti collettivi

Nella ricostruzione storica si devono peraltro segnalare altri atti utili a comprendere l'evoluzione che il comparto ha avuto dall'origine alla stesura dell'effettivo primo contratto collettivo di lavoro regionale unico. Infatti la formazione del primo Comitato direttivo avviene in data 24 giugno 1999, con il decreto del Presidente della Regione n. 0202/Pres.

Il lento avvio del comparto è caratterizzato anche dalla necessità di individuazione delle risorse economiche necessarie alla sua attuazione. In questo senso l'art. 2, comma 31, della legge regionale 2/2000 (*Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione - Legge finanziaria 2000*), prevede che siano le Autonomie locali a sostenere a carico dei propri bilanci i costi connessi all'istituzione del comparto, intendendosi gli oneri derivanti dalla definizione del contratto piuttosto che del funzionamento della struttura deputata alla negoziazione collettiva. La Regione tuttavia ha inteso agevolare il processo mettendo a disposizione una somma per l'anno 2000 (art. 2, comma 32, legge regionale 2/2000).

Tra le successive disposizioni normative atte a far avviare e sviluppare il comparto unico si segnala l'intervento operato dall'art. 16 della legge regionale 13/2000 (*Disposizioni collegate alla Legge finanziaria 2000*), il quale ai commi 7, 8, 9, 10 e 11 forniva puntuali indicazioni sulle procedure per l'ammissione al tavolo delle trattative dei soggetti rappresentativi dei lavoratori. La proposta di inserimento di tali indicazioni giungeva dalla medesima Giunta regionale la quale aveva condiviso con le Organizzazioni sindacali confederali la necessità di porre specifiche indicazioni per la determinazione della rappresentatività, legate esclusivamente al dato associativo, sino alla costituzione della Rappresentanza Sindacale Unitaria (RSU)¹⁶².

Nei due anni successivi dalla formale istituzione il legislatore regionale è tornato sulla materia con una legge dedicata al *Comparto unico del pubblico impiego della Regione e degli Enti locali e organizzazione dell'Agenzia regionale per la rappresentanza negoziale (AReRaN)*. Disposizioni concernenti il consigliere di parità, la legge regionale 2/2001, stralciandone il contenuto da un'altra proposta di legge regionale in materia di personale che era per la seconda volta all'attenzione della Corte Costituzionale. Tale disciplina è significativa in quanto nuovamente pone l'evidenza delle difficoltà che hanno caratterizzato la realizzazione della riforma e soprattutto l'attivazione dell'Agenzia, che alla data di approvazione della legge, non era ancora stata dotata del previsto regolamento per il suo funzionamento (art. 128, comma 9, legge regionale 13/1998). L'art. 1, comma 1, legge regionale 2/2001 (*Comparto unico del pubblico impiego della Regione e degli Enti locali e organizzazione dell'Agenzia regionale per la rappresentanza negoziale [AReRaN] Disposizioni*

¹⁶² Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, VII Legislatura – Discussioni – Seduta pomeridiana del 9 maggio 2000, intervento dell'Assessore alla formazione professionale, al lavoro, alla previdenza, alla cooperazione, all'artigianato, per lo sviluppo della montagna, all'organizzazione e al personale, Tondo, p. 43, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it.

concernenti il consigliere di parità) richiama, infatti, i principi individuati in un apposito accordo dell'aprile 2000 sottoscritto dalle Organizzazioni sindacali e dalla Giunta regionale.

Significativo è poi l'ennesimo riferimento normativo al fatto che si tratti di un processo di omogeneizzazione che è chiamato a perseguire degli obiettivi di miglioramento della qualità dei servizi offerti alla collettività, di creazione di strumenti ed assetti contrattuali che attuino il processo di riforma delle funzioni e delle competenze della Regione e degli Enti locali, di valutazione delle diverse funzioni esercitate dagli enti interessati con le connesse responsabilità (comma 2). La significatività dell'aver ribadito questi importanti obiettivi sta a dimostrare che nel periodo di tempo dalla formale attivazione del sistema unico a questo ulteriore intervento molti erano ancora i dubbi e le resistenze degli attori coinvolti. Tant'è che la Regione nuovamente torna a garantire le debite risorse per l'equiparazione dei trattamenti economici tra il personale regionale e quello degli Enti locali (comma 3).

Si deve inoltre evidenziare come solo con questo intervento la legge ulteriormente definisce la struttura dell'Agenzia, quasi a volerla dotare di tutte quelle prerogative proprie di un ente molto più appesantito rispetto all'iniziale profilazione. Appaiono, infatti, il Collegio dei revisori dei conti, chiamato ad esercitare il controllo sulla gestione contabile e finanziaria (comma 7), la disciplina puntuale di controllo degli atti dell'ente, verifica demandata alla Giunta regionale, per il programma dell'attività, il bilancio preventivo, il conto consuntivo, gli atti di carattere regolamentare e generale, nonché le deliberazioni di affidamento di consulenze esterne (comma 8). Tutto ciò incardinato in un procedimento caratterizzato da termini e adempimenti dell'AReRaN, della Giunta regionale, della Ragioneria generale (poi Direzione centrale risorse economiche e finanziarie) (commi 9, 10, 11).

Ulteriori puntuali disposizioni definiscono le modalità attraverso le quali l'Agenzia nella sua autonomia opera con riferimento al personale (comma 12), nonché l'introduzione del Direttore dell'Agenzia stessa, la sua nomina e revoca, le modalità di definizione del suo trattamento economico, le sue attribuzioni (commi 15, 16, 17, 18, 19).

Ne deriva quindi un vero e proprio nuovo ente regionale, il che fa presupporre che una tale strutturazione debba rispondere ad un elevato carico di attività, le quali consentiranno di raggiungere il risultato dell'equiparazione come previsto per il 31 dicembre 2005 (comma 3). La discussione in aula ha realmente posto questo genere di considerazioni e preoccupazioni; c'è chi tra i consiglieri ha paventato il timore che si stesse costruendo una nuova "basilica", riferendosi quindi non tanto agli aspetti spirito-sacrali quanto allo sforzo ed impegno nel realizzare un'opera, il comparto unico appunto, per il quale si sarebbero spese nel tempo ingenti risorse ¹⁶³. Nello spirito dei consiglieri proponenti questo ulteriore tassello aveva una valenza eminentemente tecnico-amministrativa e che avrebbe consentito all'AReRaN di operare legittimamente e con gli strumenti necessari ¹⁶⁴. In questa fase del dibattito sugli assetti istituzionali sia la Giunta regionale che il Consiglio, intravedevano un possibile alleggerimento delle funzioni all'epoca gestite direttamente dalla Direzione regionale dell'organizzazione e del personale in materia di contrattazione e di gestione dei contratti di lavoro ¹⁶⁵.

Innanzitutto a questo assetto viene da pensare che le condizioni per lavorare alla realizzazione del comparto e del primo contratto collettivo di lavoro ci sono tutte. Infatti, prima dell'ennesimo intervento normativo in materia, sono stati sottoscritti i primi contratti di convergenza per il personale regionale e per gli Enti locali.

Nell'accingersi quindi a definire le linee guida delle singole negoziazioni, l'Amministrazione regionale ha sentito la necessità di condividere direttamente con le associazioni rappresentative degli Enti locali alcuni principi cardine che avrebbero dovuto caratterizzare la nuova stagione negoziale. Infatti, in un accordo del luglio 2001 si stabiliva che la crescita salariale della popolazione meglio retribuita del comparto, il personale regionale, fosse limitata entro la misura del tasso di inflazione programmata. In questo modo gli incrementi dell'area dirigenziale regionale costituivano il termine superiore di riferimento nel processo di equiparazione, entro il limite del tasso d'inflazione programmata ¹⁶⁶.

Le parti negoziali avevano nel frattempo raggiunto i seguenti accordi:

¹⁶³ Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, VIII Legislatura – Discussioni – Seduta pomeridiana del 12 dicembre 2000, intervento del Consigliere Puiatti, p. 11, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it.

¹⁶⁴ Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, VIII Legislatura – Discussioni – Seduta pomeridiana del 12 dicembre 2000, relazione della relatrice Seganti, p. 29, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it.

¹⁶⁵ Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, VIII Legislatura – Discussioni – Seduta pomeridiana del 12 dicembre 2000, intervento del Presidente della Giunta Antonione, p. 18, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it.

¹⁶⁶ Rapporto di certificazione della Corte dei Conti, Sez. Contr. FVG, ad. plen. 3/2003, p. 1, disponibile sul sito www.cortedeiconti.it.

- ❖ Contratto collettivo regionale di lavoro relativo all'Area della dirigenza del Comparto unico del pubblico impiego – Area delle Autonomie locali - Quadriennio normativo 1998-2001, I° biennio economico 1998-1999 e II° biennio economico 2000-2001, sottoscritto in data 19 giugno 2003;
- ❖ Contratto collettivo regionale di lavoro relativo al personale regionale dirigente bienni economici 1998-1999 e 2000-2001, sottoscritto in data 23 dicembre 2003.

Questo contratto rientra appieno nel processo di equiparazione dei trattamenti tabellari tra le aree della Regione e degli Enti locali, in applicazione delle disposizioni di cui alla LR 13/1998. Dopo una prima certificazione negativa della Corte dei Conti, Sezione del Friuli Venezia Giulia, determinata dall'incompatibilità economica della preintesa ¹⁶⁷ e la successiva rivisitazione da parte dell'ARERaN e delle Organizzazioni sindacali, l'accordo ottiene una certificazione positiva con osservazioni e raccomandazioni. Tale rapporto pone in luce una serie di criticità proprie della struttura gestionale della Regione, quali la carenza di strumenti adeguati di programmazione e controllo che consentano una previsione ed un controllo della spesa del personale e un sistema di monitoraggio relativo all'attività dirigenziale cui legare la parte di retribuzione accessoria ¹⁶⁸.

- ❖ Contratto collettivo regionale di lavoro regionale – Area non dirigenziale degli Enti locali – Quadriennio normativo (I fase) 2002-2005 e biennio economico 2002-2003, sottoscritto in data 26 novembre 2004.

Anche questo accordo costituisce un altro pezzo delle fondamenta del comparto unico che tuttavia si inserisce in un contesto giuridico alquanto critico reso tale dal superamento dei limiti di crescita retributiva, stabiliti dal citato accordo di attuazione del luglio 2001, da parte del contratto per il personale regionale, sopraccitato, e dall'introduzione, sempre per mano della Regione della legge regionale 20/2002. Si tratta di una disciplina che rappresenta sicuramente un altro tassello verso la strada del comparto perché costituisce un valido metodo per allineare la classificazione del personale regionale con una struttura simile a quello in cui è inquadrato quello degli Enti locali, venendosi così a definire un primo elemento giuridico dell'equiparazione ¹⁶⁹. È stato tuttavia anche osservato che questo provvedimento, nato appunto essenzialmente per adeguare la struttura ordinamentale del personale regionale alla situazione vigente negli altri comparti nazionali, ha determinato, con la costruzione del reticolo delle categorie e delle posizioni economiche, un inquadramento ancora più favorevole per i regionali e, conseguentemente, ha ancora una volta innalzato il limite massimo per la crescita del costo del lavoro ¹⁷⁰. Inoltre la sensazione che ne deriva è quella secondo la quale l'Amministrazione regionale continuerebbe a operare delle scelte di politica retributiva come se fosse avulsa dal comparto unico, che la medesima ha fortemente voluto, in quanto non ha determinato parametri certi per la crescita delle proprie dinamiche salariali alle quali, in qualche modo, il tavolo negoziale degli Enti locali deve adeguarsi per raggiungere l'obiettivo della omogeneizzazione delle retribuzioni, senza che si pregiudichi la finanza pubblica ¹⁷¹.

- ❖ Contratto collettivo regionale di lavoro relativo al personale regionale non dirigente quadriennio giuridico 1998-2001, sottoscritto in data 14 marzo 2005.

Questo accordo contrattualizza gran parte delle previsioni indicate per l'Amministrazione regionale con la legge regionale 20/2002, quali le materie in cui la contrattazione collettiva integrativa è competente, gli istituti delle progressioni di carriera orizzontali e verticali, nonché l'istituzione delle posizioni organizzative.

Come si può ben notare i contratti sopra menzionati hanno costituito le prime tappe di avvicinamento, che tuttavia è stato caratterizzato comunque da diverse asimmetrie sistemiche delle due anime del comparto.

In senso procedurale uno dei nodi critici da dirimere era la rappresentatività dei lavoratori, individuata in modo diverso presso gli Enti locali e la Regione. Il problema rilevato era quindi quello di armonizzare le diverse rappresentatività nei processi di contrattazione già avviati e al contempo definire le nuove regole che avrebbero guidato la nascita dell'atteso primo contratto di comparto.

¹⁶⁷ Rapporto di certificazione della Corte dei Conti, Sez. Contr. FVG, ad. plen. 3/2003, cit.

¹⁶⁸ Rapporto di certificazione della Corte dei Conti, Sez. Contr. FVG, ad. plen. 6/2003, p. 2, disponibile sul sito www.cortedeiconti.it.

¹⁶⁹ Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, VIII Legislatura – Discussioni – Seduta antimeridiana del 27 giugno 2002, intervento dell'Assessore all'ambiente, alla protezione civile e al personale Ciani, p. 23, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it.

¹⁷⁰ Rapporto di certificazione della Corte dei Conti, Sez. Contr. FVG, ad. plen. 16/2004, p. 1, disponibile sul sito www.cortedeiconti.it

¹⁷¹ Rapporto di certificazione della Corte dei Conti, Sez. Contr. FVG, ad. plen. 16/2004, cit., p. 4.

La necessità, peraltro condivisa dalle stesse parti sociali, di risolvere questi temi seppur all'apparenza procedurali, ma sostanziali nella redistribuzione degli equilibri di forza tra le organizzazioni sindacali, ha indotto il legislatore a intervenire nuovamente. Ecco quindi che la legge regionale 19/2005 (*Norme in materia di comparto unico del pubblico impiego regionale e locale, nonché di accesso al pubblico impiego regionale*) con un unico articolo torna a disciplinare le modalità di calcolo della rappresentanza sindacale, questione che aveva creato non poche difficoltà in sede di individuazione dei soggetti titolati a sedere al tavolo delle trattative, avuto riferimento alle dimensioni dei due mondi che nel comparto hanno trovato un'unica dimensione, quello degli Enti locali con circa 12.000 dipendenti e quello della Regione con circa 3.000, ente nel quale non erano state mai attivate le procedure per l'individuazione della rappresentanza sindacale unitaria (RSU). Inoltre, come evidenziato dalla stessa AReRaN, non potevano trovare applicazioni le omologhe disposizioni del decreto legislativo 165/2001, in quanto l'essere usciti come Regione dalla contrattazione nazionale, inibisce il ricorso alla disciplina in materia che l'Agenzia per la rappresentanza negoziale (ARaN) utilizza per il comparto Regioni – Autonomie locali ¹⁷². Si sono quindi indicati i criteri per l'ammissione alle trattative tenendo in considerazione sia il dato associativo che quello elettorale (art. 1, comma 2 legge regionale 19/2005), verificati al 31 dicembre dell'anno antecedente all'inizio del periodo contrattuale di riferimento (art. 1, comma 3, legge regionale 19/2005). Altra valutazione deve essere fatta in caso di sottoscrizione dell'accordo raggiunto, per cui le organizzazioni aderenti devono rappresentare nel loro complesso almeno il 51 % (art. 1, comma 4, legge regionale 19/2005). Queste disposizioni costituiscono l'ordinaria procedura che l'AReRaN è chiamata a seguire dal primo effettivo contratto di comparto, a far data del 1° gennaio 2006, per il quadriennio 2006-2009, mentre sono individuate alcune puntuali disposizioni di natura transitoria atte a traghettare le parti sociali di quelli che sino a quel momento erano tavoli separati, in un unico contesto di confronto (art. 1, comma 7, legge regionale 19/2005). Giova evidenziare come la discussione su questa nuova disciplina di contesto e di funzionamento, che, si noti, ha trovato nella IX Legislatura le parti politiche a ruoli contrapposti, avesse fatto emergere il grande ritardo nell'attuazione complessiva del comparto unico, composto non solo dalla contrattazione collettiva, ma anche dal connesso processo di trasferimento delle funzioni dalla Regione agli altri enti territoriali. Pur rincorrendo l'avvicinamento dei trattamenti tabellari degli Enti locali a quelli del personale regionale, divario stimato in circa il 20% rispetto a quanto percepito dagli omologhi dipendenti pubblici del comparto nazionale ¹⁷³, non sono state attuate misure di decentramento amministrativo che comportassero, da un lato, l'incremento delle responsabilità e, dall'altro, l'opportunità/necessità di trasferire anche il personale senza con questo creare sperequazioni all'interno degli enti riceventi.

Le parti negoziali hanno quindi raggiunto i seguenti accordi:

- ❖ Contratto collettivo regionale di lavoro del personale regionale non dirigente biennio economico 2002-2003, sottoscritto in data 26 maggio 2006.

Esso, oltre ad indicare gli interventi salariali connessi al biennio in argomento, stabilisce quali sia la composizione della delegazione trattante della contrattazione collettiva integrativa, individuando per le organizzazioni sindacali la RSU e i rappresentanti delle organizzazioni sindacali territoriali di categoria firmatarie del medesimo contratto e dando pertanto così attuazione alla legge regionale 19/2005.

La definizione delle regole per la contrattazione ha indubbiamente agevolato la predisposizione dei testi contrattuali, ma questo non è servito ancora a lasciare piena autonomia alle parti per definire e raggiungere gli obiettivi noti del comparto. Una delle maggiori difficoltà è stata quella di addivenire alla perequazione delle strutture salariali delle due anime del pubblico impiego.

La bozza di accordo sottoscritta dalle parti sociali l'11 agosto 2006 relativa all'area non dirigenti quadriennio giuridico 2002-2005 e biennio economico 2004-2005 recava il definitivo raggiungimento dell'obiettivo dell'uniformità di trattamento per tutto il personale del comparto unico, realizzando così, di fatto, lo stesso. Il testo contrattuale tuttavia non trovava una favorevole valutazione da parte dell'organo di giurisdizione contabile che con

¹⁷² I^a Commissione Permanente del Consiglio della Regione Friuli Venezia Giulia, verbale della seduta del 25 luglio 2005, n. 51, intervento del Presidente dell'AReRaN Patuanelli, p. 11, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it.

¹⁷³ I^a Commissione Permanente del Consiglio della Regione Friuli Venezia Giulia, verbale della seduta del 25 luglio 2005, n. 52, intervento del Consigliere Ciani, p. 8, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it.
Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, IX Legislatura – Discussioni – Seduta pomeridiana del 27 luglio 2005, intervento del Consigliere Ciani, p. 18, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it.

la deliberazione n. 15 della Sezione Plenaria, del 4 ottobre 2006, rendeva certificazione non positiva, in quanto dalla lettura complessiva dei diversi istituti contrattuali e degli incrementi proposti, si raggiungeva un incremento complessivo dell'8,7% della massa salariale, seppure spalmato in un lungo periodo, ma che tuttavia era incompatibile con le contingenze economiche della finanza pubblica regionale e nazionale ¹⁷⁴. Per la Corte questo aumento non trovava neppure una plausibile giustificazione nel fatto che esso fosse stato accompagnato da provvedimenti di riforma e di efficientamento dell'assetto amministrativo a beneficio della collettività, come dichiarato nella legge regionale 15/2001 (*Disposizioni generali in materia di riordino della Regione e conferimento delle funzioni e compiti alle Autonomie locali*). In essa veniva fatto espresso riferimento al rispetto, nel processo di conferimento delle funzioni dalla Regione agli Enti locali, dei principi di sussidiarietà, completezza, omogeneità ed unicità della responsabilità amministrativa, efficienza ed economicità, nonché di autonomia organizzativa e regolamentare ¹⁷⁵.

Innanzitutto a questo ulteriore blocco del percorso verso il completamento del comparto unico, la Giunta regionale ha deciso di intervenire ricorrendo allo strumento legislativo, con la presentazione di un emendamento ad articolo unico nella proposta di legge 210 (*Disposizioni urgenti in materia di personale*) della IX Legislatura sottoscritta da un gruppo trasversale di consiglieri.

La Giunta, a fronte delle osservazioni della Corte dei Conti, ha inserito in legge le disposizioni della preintesa contrattuale che recavano gli aumenti retributivi annui lordi, andando così ad esorbitare dalla propria competenza in questa materia, la quale, come noto, si deve limitare alla definizione delle direttive per la contrattazione collettiva che l'AReRaN è chiamata a seguire. Il Consiglio regionale nell'istituire il dibattito ha sentito la necessità di audire le rappresentanze sia dei lavoratori che quelle datoriali, per verificarne la volontà di condivisione di un intervento tanto straordinario quanto ritenuto però necessario per il completamento del processo di perequazione ed omogeneizzazione degli istituti contrattuali degli Enti locali e della Regione. Le considerazioni espresse dalle parti sociali sono state a vario modo e con diverse puntualizzazioni a supporto della scelta fatta dalla Giunta regionale, nella misura in cui le puntuali proposte ripresentavano quanto dalle stesse deciso sul tavolo negoziale ¹⁷⁶.

Il dibattito che è poi seguito sia in fase di Commissione permanente che in fase di discussione in aula, ha registrato una netta contrarietà da parte dell'opposizione all'approvazione di tale articolato, nella misura in cui esso andava ad invadere la materia della contrattazione, quindi sostanzialmente illegittimo ed incostituzionale. Esso si presentava come una soluzione opportuna nell'ambito del delicato dialogo tra le parti che caratterizza ogni tavolo negoziale e violava il principio di buona amministrazione poiché non offriva diverse soluzioni a quanto puntualmente osservato e stigmatizzato dalla Corte dei Conti nel suo rapporto di certificazione ¹⁷⁷. Per contro, la posizione della maggioranza, supportata anche dal favore della quasi totalità delle rappresentanze dei lavoratori e dei datori, era quella secondo cui con questo ultimo definitivo provvedimento era possibile, da un lato, riconoscere gli aumenti retributivi ordinari e derivanti dall'andamento dell'inflazione per dei periodi di riferimento ormai ampiamente trascorsi, oltre che, attraverso il rispetto di diversi atti di natura pattizia, contrattuale e legislativa, con la definitiva realizzazione della perequazione. Così facendo la Giunta ha ritenuto che comunque non si aggirasse alcun tipo di controllo da parte della Corte dei Conti, dal momento che l'intervento in esame operava prevalentemente verso l'obiettivo della compiuta omogeneizzazione dei sistemi retributivi sino ad allora separati sia dal punto di vista formale, poiché contenuti fisicamente in distinti contratti, che da quello sostanziale, per le note differenze salariali ¹⁷⁸. Misura questa che doveva essere comunque tenuta distinta dall'effettivo rinnovo contrattuale ordinario.

La disposizione in questione è divenuta quindi l'art. 5 (*Comparto unico*) della legge regionale 23/2006 (*Disposizioni urgenti in materia di personale*) che si presenta, per i contenuti in essa espressi, effettivamente come una manifesta invasione della legislazione nella sfera legalmente riservata alla contrattazione collettiva. Questa forzatura è stata però l'ultima grande intromissione del legislatore regionale in materia.

¹⁷⁴ Rapporto di certificazione della Corte dei Conti, Sez. Contr. FVG, ad. plen. 15/2006, p. 4, disponibile sul sito www.cortedeiconti.it.

¹⁷⁵ Rapporto di certificazione della Corte dei Conti, Sez. Contr. FVG, ad. plen. 15/2006, p. 1, disponibile sul sito www.cortedeiconti.it.

¹⁷⁶ Si veda l'Atto della Commissione Permanente del Consiglio della Regione Friuli Venezia Giulia, verbale della seduta del 10 novembre 2006, n. 79, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it.

¹⁷⁷ Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, IX Legislatura – Discussioni – Seduta pomeridiana del 21 novembre 2006, intervento del relatore Molinaro, p. 16 e ss., disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it.

¹⁷⁸ Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, IX Legislatura – Discussioni – Seduta pomeridiana del 21 novembre 2006, intervento dell'Assessore regionale all'organizzazione, al personale ed ai sistemi informativi Pecol Cominotto, p. 22 e ss., disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it.

Si deve peraltro evidenziare che il Consiglio regionale ha, a distanza di qualche settimana dall'approvazione di questa norma, approvato un'altra legge in attuazione al decentramento delle funzioni dalla Regione alle Autonomie locali. Infatti con la legge regionale 24/2006 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli Enti locali in materia di agricoltura, foreste, ambiente, energia, pianificazione territoriale e urbanistica, mobilità, trasporto pubblico locale, cultura, sport*) sono state adottate una serie di misure per il passaggio di alcune funzioni dall'Amministrazione regionale agli Enti locali, sulla base dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, di completezza ed unicità dei procedimenti amministrativi, di efficienza ed economicità, di autonomia organizzativa e regolamentare degli enti conferiti, di trasferimento delle risorse. Con riferimento a quest'ultimo aspetto si segnala l'art. 3, commi 2 e 3, della legge regionale 24/2006, il quale fa espressa menzione del passaggio del personale regionale ai ruoli degli enti destinatari delle funzioni trasferite.

Al di là dunque delle questioni connesse al personale coinvolto, il senso chiaro di questo provvedimento legislativo è proprio la ridefinizione del ruolo della Regione con prerogative politiche, pensata come più snella e volta soprattutto a definire una programmazione ed una pianificazione ¹⁷⁹ complessiva di tutto il tessuto regionale, sia istituzionale che imprenditoriale, mantenendo sugli enti delegati una funzione di controllo a cui far seguire l'esercizio di un potere sostitutorio in caso di inattività (art. 5, legge regionale 24/2006). Non sono tuttavia mancate le critiche da parte dell'opposizione su questo testo, interpretato più come il presupposto esclusivo per giustificare la perequazione economica tra il personale regionale e quello degli enti locali, oggetto dell'ipotesi di accordo sul primo contratto di comparto, giudicata negativamente dalla Corte dei Conti, attraverso il trasferimento di alcune *fastidiose incombenze*, piuttosto che la realizzazione di un vero e proprio decentramento ¹⁸⁰.

A seguito dunque di questi interventi di supporto della legislazione le parti hanno avuto modo di presentare nuovamente la preintesa, rivista alla luce delle disposizioni di cui alla legge regionale 23/2006.

Della validità di questo articolato costruito giuridico ed economico è stato dato riscontro da parte della Corte dei Conti la quale, pur riconoscendo che la propria attività di verifica della compatibilità è stata ridotta a causa del nuovo assetto delle fonti proposto dall'art. 5 della legge regionale 23/2006 la quale ha appunto separato i costi prettamente contrattuali del periodo di riferimento (2002-2005) da quelli connessi alla perequazione, inseriti dalla legge nel bilancio a carico dell'Amministrazione, ha reso certificazione positiva all'accordo ¹⁸¹. In questo modo il 7 dicembre 2006 è stato finalmente sottoscritto il primo contratto collettivo di lavoro del comparto unico del pubblico impiego per l'area non dirigenziale.

Successivamente, il 29 febbraio 2008, è stato sottoscritto il Contratto collettivo regionale di lavoro – Area della dirigenza del personale del comparto unico – quadriennio normativo 2002-2005, biennio economico 2002-2003 e biennio economico 2004-2005, mentre il 30 settembre 2010 il Contratto collettivo regionale di lavoro – Area della dirigenza del personale del comparto unico – quadriennio normativo 2006-2009, biennio economico 2006-2007 e biennio economico 2008-2009.

Il comparto unico ha però avuto una recente innovazione nell'ambito degli organi e della struttura che ne garantiscono il funzionamento. Infatti, con l'art. 13, comma 37, lettera a) della legge regionale 24/2009 (*Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione - Legge finanziaria 2010*) è stato abrogato l'art. 128 della legge regionale 13/1998, istitutivo dell'AReRaN. Pertanto, a far data del 1 marzo 2010, le funzioni negoziali ad essa attribuite sono quindi al momento esercitate dalla Delegazione trattante pubblica di comparto con funzioni di rappresentanza, a livello regionale, in sede di contrattazione collettiva delle amministrazioni del comparto unico (art. 13, comma 28, legge regionale 24/2009) istituita presso la Direzione della funzione pubblica dell'Amministrazione regionale. La proposta di tale riassetto è stata veicolata da un emendamento dei consiglieri di maggioranza ¹⁸², complessivamente indirizzato al contenimento della spesa pubblica del personale, che ha suscitato non poche perplessità tra i colleghi dell'opposizione soprattutto in merito alla condivisione di tale scelta sia con le altre organizzazioni datoriali (ANCI, UPI e UNCEM) sia con le Organizzazioni sindacali, le quali ancorché

¹⁷⁹ Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, IX Legislatura – Discussioni – Seduta antimeridiana del 24 ottobre 2006, Relazione del relatore di maggioranza Travanut, p. 63 e ss., disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it.

¹⁸⁰ Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, IX Legislatura – Discussioni – Seduta antimeridiana del 24 ottobre 2006, Intervento del relatore di minoranza Salvador, p. 34, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it.

¹⁸¹ Rapporto di certificazione della Corte dei Conti, Sez. Contr. FVG, ad. plen. 82/2006, p. 2 e ss., disponibile sul sito www.cortedeiconti.it.

¹⁸² Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, X Legislatura – Raccolta emendamenti d'aula al disegno di legge n. 92 – Seduta pomeridiana del 18 dicembre 2009, p. 114, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it.

controparti nell'ambito della contrattazione collettiva, avrebbero potuto esprimere utili suggerimenti per la prosecuzione nell'attività di rafforzamento del comparto unico ¹⁸³.

Inoltre la legge regionale 24/2009, introduce alcune significative modifiche in conseguenza dell'approvazione del decreto legislativo 150/2009, recante modifiche al decreto legislativo 165/2001. Si segnala ad esempio che, similmente alla disciplina nazionale (art. 40, comma 3, decreto legislativo 165/2001), la durata contrattuale è definita in analogia al settore privato, in tre anni (art. 13, comma 34, legge regionale 24/2009), che l'indennità di vacanza contrattuale annua lorda connessa al rinnovo del Contratto collettivo di lavoro per il triennio 2010-2012 è corrisposta nella misura del 0,50% dello stipendio tabellare annuo lordo (art. 13, comma 36, legge regionale 24/2009), in coerenza con quanto dispone l'art. 47 bis del decreto legislativo 165/2001. Ancora si specifica che le risorse per gli incrementi retributivi per i rinnovi dei contratti collettivi del comparto sono definite dalla Regione, nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità, previa consultazione con le rappresentanze istituzionali del sistema delle Autonomie locali.

Dalla lettura di questo intervento riformatore che, come detto, in aula ha sollevato diverse perplessità nei consiglieri di opposizione per le modalità e le tempistiche della sua presentazione e discussione, si intravede l'esigenza dell'Amministrazione regionale di allinearsi alla riforma del lavoro pubblico introdotta dal Ministro Brunetta. Così facendo si coglie ancora una volta un'incapacità da parte del potere legislativo ed esecutivo regionale di utilizzare al meglio la propria autonomia e capacità di poter essere degli innovatori su di un tema, quello del pubblico impiego, per il quale si sono realizzate sempre troppo poche misure innovative nella cultura sia del rapporto di lavoro sia nella creazione delle relazioni sindacali. Forse a ben vedere, la soppressione dell'ARaRn costituisce una significativa novità nel panorama delle relazioni sindacali, non fosse però che riporta la Regione all'anno 1997, allorquando con la legge regionale 31/1997 si costituiva la delegazione trattante di parte pubblica formata da tre esperti estranei all'Amministrazione.

In un contesto giuridico nel quale le esperienze delle diverse agenzie per la rappresentanza negoziale subiscono degli interventi correttivi (si vedano le disposizioni di cui agli artt. 56 e seguenti del decreto legislativo 150/2009 sul nuovo assetto dell'ARaRn o ancora l'art. 53 della legge regionale Valle d'Aosta 22/2010 che modifica la funzione dell'Agenzia Regionale per le Relazioni Sindacali, nell'ambito della complessiva riforma dell'Amministrazione regionale della Valle d'Aosta), la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia decide di sopprimere il soggetto titolato a condurre la contrattazione pubblica di un settore di circa 18.000 lavoratori.

5. Conclusioni

Dalla lettura dell'evoluzione storica che il comparto ha avuto in questi ultimi 12 anni si è compreso come esso si sia formato con interventi alterni del legislatore regionale e delle parti sociali, il che potrebbe stare a significare che senza l'apporto di uno di questi attori, gli altri, autonomamente, non sarebbero riusciti a realizzarlo. Un'altra considerazione che nasce spontanea è quella relativa all'esercizio dei poteri dei singoli soggetti, un esercizio che sulla carta appariva ben definito, ma che nella realtà ha visto poi il suo blocco per l'intromissione, a diversi livelli, di altri attori non pienamente titolati.

Se poi, come è emerso chiaramente dalla ricostruzione proposta, il comparto unico costituisce soltanto una delle azioni del processo attuativo di un decentramento funzionale in chiave federalista, spiace constatare che nel progetto complessivo di devoluzione, i cui interpreti principali sono state tutte le forze politiche che si sono alternate al governo della Regione, non si sia consolidata una visione solida, innovativa e duratura nella classe politica regionale di tale progetto. Inoltre non vi è stata mai chiarezza, condivisione e convergenza sull'architettura complessiva del sistema regionale da trasformare, oltre che non avere mai definito e rispettato fasi e tempi delle principali azioni da intraprendere. Poi è assolutamente mancato il monitoraggio sistematico dello stato di concreta attuazione su quanto si è riusciti a fare con questa azione disorganica di riforma, senza peraltro giungere mai ad una valutazione di merito dei risultati ottenuti, che avrebbe portato al rafforzamento o alla correzione del disegno generale dell'evoluzione ¹⁸⁴. A tale ultimo proposito, non si è riusciti a cogliere appieno il motivo della soppressione dell'ARaRn: dalla lettura degli atti consiliari, non vi è

¹⁸³ Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, X Legislatura – Discussioni – Seduta pomeridiana del 18 dicembre 2009, Intervento del relatore di minoranza Kocijančič, p. 94 e intervento del consigliere Icopo, p. 97, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it.

¹⁸⁴ E. ONGARO – G. VALOTTI, *La gestione del decentramento – Governance e innovazione organizzativa nell'esperienza di Regione ed Enti locali in Lombardia*, Milano, 2005, p. 9.

traccia di alcuna relazione, studio, analisi che supportasse una scelta così drastica, in netto contrasto con gli assetti istituzionali esistenti negli altri ordinamenti italiani, quale quello nazionale o regionale.

La ricostruzione proposta evidenzia che molteplici sono stati i motivi per cui si è realizzato con grande ritardo il comparto unico, peraltro in un contesto di non ancora pieno e completo decentramento.

Se tuttavia si intende guardare al futuro, è opinione di chi scrive che il comparto unico del pubblico impiego del Friuli Venezia Giulia costituisca ancora una grande opportunità per fare del lavoro alle dipendenze di Regione ed Enti locali un punto di riferimento regionale e nazionale in tema di innovazione e per la creazione del benessere dei lavoratori e dei cittadini.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ANTONINI L., *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in *Federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n. 25/2009, disponibile sul sito: www.federalismi.it.

BARTOLE S. – BIN R. – FALCON G. – TOSI R., *Diritto regionale dopo le riforme*, Bologna, 2003.

BORGONOV E., *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, Milano, 2004.

D'ANTONA M., *Il lavoro delle riforme – Scritti 1996-1999*, Roma, 2000.

ICHINO P., *Che cosa non funziona nella centralizzazione del nostro sistema della contrattazione collettiva*, in I. Senatori (a cura di), *Teoria e prassi delle relazioni industriali*, Milano, 2008.

ONGARO O. – VALOTTI G., *La gestione del decentramento – Governance e innovazione organizzativa nell'esperienza di Regione e ed Enti locali in Lombardia*, Milano, 2005.

SESTITO P., *Il rinnovamento delle relazioni industriali tra proposte di riforma e bilateralismo*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 4/XVI, 2006.

VALOTTI G., *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda*, Milano, 2000.

VALOTTI G., *Management pubblico – Temi per il cambiamento*, Milano, 2005.

ZOPPOLI L., *A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 1/2008.

*Il rapporto di lavoro del personale non dirigenziale
alle dipendenze delle Regioni e delle Autonomie locali:
il caso del Friuli Venezia Giulia*

**IL RAPPORTO DI LAVORO DEL PERSONALE NON DIRIGENZIALE
ALLE DIPENDENZE DELLE REGIONI E DELLE AUTONOMIE LOCALI:
IL CASO DEL FRIULI VENEZIA GIULIA**

Maria Dolores Ferrara *

Sommario

1. Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle Regioni a statuto ordinario tra esigenze di uniformità e bisogno di differenziazione	57
2. Il contratto collettivo del comparto Regioni e Autonomie locali	59
3. Le relazioni sindacali nel comparto Regioni ed Autonomie locali	60
4. Il lavoro pubblico nelle Regioni a statuto speciale: premessa.....	62
4.1. La disciplina del rapporto di lavoro pubblico non dirigenziale in Friuli Venezia Giulia tra comparto unico di contrattazione collettiva, principi statali di “riforma economico-sociale” e legislazione regionale.....	64
5. Le relazioni sindacali nel comparto unico di contrattazione collettiva regionale del Friuli Venezia Giulia	67
5.1. I soggetti firmatari	67
5.2. Il procedimento di stipula.....	69
6. Il trattamento normativo del personale non dirigenziale del comparto unico di contrattazione collettiva regionale del Friuli Venezia Giulia	70
6.1. Il contratto di lavoro: forma, periodo di prova, classificazione del personale e progressioni di carriera.....	70

* Dottore di ricerca in diritto del lavoro europeo – Università degli Studi di Trieste.

6.1.1. La vice dirigenza nella legge regionale n. 16/2010.....	72
6.1.2. Le progressioni di carriera.....	74
6.2. Cause di sospensione del rapporto di lavoro: la malattia del lavoratore.....	75
6.3. Il procedimento disciplinare.....	76
6.4. La valutazione del personale	77
6.5. La mobilità del personale	79
Riferimenti bibliografici.....	80

1. Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle Regioni a statuto ordinario tra esigenze di uniformità e bisogno di differenziazione

La ricerca in materia di contrattazione collettiva del pubblico impiego in Friuli Venezia Giulia costituisce un'importante occasione per svolgere una riflessione sull'impiego pubblico regionale e locale alla luce delle svariate riforme che hanno investito il pubblico impiego in Italia.

La quarta riforma della pubblica amministrazione, avviata con l'approvazione della legge delega n. 15/2009 e attuata fino ad oggi con i decreti legislativi nn. 150/2009 e 198/2009, si accompagna a una vistosa operazione di "pubblicizzazione" dei presupposti ideologici a fondamento dei nuovi istituti¹⁸⁵. Se pare non essere una novità l'esistenza di una dimensione ideologica alla base delle diverse e successive riforme che hanno interessato la pubblica amministrazione dal 1983 in avanti, questa ultima quarta rivisitazione della disciplina del lavoro pubblico è caratterizzata dalla marcata tendenza a rendere evidenti le ideologie di fondo della riforma, prima ancora di discutere e divulgare le novità normative. È stato acutamente osservato che, giunti all'ennesimo tentativo di riformare il pubblico impiego, è arrivato il momento di avviare una riflessione scientifica sulla dimensione "ideologica" della riforma, al fine di cogliere le continuità/discontinuità delle diverse tecniche di regolamentazione di volta in volta utilizzate dai legislatori di questi anni¹⁸⁶. Prima ancora di consultare i testi di legge, grazie all'attività di propaganda del Ministro per la funzione pubblica Renato Brunetta, tutti hanno potuto apprendere che lo sforzo riformatore si è fondato sull'obiettivo di promuovere la "meritocrazia", l'"efficienza" e la "trasparenza" nella pubblica amministrazione. Proprio perché il recente intervento riformatore pare così intriso di contenuti ideologici, si impone un'analisi degli strumenti dispiegati dal legislatore in relazione alle competenze, alle potestà legislative e regolamentari delle Regioni e delle Autonomie locali al fine di verificare la loro idoneità a far raggiungere i risultati voluti.

Rinviando ai precedenti contributi l'analisi dettagliata delle problematiche collegate al riparto di competenze in materia di lavoro pubblico tra Stato e Regioni¹⁸⁷, in questa sede si vuole porre in evidenza il fatto che le riforme in materia di impiego pubblico, sotto questo profilo, sono contrassegnate da lacune e silenzi: il conferimento di reali margini di differenziazione della disciplina del lavoro pubblico regionale e locale non pare essere una priorità per il legislatore italiano¹⁸⁸.

Le riforme degli anni novanta sono parse occasioni mancate per affrontare le specificità delle istituzioni regionali e locali. In occasione della prima privatizzazione la legge delega n. 421 del 1992 e il decreto delegato n. 29 del 1993 non contenevano riferimento alcuno sul punto; anche la legge delega e i decreti legislativi della "seconda privatizzazione" (legge delega n. 50/1997 e decreti legislativi nn. 396/1997, 387/1998 e 80/1998) sembravano non preoccuparsi di bilanciare gli interventi regolativi del legislatore nazionale con le legittime aspettative delle istituzioni regionali e locali a intervenire sulla propria organizzazione amministrativa, con particolare riferimento alla disciplina dei rapporti di lavoro.

È noto che, dopo svariate oscillazioni della dottrina e della giurisprudenza costituzionale, oggi si ritiene che la materia del lavoro pubblico regionale vada suddivisa tra la voce dell'ordinamento civile, di competenze esclusive dello Stato, e la voce dell'ordinamento amministrativo regionale che, non figurando nelle elencazioni delle competenze concorrenti, rientra nelle competenze esclusive delle Regioni¹⁸⁹. Secondo questa visione, dunque, gli aspetti

¹⁸⁵ Senza nessuna pretesa di completezza si rinvia, tra gli altri, a F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla legge 133/2008 alla legge 15/2009*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2008, n. 6, p. 949; V. TALAMO, *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del pubblico impiego*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, n. 5, p. 468; G. FERRARO, *Prove generali di riforma del lavoro pubblico*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 2009, n. 2, p. 239; B. CARUSO, *Gli esiti regolativi della "riforma Brunetta" (come cambia il diritto del lavoro nelle pubbliche amministrazioni)*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2010, n. 2, p. 235; L. ZOPPOLI, *Legge, contratto collettivo e circuiti della rappresentanza nella riforma "meritocratica" del lavoro pubblico*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, n. 5/6, p. 663; U. CARABELLI, *La riforma Brunetta: un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", It. n. 101/2010, in www.lex.unict.it.

¹⁸⁶ Cfr. L. ZOPPOLI, *Introduzione*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009, p. 5.

¹⁸⁷ Si rinvia, in particolare, al contributo di Roberta Nunin.

¹⁸⁸ Cfr. R. SALOMONE, *Il lavoro pubblico regionale e locale nella "riforma Brunetta"*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2009, n. 1, p. 2.

¹⁸⁹ Cfr., *ex pluris*, F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2003, n. 1, p. 64-65; M.G. GAROFALO, *Federalismo, devolution e politiche dell'occupazione*, in *Lavoro e diritto*, 2001, n. 3, pp. 463 ss.; F. BORGOGELLI, *L'ordinamento del lavoro tra Stato e Regioni*, in L. AMMANITI - T. GROPPI (a cura di), *La potestà legislativa tra Stato e Regioni*, Torino, 2003, pp. 75 ss.; M. PALLINI, *La modifica del Titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2002, n. 1, pp. 21 ss.; R. PESSI, *Il diritto del lavoro tra*

“privatizzati” del rapporto di impiego regionale fanno parte delle competenze esclusive dello Stato in quanto afferenti all'ordinamento civile; gli aspetti non privatizzati, invece, sono oggetto della competenza esclusiva residuale delle Regioni, salvo subire il condizionamento della potestà statale relativamente alle competenze trasversali in materia di uniforme garanzia su tutto il territorio nazionale dei livelli minimi di protezione dei diritti civili e sociali, ed in tema di previdenza sociale. Ne deriva che il legislatore statale funge da arbitro nella partita del riparto di competenze: lo spazio del legislatore regionale si riduce o aumenta in misura inversamente proporzionale all'estensione o alla riduzione delle materie del rapporto di lavoro pubblico “privatizzate”¹⁹⁰.

A distanza di un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 150/2009 può dirsi che le incertezze interpretative sorte all'indomani della riforma costituzionale del 2001 non sono servite da volano nella ricerca di soluzioni che contemperassero, allo stesso tempo, le esigenze di uniformità della disciplina del pubblico impiego con le legittime istanze di specificità avanzate dalle Regioni e dalle Autonomie locali. Il contenuto dei recenti interventi di riforma inducono a dire che queste istanze non sono state pienamente soddisfatte.

Nell'impossibilità di tracciare un quadro completo della riforma Brunetta, limiterò l'analisi ad alcuni aspetti salienti. È stato correttamente sostenuto che non destano perplessità le parti del decreto legislativo n. 150/2009 che investono la contrattazione collettiva e il rapporto di lavoro, essendo materie che rientrano nell'ambito dell'ordinamento civile e, pertanto, di competenza statale¹⁹¹. Dubbi sorgono relativamente alla dettagliata regolamentazione contenuta nei Titoli II e III del decreto n. 150/2009: come è noto, ai sensi dell'art. 74, comma 2, D.lgs. n. 150/2009, costituiscono “principi generali dell'ordinamento”, a cui devono ispirarsi le Regioni a statuto ordinario nell'esercizio della propria potestà legislativa in materia, le norme del decreto n. 150 in tema di misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*, valorizzazione del merito ed incentivazione delle *performance* mediante premi, progressioni verticali di carriera, assegnazione di incarichi e responsabilità ai dipendenti pubblici, accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale dei dipendenti pubblici, progressioni economiche orizzontali e premio di efficienza. Inerendo a profili pubblicistico-organizzativi, queste materie interferiscono in larga misura con la materia dell'organizzazione degli uffici che, come più volte detto, rientra nella sfera di competenza esclusiva delle Regioni¹⁹². La dettagliata scansione delle fasi del ciclo delle *performance* (art. 4, D.lgs. n. 150/2009), l'imposizione di un unico sistema di misurazione e valutazione delle stesse (art. 7, D.lgs. n. 150/2009), quali principi generali a cui le Regioni devono ispirarsi, mi sembrano strumenti plasmati su un modello organizzativo della pubblica amministrazione di tipo centralistico e statale che non tiene nella giusta considerazione le peculiarità di ciascuna amministrazione, soprattutto a livello di istituzioni regionali e locali. Le crepe nel muro della riforma sono evidenti quando si passano in rassegna i tentativi di colmare le falle del sistema: mi riferisco alla norma che rinvia a protocolli di collaborazione per mezzo di intese tra Conferenze delle Regioni, delle Province autonome, l'ANCI, l'UPI e la Commissione centrale per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni (art. 13, comma 2, D.lgs. n. 150/2009)¹⁹³. Restano oscuri, infatti, sia l'efficacia di questi protocolli sia gli effetti del mancato raggiungimento di queste intese sul sistema complessivo di valutazione delle *performance*.

Stato e Regioni, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2002, n. 1, pp. 80 ss.; M. LUCIANI, *Regioni e diritto del lavoro. Note preliminari*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2002, n. 1, pp. 61 ss.; G. D'AURIA, *Il lavoro pubblico dopo il nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2001, n. 5, pp. 756-757; L. ZOPPOLI, *La riforma del titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i pezzi di un difficile puzzle?*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, suppl. 2, pp. 152 ss.. Per una ricostruzione in proposito si veda anche A. ZILLI, *Il lavoro pubblico locale tra Stato e Regioni*, in *Quaderni regionali*, 2008, n. 3, pp. 993 ss. Nel senso che il lavoro pubblico regionale rientra nella materia degli “ordinamenti degli uffici” si veda A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1319; M. CAMMELLI, *Amministrazioni (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1283. Quanto al dibattito giurisprudenziale si rinvia al contributo di Roberta Nunin.

¹⁹⁰ Cfr. A. TROISI, *Le Regioni nella disciplina e nella gestione del lavoro pubblico*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009, p. 89; A. TROISI, *Introduzione. Una nuova riforma del lavoro pubblico: le ripercussioni su Regioni ed Enti locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, n. 5/6, p. 647.

¹⁹¹ Cfr. A. BELLAVISTA – A. GARILLI, *Riregolazione legale e decontrattualizzazione: la neoibridazione normativa del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2010, n. 1, p. 12. Si veda anche M. CERBONE, *L'impatto della riforma sul lavoro pubblico locale*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009, p. 165; IBIDEM, *Fonti, organizzazione e rapporti di lavoro negli Enti locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, n. 5/6, p. 871; G. D'AURIA, *La nuova riforma del lavoro pubblico e le autonomie regionali e locali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, n. 5, p. 484.

¹⁹² Sul sistema di valutazione delle *performance* e del merito si rinvia S. BATTINI – B. CIMINO, *La valutazione delle performance nella riforma Brunetta*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009, p. 255; S. MAINARDI, *Fonti, poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei dipendenti pubblici*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2009, n. 5, p. 747.

¹⁹³ Al riguardo, si veda anche G. D'AURIA, *Il nuovo sistema delle fonti: legge e contratto collettivo, Stato e autonomie territoriali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, n. 1, p. 9.

I silenzi del legislatore sul tema cruciale della valorizzazione delle differenze nell'ambito delle autonomie territoriali appaiono inspiegabili soprattutto alla luce delle numerose istanze già pervenute in proposito¹⁹⁴ e in controtendenza rispetto alle sollecitazioni della politica di governo favorevole alla svolta federalista. Un risultato significativo nel senso di una maggiore considerazione delle differenze nell'ambito dell'impiego pubblico regionale e locale potrebbe essere colto sfruttando le novità della riforma Brunetta in tema di ridefinizione dei comparti di contrattazione (art. 40, comma 2, D.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 54, D.lgs. n. 150/2009). Anche se è ancora tutto allo stato nebuloso, per il momento gli indirizzi dell'Esecutivo sono nel senso di distinguere il comparto delle Regioni, in cui confluirebbero anche le amministrazioni del Servizio Sanitario Nazionale, da quello delle Autonomie locali. Come si legge nell'Atto di indirizzo quadro per la determinazione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva per il triennio 2010-2012, saranno operativi quattro comparti a cui corrisponderanno separate aree di contrattazione collettiva, distinguendo il personale dipendente dalle amministrazioni statali e centrali, ivi compresi gli enti pubblici non economici, dal personale dipendente dalle Autonomie locali e dalle Regioni. Per quanto concerne le istituzioni territoriali si prevedono aree e comparti di contrattazione distinti: in uno confluiranno i dipendenti degli Enti locali, delle Camere di commercio ed i segretari comunali e provinciali, nell'altro confluirà il personale delle Regioni, dei relativi enti dipendenti e le amministrazioni del S.S.N..

2. Il contratto collettivo del comparto Regioni e Autonomie locali

L'esame del trattamento normativo del personale non dirigenziale alle dipendenze delle Regioni e delle Autonomie locali impone, preliminarmente, alcune considerazioni di carattere generale. Si deve alla legge quadro sul pubblico impiego n. 93/1983 l'istituzione di un unico comparto di contrattazione collettiva per le Regioni e le Autonomie locali. L'obiettivo a cui la legge si ispirava, ossia raggruppare i diversi settori dell'impiego pubblico locale in ragione del criterio di omogeneità delle amministrazioni e, dunque, uniformarne il trattamento, ha mostrato i primi segnali di crisi già nel regolamento attuativo del 1986 (D.P.R. n. 68/1986) laddove si è sancita la confluenza in questo comparto di contrattazione di altre istituzioni collegate alle Regioni ed agli Enti locali, come ad esempio, i comprensori tra Comuni, Province e Comunità montane, le ex Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), le Università agrarie e le associazioni agrarie dipendenti dagli Enti locali, le Camere di commercio, industria, artigianato, agricoltura: l'allargamento del comparto avrebbe ben presto portato i segnali della crisi, in ragione della difficoltà di adattarsi alle mutevoli specificità delle istituzioni ivi contemplate.

Nella disciplina vigente il contratto collettivo del Comparto Regioni ed Autonomie locali si applica a tutto il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato, esclusi i dirigenti, alle dipendenze delle Regioni a statuto ordinario, degli enti pubblici economici da esse dipendenti, dei Comuni, delle Province, delle Comunità montane, delle Unioni dei Comuni, dei consorzi, associazioni e comprensori tra Comuni, Province e Comunità montane, del Comune di Campione d'Italia, delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e delle associazioni regionali cui essi partecipano, delle Autorità di bacino, dell'Agenzia Nazionale per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali, ed al personale addetto alle case da gioco degli Enti locali. In attesa di definire nuove discipline contrattuali, il contratto si applica al personale delle IPAB (Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza), anche se coinvolto in processi di riforma o trasformazione, e al personale del comparto sottoposto a procedure di mobilità per effetto dei provvedimenti di fusione, soppressione, riordino o trasformazione¹⁹⁵. Questa disciplina contrattuale non si applica, invece, al rapporto di lavoro dei segretari comunali e provinciali, regolato con un contratto collettivo separato.

Nell'impossibilità di esaminare l'integrale contenuto del contratto in questione, si approfondiranno, in particolare, i profili di novità in tema di relazioni sindacali introdotti nelle ultime due tornate contrattuali del 2004 e del 2008 e le ripercussioni della riforma Brunetta sul comparto Regioni-Autonomie locali.

¹⁹⁴ Si pensi, ad esempio, all'ipotesi, contenuta nell'Intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche del 6 aprile 2007, di distinguere l'impiego pubblico regionale da quello locale regolati in un unico comparto di contrattazione, intesa in parte recepita dall'Accordo Quadro per la definizione dei comparti di contrattazione per il quadriennio 2006-2009 del 11 giugno 2007. In proposito, si veda anche l'Atto di indirizzo dell'ARAN per il rinnovo del contratto collettivo del comparto regioni e autonomie locali del 13 febbraio 2009.

¹⁹⁵ Sull'elenco degli enti e delle istituzioni confluenti nel comparto si veda art. 10, comma 1, CCNQ sulla definizione dei comparti di contrattazione collettiva del 18.12.02.

3. Le relazioni sindacali nel comparto Regioni ed Autonomie locali

Il contratto collettivo relativo al personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali del 2004 dispone la conferma del previgente sistema di relazioni sindacali di cui al CCNL 1998-2001, apportando alcune modifiche in materia di contrattazione integrativa.

Le parti collettive di questo comparto hanno inteso dare stabilità al rispettivo sistema di relazioni sindacali, prevedendo diversi livelli di relazioni sindacali. Ai sensi dell'art. 3, comma 2, CCNL 1998-2001, le relazioni sindacali nell'ambito di questo comparto si fondano sulla contrattazione collettiva nazionale, sulla contrattazione collettiva decentrata, sulla contrattazione collettiva decentrata a livello territoriale, sull'interpretazione autentica dei contratti collettivi, sulla concertazione e sull'informazione. Di seguito si esamineranno la disciplina collettiva dei livelli di contrattazione alla luce dei recenti interventi legislativi che hanno investito il lavoro pubblico.

Quanto al sistema di contrattazione collettiva nazionale, rinviando agli altri contributi l'analisi della relativa evoluzione sino alle recenti riforme¹⁹⁶, per quello che attiene l'oggetto di questo studio, si rileva che per effetto del decreto n. 150/2010 l'obiettivo di dare voce alle istanze locali nella fase delle trattative sembra trovare uno strumento di attuazione¹⁹⁷. Pur restando l'ARaN l'agente negoziale unico per le amministrazioni di tutti i comparti, si stabilisce la creazione di un comitato di settore nell'ambito della Conferenza delle Regioni e l'istituzione di un comitato di settore nell'ambito dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), dell'Unione delle Province d'Italia (UPI) e dell'Unioncamere (art. 41, comma 2, D.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 56 del D.lgs. n. 150/2009). A questi neo istituiti comitati si conferiscono i poteri di indirizzo e di parere nei riguardi dell'ARaN in occasione delle procedure di contrattazione. Il coinvolgimento di questi attori nella fase prenegoziale, propedeutica alle trattative per i rinnovi contrattuali, dovrebbe sortire l'effetto di istituzionalizzare le sedi in cui esprimere le istanze delle Regioni, dei relativi enti dipendenti, degli Enti locali, delle Camere di commercio e dei segretari provinciali e comunali. Gli atti di indirizzo relativi alle amministrazioni di cui al comma 2 dell'art. 41 devono essere inviati ed approvati dal Governo che, entro venti giorni, può esprimere le proprie valutazioni *"per quanto attiene gli aspetti riguardanti la compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale"* (art. 47, comma 2, D.lgs. n. 165/2001). Si riafferma, in questo modo, una visione statocentrica della contrattazione collettiva nel pubblico impiego anche nei comparti Regione ed Autonomie locali. La parziale apertura alle istanze territoriali subisce un forte ridimensionamento nella parte della riforma in cui si stabiliscono stringenti vincoli centralistici in occasione della definizione dell'ammontare degli incrementi retributivi relativi ai rinnovi contrattuali delle Regioni e delle Autonomie locali le cui rappresentanze istituzionali devono essere solo consultate in proposito, senza alcun vincolo di concertazione (art. 48, comma 2, D.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 60, D.lgs. n. 150/2009)¹⁹⁸. Nella successiva fase delle trattative tra l'ARaN e le organizzazioni sindacali dei lavoratori il coinvolgimento delle istanze locali viene assicurato attraverso due meccanismi: per la prima volta si consente la partecipazione alle trattative di rappresentanti designati dai comitati di settore; tuttavia, non prevedendosi alcun potere particolare, la partecipazione di questi soggetti è meramente simbolica (art. 41, comma 4, D.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 56, D.lgs. n. 150/2009). In secondo luogo, raggiunta l'intesa, la stessa deve essere inviata entro 10 giorni al Governo ed ai comitati di settore che possono esprimere pareri in merito: per quanto concerne le ipotesi di accordo relative alle amministrazioni regionali e locali, il Governo conserva il potere di esprimere il proprio parere fino all'entrata in vigore dei decreti attuativi in materia di federalismo fiscale (L. n. 42/2009).

Anche nell'ultima fase, quella della certificazione dell'intesa da parte della Corte dei Conti, viene, almeno formalmente, implementato il coinvolgimento delle istituzioni territoriali che attraverso l'ANCI, l'UPI e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome possono procedere direttamente alla nomina di due esperti in materia di relazioni industriali e costo del lavoro, nell'ambito di un apposito elenco istituito presso il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di cui la Corte dei Conti può servirsi per raccogliere *"valutazioni"* ed *"elementi istruttori"* ai fini della certificazione dell'intesa contrattuale (art. 47, comma 6, D.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 59, D.lgs. n. 150/2009).

¹⁹⁶ Si rinvia, in proposito, al contributo di Luigi Menghini.

¹⁹⁷ Sul sistema di contrattazione collettiva nel pubblico impiego alla luce della recente riforma "Brunetta" si veda, in particolare, A. ALAIMO, *La contrattazione collettiva nel settore pubblico tra vincoli, controlli e "blocchi": dalla "riforma Brunetta" alla "manovra finanziaria"*, 2010, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2010, n. 2, p. 287.

¹⁹⁸ Cfr. A. VISCOMI, *La contrattazione collettiva nazionale*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del pubblico impiego*, Napoli, 2009, p. 56.

Per quanto concerne la contrattazione collettiva decentrata, il CCNL 1998-2001 (art. 4, comma 5) sancisce che i contratti integrativi non possono essere in contrasto con i vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali, né comportare oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Riproducendo integralmente il vecchio articolo 40, comma 3, D.lgs. n. 165/2001, questa disposizione collettiva dovrà essere rivisitata per effetto delle novità introdotte dalla riforma Brunetta. Come è noto, ai sensi del nuovo articolo 40, comma 3bis, D.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 54 del D.lgs. n. 150/2009, la contrattazione collettiva integrativa deve assicurare adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità delle *performance*, destinando a tal fine una quota prevalente del trattamento complessivo accessorio al trattamento economico collegato alle *performance*¹⁹⁹. Si vincola il contenuto della contrattazione integrativa che è obbligata, per legge, a destinare una quota prevalente del trattamento economico accessorio agli emolumenti collegati alle *performance*.

Anche in relazione alle materie oggetto di contrattazione decentrata le vigenti disposizioni collettive devono essere vagliate in ragione delle riforme apportate dal decreto legislativo n. 150/2009. In particolare, come è stato sostenuto in dottrina²⁰⁰, nel vigente quadro legislativo si conferma il modello di "decentramento centralizzato", in forza del quale il contratto nazionale fissa le materie oggetto della contrattazione integrativa (art. 40, comma 3bis, D.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 54, D.lgs. n. 150/2009) che, in mancanza di un'espressa delega a livello nazionale, non può essere attivata.

Sul piano pratico, l'elenco delle materie che la disciplina collettiva del comparto Regioni-Autonomie locali rimette alla contrattazione integrativa è destinato a essere modificato in ragione delle novità introdotte dalla riforma del 2009 (criteri di destinazione delle risorse, criteri di incentivazione, criteri di valutazione, criteri di ripartizione delle risorse, compensi per attività particolari, formazione professionale, ambiente di lavoro, sicurezza, facilitazioni per dipendenti disabili, implicazioni in ordine alla qualità del lavoro e alla professionalità dovute alle innovazioni tecnologiche, pari opportunità, incentivi previsti dalla legge, riduzione dell'orario di lavoro, eccedenze di personale, orario di lavoro, criteri integrativi per la progressione economica, art. 4, CCNL, 1998-2001, come modificato dal CCNL 2002-2005). L'elenco subirà modifiche per difetto, poiché, come noto, accanto a materie che non possono essere oggetto di contrattazione collettiva, ma che sono riservate alla legge (tra cui, l'organizzazione degli uffici, le prerogative dirigenziali, la partecipazione sindacale, art. 40, comma 1, D.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 54, D.lgs. n. 150/2009), la riforma del 2009 ha sancito la competenza della contrattazione collettiva, nei limiti previsti dalle norme di legge, in relazione alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche. I vincoli su queste materie si ripercuoteranno inevitabilmente sulla contrattazione decentrata a cui la contrattazione nazionale, come è noto, affidava la disciplina di alcuni aspetti di queste materie (progressioni economiche, valutazione e trattamento accessorio).

Sotto altro profilo, si assiste ad un timido allargamento delle funzioni della contrattazione integrativa per effetto delle recenti riforme, laddove si attribuisce agli attori collettivi di questo livello contrattuale il compito di prevedere deroghe alla percentuale del 25% di cui alla lettera a) del comma 2, art. 19 del D.lgs. n. 150/2009. Come è noto, in ogni amministrazione si compilerà una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale e non. In ogni graduatoria il personale è distribuito in differenti livelli di *performance* in modo che il 25% del personale è collocato nella fascia di merito alta cui è destinato il 25% delle risorse del trattamento accessorio collegato alle *performance* individuali, il 50% è collocato nella fascia intermedia cui è destinato il 50% delle risorse di questo trattamento accessorio, e il restante 25% è collocato nella fascia di merito bassa alla quale non è destinato alcun trattamento accessorio (art. 19, commi 1 e 2, D.lgs. n. 150/2009). I contratti integrativi, dunque, potranno derogare alla famigerata percentuale del 25% destinata alla classe di merito alta, ma in misura non superiore al 5% in aumento o in diminuzione e, in questo modo, assumere un ruolo significativo e delicato nelle politiche di distribuzione del trattamento economico accessorio connesso al merito.

Nel caso di mancato accordo a livello decentrato, nel decreto del 2009 si rafforza il meccanismo di regolamentazione provvisoria della materia contemplato già in alcuni contratti nazionali, tra cui quello delle Regioni –

¹⁹⁹ In materia di contrattazione integrativa si veda G. NATULLO – P. SARACINI, *Vincoli e ruoli della contrattazione integrativa*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del pubblico impiego*, Napoli, 2009, pp. 56 ss.

²⁰⁰ Cfr. G. NATULLO – P. SARACINI, *Vincoli e ruoli della contrattazione integrativa*, cit., p. 75.

Autonomie locali. Ai sensi dell'art. 4, comma 4, CCNL 1998-2001, decorsi trenta giorni dall'inizio delle trattative e fermi restando i principi dell'autonomia negoziale e di comportamento, le parti riassumono le rispettive prerogative e la libertà di iniziativa e decisione limitamente ad alcune materie. Questa disposizione collettiva è destinata a essere integrata dalla previsione legislativa che conferisce alle amministrazioni interessate la possibilità di regolare, in via provvisoria, le materie oggetto del mancato accordo ai fini alla sottoscrizione della medesima intesa (art. 40, comma 3ter, D.lgs. n. 165/2001, come modificati dall'art. 54, D.lgs. n. 150/2009).

Significative, invece, sono le modifiche apportate dal contratto collettivo 2002-2005, confermate anche in occasione del rinnovo del 2008, in materia di contrattazione collettiva decentrata di livello territoriale che è stata introdotta per la prima volta, come livello contrattuale del comparto Regioni-Autonomie locali, dall'art. 6 del CCNL del 1999. La promozione di questo livello di contrattazione per opera delle parti collettive era finalizzata a soddisfare le esigenze contrattuali degli Enti di minori dimensioni presenti nel comparto, per i quali l'attivazione di un autonomo livello di contrattazione integrativa sarebbe risultata difficilmente realizzabile sul piano organizzativo oltre che economicamente onerosa, dato l'esiguo numero di persone alle dipendenze di questi Enti.

Colmando alcune lacune emerse in occasione della previgente disciplina contrattuale, in occasione del rinnovo del 2004 le parti sociali sono intervenute per valorizzare e favorire la diffusione di questo livello di contrattazione, definendo l'ambito di applicazione e i requisiti oggettivi per sottoscrivere un contratto collettivo decentrato territoriale.

Ai sensi dell'art. 6, CCNL 1998-2001, come modificato dall'art. 5 del CCNL 2002-2005, la contrattazione territoriale è riservata agli Enti che presentano contiguità territoriale e che hanno un numero di dipendenti in servizio non superiore a 30. La previsione di un tetto massimo di personale in servizio sembra apparentemente limitare il ricorso a questa attività negoziale; tuttavia, poiché le esigenze organizzative e gestionali variano in ragione delle dimensioni, pare difficile che Enti disomogenei quanto a grandezza possano soddisfare i differenti bisogni per mezzo di regole uniformi²⁰¹. Pare, quindi, del tutto ragionevole l'imposizione di requisiti minimi dimensionali per attivare la contrattazione territoriale.

Per quanto concerne il potere di iniziativa a livello territoriale la disciplina collettiva attribuisce un ruolo significativo direttamente alle delegazioni trattanti costituite nell'ambito delle singole amministrazioni titolari della contrattazione decentrata integrativa, oltre che congiuntamente e disgiuntamente anche alle associazioni nazionali rappresentative delle stesse amministrazioni (ANCI, UNCEM, Unioncamere, ecc.), sulla base di protocolli di intesa tra gli Enti interessati e le organizzazioni sindacali territoriali firmatarie del contratto collettivo nazionale del comparto Regioni - Autonomie locali. Le associazioni nazionali rappresentative delle istituzioni locali possono avviare le trattative per la stipulazione del contratto territoriale anche attraverso le rispettive articolazioni territoriali (art. 5, CCNL 2002-2005, comparto Regioni-Autonomie locali).

L'attribuzione del potere di iniziativa ai medesimi soggetti titolari della contrattazione integrativa è uno strumento per implementare il ricorso alla contrattazione territoriale tra Enti contigui, poiché gli stessi soggetti titolari della negoziazione decentrata possono direttamente assumere l'iniziativa per l'attivazione di forme di contrattazione integrativa territoriale senza la mediazione delle associazioni nazionali rappresentative delle amministrazioni, spesso responsabili del mancato ricorso a questa forma di contrattazione integrativa.

4. Il lavoro pubblico nelle Regioni a statuto speciale: premessa

L'analisi della contrattazione collettiva dell'impiego regionale in Friuli Venezia Giulia impone un preliminare e sintetico esame dei principi che regolano il pubblico impiego nelle Regioni a statuto speciale. A differenza delle Regioni a statuto ordinario, quelle a statuto speciale, come è noto, vantano potestà legislativa primaria in materia di ordinamento dei propri uffici e del personale ad essi addetto²⁰² e, per effetto della legge costituzionale n. 2/1993, in tema di ordinamento degli Enti locali situati nell'ambito dei rispettivi territori. In materia di condizioni normative ed economiche del personale la competenza delle Regioni a statuto speciale si estende alla disciplina legislativa e

²⁰¹ Cfr. R. SOLOPERTO, *Le novità del CCNL del personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali 2002-2005: le relazioni sindacali*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2004, n. 1, pp. 61 ss.

²⁰² Cfr. art. 4, n. 1, L. cost. n. 1/1963, Statuto Friuli Venezia Giulia; art. 3, lett. a), L. cost. n. 3/1948, Statuto Sardegna; art. 14, lett. o) e lett. q), L. cost. n. 2/1948, Statuto Sicilia; art. 4, n. 1, L. cost. n. 5/1948, Statuto del Trentino Alto Adige; art. 2, lett. a), L. cost. n. 4/1948, Statuto Valle D'Aosta.

contrattuale, non trovando diretta applicazione né le leggi statali né i contratti collettivi nazionali²⁰³. È risaputo che queste istituzioni incontrano nella regolamentazione di questa materia due unici limiti, ossia il rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali e l'impossibilità di interferire in materia di giurisdizione e previdenza sociale di competenza esclusiva dello Stato²⁰⁴.

Il primo limite, quello del rispetto delle norme fondamentali economico-sociali rappresenta un argine mobile, una cerniera tra le competenze statali e regionali la cui evoluzione è stata segnata da un progressivo allargamento di questa nozione a cui hanno fatto inevitabilmente da *pendant* condizionamenti progressivamente più incisivi della legge statale sulla regolamentazione del rapporto di lavoro nelle Regioni ad autonomia speciale.

La minaccia all'autonomia statutaria non deriva dal fatto che il legislatore nazionale abbia qualificato sempre le disposizioni di riforma del pubblico impiego come "*norme fondamentali di riforma economico-sociali*"²⁰⁵, bensì dalle successive interpretazioni di questa nozione. La natura di "*norme fondamentali di riforma economico-sociale*" si doveva desumere, a prescindere dalla qualificazione contenuta nella medesima legge, dagli obiettivi, dall'oggetto della legge, dalle sue motivazioni politico-sociali, dal contenuto e dall'impatto complessivo delle norme sull'ordinamento giuridico e sul tessuto sociale²⁰⁶. La cerniera mobile delle "*norme fondamentali di riforma economico-sociale*" si è aperta sempre più frequentemente alle incursioni della competenza statale anche grazie all'interpretazione estensiva della Corte Costituzionale²⁰⁷. Il procedimento di allargamento dell'influenza della legge statale sulla competenza regionale speciale si è spinto sino a considerare norme fondamentali di riforma economico-sociali non solo i principi delle leggi delega, bensì anche la regolamentazione della legislazione delegata²⁰⁸. In conseguenza della riforma del titolo V della Costituzione le posizioni interpretative hanno subito una brusca radicalizzazione.

Per effetto della legge costituzionale n. 3/2001 si è avuta una sostanziale "parificazione" tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale²⁰⁹. Come puntualizzato dal Giudice delle leggi²¹⁰, la legge statale, in tutti i casi in cui interviene a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia con il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite alla competenza regionale nella materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico del relativo personale.

Di queste conclusioni, tuttavia, non sembrano essere convinti né il legislatore nazionale né i legislatori delle Regioni a statuto speciale. Ai sensi dell'art. 74, comma 5, del D.lgs. n. 150/2009, "*si applicano nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con le attribuzioni previste dagli Statuti e dalle relative norme*".

Nel recente intervento di riforma, dunque, l'effettiva applicazione delle disposizioni del decreto n. 150/2009 viene devoluta a un giudizio di compatibilità con le attribuzioni sancite nei rispettivi statuti e norme regionali che potrebbe avere esiti e contenuti diversi in ragione delle materie e degli istituti interessati. Si è passati, dunque, da un meccanismo di adattamento alle norme fondamentali di riforma economico-sociale da parte delle Regioni a statuto speciale a un procedimento basato su un giudizio di "compatibilità" delle norme statali rispetto al complessivo ordinamento regionale.

Le recenti suggestioni della Corte Costituzionale sembrano essere state disattese o almeno intorpidite nel linguaggio del legislatore statale. Resta, in pratica, aperta la questione della *vis espansiva* delle leggi statali in tema di pubblico impiego sulla competenza delle Regioni a statuto speciale. E se il problema potrebbe non porsi in relazione

²⁰³ La competenza delle Regioni a statuto speciale è stata definita come "*potestà con maggiore capacità creativa di diritto*"; così S. BARTOLE, *La legge regionale e i tipi della potestà legislativa*, in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, Bologna, 1997, p. 200.

²⁰⁴ Le medesime istituzioni regionali hanno imposto limiti alle rispettive potestà, sancendone il contenuto nei rispetti Statuti: a titolo esemplificativo, si veda l'art. 4, L. cost. n. 1/1963, Statuto Friuli Venezia Giulia ai sensi del quale la potestà legislativa nelle materie contemplate nello Statuto si esercita "*in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni*".

²⁰⁵ Cfr. art. 1, comma 1, L. n. 93/1983; art. 2, comma 2, L. delega n. 421/1992; art. 11, comma 4, Legge delega n. 59/1997.

²⁰⁶ Cfr. Corte Cost. n. 219/1980, in *Giustizia civile*, 1984, p. 1490.

²⁰⁷ Cfr. Corte Cost. n. 45/1978 in materia di contigenza; Corte Cost. n. 356/1992 in materia di piante organiche; Corte Cost. n. 296/1993 e Corte Cost. n. 496/1993; Corte Cost. n. 75/1992, sul contenuto dei principi dell'ordinamento che possono riguardare singole materie. In proposito, si rinvia, tra gli altri, a S. BARTOLE, *La legge regionale e i tipi della potestà legislativa*, cit., pp. 205 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 322 ss.

²⁰⁸ Sul punto si veda anche C. ZOLI, *La riforma dei rapporti di lavoro pubblico nelle Autonomie speciali, ne Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1998, n. 5, pp. 1033 ss.

²⁰⁹ In tal senso, cfr. A. TROISI, *Le Regioni nella disciplina e nella gestione del lavoro pubblico*, cit., pp. 86 ss.; ed, inoltre, IBIDEM, *L'impiego regionale: fonti e spazi di competenza legislativa delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, n. 5/6, p. 819.

²¹⁰ In particolare, cfr. Corte Cost. n. 95/07 e n. 189/07. Recentemente anche Corte Cost. n. 151/2010.

agli istituti del rapporto di lavoro pubblico che dal legislatore statale vengono espressamente qualificati come "privatizzati" poiché ricondotti nella materia dell'ordinamento civile (art. 74, comma 1, D.lgs. n. 150/2009) e, dunque, di competenza esclusiva dello Stato, dubbi permangono in relazione alle norme del decreto che, poiché attinenti a profili pubblicistico-organizzativi, costituiscono "principi generali dell'ordinamento" a cui le Regioni devono ispirarsi nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa (art. 74, comma 2, D.lgs. n. 150/2009).

La questione pare tutt'altro che chiarita, ma si presterà a essere affrontata e risolta, con esiti anche diversi, ogni volta che si adatteranno o si recepiranno le disposizioni sancite dalle recenti riforme.

4.1. La disciplina del rapporto di lavoro pubblico non dirigenziale in Friuli Venezia Giulia tra comparto unico di contrattazione collettiva, principi statali di "riforma economico-sociale" e legislazione regionale

Allo stato attuale nelle Regioni a statuto speciale la disciplina del rapporto di lavoro pubblico si fonda su un complesso e a volte incerto dialogo tra legge statale, legge regionale e disciplina collettiva che genera non poche incomprensioni.

Emblematico, in proposito, è il caso della Regione Friuli Venezia Giulia di cui si esamineranno gli aspetti salienti dei rapporti di lavoro alle dipendenze dell'amministrazione regionale e degli Enti locali. Come già detto, la Regione Friuli Venezia Giulia possiede potestà legislativa esclusiva nella materia dell'ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e dello stato giuridico ed economico del personale ad esso addetto (art. 4, n. 1, L. cost. n. 1/1963). Detta potestà deve esercitarsi *"in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni"* (art. 4, Statuto Friuli Venezia Giulia). L'allargamento della potestà legislativa esclusiva della Regione anche alla materia dell'ordinamento degli Enti locali e delle relative circoscrizioni²¹¹ ha costituito il presupposto di un profondo cambiamento delle sembianze dell'impiego pubblico locale. Il processo è consistito storicamente in tre tappe: privatizzazione del pubblico impiego regionale, con conseguente recepimento delle norme fondamentali di riforma economico-sociale di cui alla legge n. 421/1992; trasferimento di funzioni amministrative dalla Regione agli Enti locali; perequazione tra dipendenti della Regione e degli Enti locali. I tre processi si sono intrecciati e a volte condizionati vicendevolmente. Con riferimento a ciascuna tappa, tuttavia, possiamo dire che oggi ci troviamo in una fase di "stallo" da cui scaturisce la sensazione che si tratta di processi incompleti.

Andando con ordine, è noto che con legge regionale n. 18/1996 si è data attuazione alla riforma in tema di privatizzazione del pubblico impiego, modellando la disciplina dell'impiego regionale ai principi di *"separazione tra compiti di direzione politica e di direzione amministrativa"*, *"miglioramento dell'efficacia dell'azione amministrativa regionale nel quadro dei principi di imparzialità, trasparenza ed economicità"*, *"sviluppo delle competenze e valorizzazione delle professionalità del personale regionale"*, *"attuazione del principio delle pari opportunità, realizzazione e controllo della spesa in relazione al funzionamento degli uffici ed in materia di personale"*. Sin da subito l'operazione di recepimento dei principi statali ha presentato vistose anomalie come, a titolo esemplificativo, la marcata sfiducia nei confronti dell'autonomia collettiva, potendo, nella versione originaria del 1996, la legge regionale stabilire le modalità di stipulazione dei contratti, la durata del contratto, le materie di competenza collettiva ed, infine, la nozione di rappresentatività sindacale. Negli anni lo sfavore nei riguardi della contrattazione collettiva si è attenuato, poiché nel 2004 il legislatore regionale ha sancito che *"la contrattazione collettiva si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro e alle relazioni sindacali e si articola su due livelli"*, rinunciando all'originaria elencazione delle materie su cui può aversi la contrattazione collettiva (art. 4, L. R. n. 18/1996 come risulta modificato dall'art. 8, comma 1, della L. R. n. 4/2004). A dimostrazione della pregnanza del tema, il rapporto tra le fonti normative che regolano il rapporto di lavoro pubblico è stato oggetto di un nuovo e recente intervento del legislatore del Friuli Venezia Giulia. In linea con la tendenza, rilevabile sul piano nazionale, alla "rilegificazione" di alcuni aspetti della disciplina del rapporto di lavoro pubblico e riproducendo parzialmente la lettera dell'art. 40 del D.lgs. n. 165/2001, come modificato dal D.lgs. n. 150/2009, nella legge finanziaria regionale per l'anno 2011 (L. R. n. 22/2010) viene sancito che sono escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, al conferimento ed alla revoca degli incarichi dirigenziali, alle misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro assunte in via esclusiva dagli organi

²¹¹ Cfr. L. cost. n. 2/1993.

preposti alla gestione con le capacità ed i poteri del privato datore di lavoro (art. 14, comma 47). Nel successivo comma 49 dell'art. 14 si chiarisce che nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche, la contrattazione collettiva è consentita nei limiti delle vigenti norme di legge nazionali.

L'operazione di adattamento ai principi statali è parsa non sempre coerente anche sotto altri profili: *in apicibus* della legge regionale del 1996 si afferma solennemente il principio di separazione tra politica e amministrazione (art. 2, comma 1, lett. a), L. R. n. 18/1996); ma nella medesima legge si stabilisce, ad esempio, che alla Giunta spetta il potere di disporre il licenziamento dei dipendenti regionali (art. 43).

Il pubblico impiego della Regione Friuli Venezia negli stessi anni in cui subiva l'adattamento ai principi della privatizzazione e della contrattualizzazione del rapporto di lavoro viene sottoposto anche ad una rilevante operazione di perequazione tra il personale alle dipendenze della Regione e degli Enti regionali e quello dipendente delle Autonomie locali.

Rinviando ai precedenti contributi l'esame delle vicende collegate all'introduzione del comparto unico di contrattazione²¹², in questa sede, mi limito a rilevare che l'istituzione di questo sistema di contrattazione è stata concepita come funzionale alla realizzazione della devoluzione di funzioni dal centro (Regione) alla periferia (Autonomie locali). Ai sensi dell'art. 127, comma 1, L. R. n. 13 del 1998, il Governo della Regione ha stabilito l'istituzione del comparto unico di contrattazione collettiva del pubblico impiego regionale e locale del Friuli Venezia Giulia *"nell'ottica di una razionalizzazione degli apparati amministrativi e di un accrescimento dell'efficacia e dell'efficienza degli apparati medesimi"*. Del comparto unico *"...fanno parte i dipendenti del Consiglio regionale, dell'Amministrazione regionale, degli Enti regionali, delle Province, dei Comuni, delle Comunità montane e degli altri Enti locali"*.

Il tentativo di uniformare il trattamento giuridico ed economico del personale regionale e degli Enti locali doveva soddisfare l'obiettivo di favorire la mobilità dei pubblici impiegati, questa ultima presupposto necessario per la realizzazione del trasferimento di funzioni dalla Regione alle Province e ai Comuni. L'adeguamento del trattamento degli Enti locali agli *standard* più elevati riservati al personale della Regione sarebbe stato il primo passo per la parificazione tra le due categorie, tappa obbligata per avviare un processo di osmosi tra il personale della Regione e quello degli Enti locali in vista dell'imminente decentramento di funzioni.

Al riguardo, non può fare a meno di notarsi che gli obiettivi del decentramento amministrativo e dell'istituzione del comparto unico di contrattazione condividono un simile destino, ossia di essere rimessi a un procedimento di attuazione lento e che ancora oggi può dirsi incompleto. Il legislatore regionale è intervenuto più volte a dare omogeneità alle due diverse aree del comparto, Regione ed Enti locali, sancendo, ad esempio, un unico sistema di classificazione del personale per le due aree del comparto (L. R. 20/2002) e applicando anche alla contrattazione del settore Regione i principi di cui al decreto legislativo n. 165/2001, già vigenti per gli Enti locali per effetto dell'applicazione del testo unico sull'ordinamento degli Enti locali, D.lgs. n. 267/2000.

Sul piano pratico, tuttavia, l'effettiva operatività del comparto unico di contrattazione era una tappa ancora lontana: fino al 2006 persisteva una disciplina collettiva differenziata tra il trattamento del personale regionale e quello degli Enti locali, anche se non sono mancati tentativi di riavvicinare le diverse regolamentazioni (si veda, in particolare, il contratto collettivo regionale, area Enti locali, del 2004, il quale, per le parti non disciplinate specificamente nel contratto, rinviava alle normative sancite nel contratto collettivo regionale per i dipendenti della Regione del 2001 e nel contratto collettivo nazionale Regioni ed Autonomie locali).

Alla fine di questo tormentato processo soltanto il 7 dicembre 2006 si è giunti alla sottoscrizione del primo contratto regionale di lavoro del comparto unico del pubblico impiego in Friuli Venezia Giulia, Area non dirigenti, dopo aver ottenuto l'avallo della Corte dei Conti che pur in prima battuta aveva bocciato, nell'ottobre 2006, la pre-intesa siglata tra l'ARERaN e le organizzazioni sindacali nell'agosto 2006.

Anche sul versante del decentramento delle funzioni amministrative il legislatore regionale si è mosso con cautela. Dell'originario progetto di riforma di riordino della Regione e di conferimento di funzioni e compiti

²¹² Si rinvia, in particolare, al contributo di Michele Spinelli.

all'Autonomie locali, di cui alle leggi regionali n. 1/2006 e 24/2006²¹³, residuano i principi in virtù dei quali *"la Regione pone a fondamento dell'intervento legislativo e della disciplina del conferimento delle funzioni amministrative a livello locale, il principio dell'integrazione tra politiche sociali, territoriali ed economiche"*, esercitando *"funzioni di alta programmazione secondo le modalità previste dalla legge"* (art. 6, commi 1 e 4, L. R. n. 1/2006) oltre che funzioni di indirizzo, coordinamento, monitoraggio e vigilanza (art. 2, comma 2, L. R. n. 24/2006).

Con riferimento alle diverse funzioni amministrative oggetto di *devolution* (art. 6, L. R. n. 24/2006) si contano fino ad oggi esigui interventi attuativi (tra cui, L. R. n. 5/2007 recante *"Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio"* e L. R. n. 23/2007 in materia di *"Attuazione del decreto legislativo 111 del 2004 in materia di trasporto pubblico regionale e locale, trasporto merci, motorizzazione, circolazione su strada e viabilità"*)²¹⁴: pare evidente che lo sforzo, soprattutto economico, di perequare i trattamenti delle aree del comparto resta ancora non compensato sul piano dei vantaggi in termini di efficienza e ottimizzazione dei servizi pubblici in favore dei cittadini derivanti dall'attuazione del decentramento amministrativo.

Allo stato attuale l'obiettivo del legislatore regionale di armonizzare la disciplina dell'impiego pubblico nella Regione Friuli Venezia Giulia in vista del più ampio traguardo di trasferire funzioni e compiti amministrativi *"dal centro alla periferia"* sembra entrare in crisi a causa del perdurante stato di inattuazione del decentramento amministrativo e del complesso quadro di regolamentazione dei rapporti di lavoro del comparto unico che, come detto, sono soggetti a principi e regole della normativa nazionale, regionale e collettiva.

Ferma restando l'applicazione degli istituti sanciti dalla contrattazione collettiva in modo omogeneo per il personale della Regione e degli Enti locali, vi sono alcuni settori in cui si innesca una concorrenza tra fonte statale e regionale in ragione dell'appartenenza alle due diverse aree del comparto unico (Regione/Enti locali).

Si pensi, ad esempio, alla questione del procedimento disciplinare e alle assenze per malattia dei pubblici impiegati. Al personale degli Enti locali del medesimo comparto di contrattazione trovano diretta applicazione le disposizioni del decreto legislativo n. 165/2001 in ragione del rinvio contenuto nel T.U. degli Enti locali²¹⁵. Si devono ritenere direttamente vincolanti per gli Enti locali della Regione Friuli Venezia Giulia le novità introdotte in materia dalla riforma Brunetta²¹⁶ i cui contenuti, invece, sono stati estesi al personale della Regione in forza dell'art. 2, L. R. n. 16/2010. Nel recente intervento il legislatore regionale si è stabilito che *"in caso di assenza per malattia, al personale regionale si applica la disciplina statale in materia di fasce orarie di reperibilità"* e *"in materia di trasmissione dei relativi attestati"* (art. 2, comma 1, L. R. n. 16/2010)²¹⁷. Allo stesso modo, in materia di forma e termini del procedimento disciplinare il legislatore regionale rinvia alla disciplina statale (art. 2, comma 2, L. R. n. 16/2010)²¹⁸.

In assenza di un intervento organico da parte del legislatore regionale finalizzato, ad esempio, alla definizione di un'organica disciplina del personale del comparto unico del pubblico impiego regionale e locale in grado di recepire uniformemente anche le recenti riforme intervenute sul piano nazionale, l'agognata armonizzazione dei trattamenti normativi tra le diverse aree del comparto rischia di essere compromessa a causa della concorrenza tra fonte statale e regionale per alcuni (ma fondamentali) aspetti della disciplina del rapporto di lavoro che resta assoggettato, in modo

²¹³ Per un'ampia ed articolata disamina sul conferimento di funzioni e compiti della Regione agli Enti locali si rinvia a P. Giangaspero, *La devoluzione di competenze agli enti locali negli ordinamenti regionali: una visione di insieme*, in AA.VV., *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali nella Regione Friuli Venezia Giulia*, Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Direzione centrale pianificazione territoriale, autonomie locali e sicurezza, Novembre 2009, pp. 18 ss. ed ivi anche G.P. Dolso, *Specifiche questioni interpretative di cui alla legge regionale 24/2006*, pp. 23 ss.

²¹⁴ Al riguardo si rinvia a F. GAMBINI, *Il seguito della legge regionale 24 del 2006: ulteriori interventi legislativi*, in AA.VV., *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali nella Regione Friuli Venezia Giulia*, cit., pp. 33 ss.

²¹⁵ Cfr. art. 88, d.lgs. n. 267/2000 la cui applicabilità nella Regione Friuli Venezia Giulia, con le debite esclusioni dovute all'autonomia statutaria regionale, è stata affermata nella Circolare della Direzione regionale per le autonomie locali n. 11701/1.10 del 2.11.2000. La tecnica utilizzata dall'art. 88, d.lgs. n. 267/2000 è quella del *"rinvio mobile alla disciplina madre"* che consente di recepire *per relationem* nell'ordinamento degli Enti locali le modifiche introdotte nella disciplina statale in materia di pubblico impiego (Parere del Cons. Stat., Ad. Gen., n. 87/2000, in www.giustizia-amministrativa.it).

²¹⁶ Secondo la prima giurisprudenza di merito pronunciata al riguardo è dubbia la diretta applicabilità del d.lgs. n. 150/2009 agli Enti locali (si veda Tribunale di Trieste, 5 ottobre 2010). Per quanto concerne, invece, i rapporti tra i contratti collettivi vigenti e le norme del decreto legislativo del 2009 è stato sostenuto che in assenza di un'espressa disposizione circa l'immediata caducazione dei contratti collettivi vigenti nel pubblico impiego e sussistendo, per contro, l'espressa previsione di un *iter* temporalmente scandito per l'adeguamento dei contratti collettivi vigenti al d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, il sistema delle relazioni sindacali nel pubblico impiego resta disciplinato anche dopo l'entrata in vigore di detto decreto dai contratti nazionali vigenti sino alla prevista scadenza; in tal senso, si veda Trib. Torino, 2 aprile 2010, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2010, n. 1, p. 91 e Trib. Trieste, 5 ottobre 2010, cit.

²¹⁷ Per un'approfondita disamina si veda *infra* par. 6.2.

²¹⁸ Per un'approfondita disamina si veda *infra* par. 6.3.

certo, a un'uniforme disciplina soltanto per la parte di regolamentazione "collettiva" del comparto unico di contrattazione.

5. Le relazioni sindacali nel comparto unico di contrattazione collettiva regionale del Friuli Venezia Giulia

L'analisi delle dinamiche sindacali nell'ambito del comparto unico di contrattazione collettiva regionale in Friuli Venezia Giulia impone, preliminarmente, l'esame delle disposizioni concernenti i soggetti firmatari e il procedimento di stipulazione dei contratti collettivi.

5.1. I soggetti firmatari

Per quanto concerne la prima questione, si è assistito nell'ultimo anno ad una marcia indietro del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, un "ritorno al passato" da cui è scaturita la soppressione dell'AReRaN e l'istituzione della Delegazione trattante pubblica di comparto. Andando con ordine, pare utile ripercorrere le tappe di questa evoluzione.

Quando ancora non era stato istituito il comparto unico di contrattazione, l'originaria versione della legge regionale n. 18/1996 (art. 62 e ss.) sanciva che, in occasione della stipulazione di contratti collettivi della Regione e degli Enti locali, la trattativa contrattuale poteva essere avviata da tre esperti in materia di organizzazione del lavoro, di contratti di lavoro o in materia finanziaria nominati dalla Giunta della Regione o, in alternativa, la procedura di stipulazione poteva avvenire su impulso dei soggetti sindacali rappresentativi ai sensi dell'art. 61, L. R. 18/1996.

Entro quindici giorni dalla conclusione dell'eventuale intesa raggiunta tra le parti, la Direzione regionale dell'organizzazione e del personale era tenuta a trasmettere il testo dell'accordo alla Giunta regionale, unitamente alle valutazioni contabili acquisite in collaborazione con la Ragioneria generale. Se nei successivi quindici giorni la Giunta non si esprimeva, la bozza di intesa si intendeva approvata; il testo così concordato, nei quindici giorni successivi, doveva essere trasmesso alla Corte dei Conti per il relativo controllo di spesa. Il legislatore regionale è intervenuto successivamente, modificando l'art. 62 della legge n. 18/1996. Ai sensi del comma 5bis dell'art. 62, introdotto con L. R. n. 29/1997, veniva data la facoltà alla Giunta di ricorrere alla rappresentanza o all'assistenza dell'ARaN nazionale in occasione delle trattative negoziali nei casi in cui l'esecutivo regionale lo ritenesse utile o opportuno. Si annunciava la riforma che dopo appena un anno avrebbe cambiato le sembianze dell'intero sistema di contrattazione collettivo nel pubblico impiego regionale.

Come più volte ricordato, con la L. R. n. 13/1998, art. 127, è stato costituito il comparto unico di contrattazione collettiva regionale e nel successivo art. 128 è stata sancita l'istituzione dell'Agenzia regionale per la rappresentanza negoziale degli Enti e delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 127, L. R. n. 13/1998, questa ultima dotata di personalità giuridica e sottoposta alla vigilanza della Presidenza della Giunta regionale. Cogliendo l'opportunità stabilita dall'art. 46, D.lgs. n. 165/2001, che attribuiva alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di avvalersi, per la contrattazione collettiva di loro competenza, di agenzie tecniche istituite con legge regionale o provinciale, all'AReRaN veniva affidata la funzione di rappresentanza, a livello regionale, degli Enti di cui al più volte citato art. 127, L. R. n. 13/1998 (ovverossia, Consiglio regionale, Amministrazione regionale, Enti regionali, Province, Comuni, Comunità montane e gli altri Enti locali). L'Agenzia era composta da un Comitato direttivo, costituito da cinque membri, scelti tra esperti di riconosciuta competenza in materia di organizzazione del lavoro o in materia finanziaria, e nominato con decreto del Presidente della Giunta regionale. Il Presidente e due componenti del Comitato direttivo dell'Agenzia venivano designati dalla Giunta regionale; i restanti membri venivano nominati rispettivamente dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani e dall'Unione Province Italiane. Si chiariva, infine, che l'Agenzia operava nel rispetto delle direttive che la Giunta regionale avrebbe adottato nell'ambito dei principi del pubblico impiego e degli indirizzi desumibili dagli accordi stipulati dal Governo nazionale e le organizzazioni sindacali.

La recente evoluzione della materia è caratterizzata da una marcata tendenza a "ricentralizzare" la rappresentanza in materia di contrattazione collettiva del comparto unico in Friuli Venezia Giulia in favore dell'istituzione regionale. Ai sensi dell'art. 13, comma 24, L. R. n. 24/2009 (legge finanziaria 2010), si stabilisce la soppressione dell'AReRaN a decorrere dal 1 marzo 2010, subentrando la Regione in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo all'Agenzia alla data del 28 febbraio 2010. Nella legge finanziaria regionale per l'anno 2010 si assiste a un nuovo ritorno al passato del legislatore regionale che riesuma la figura della "Delegazione trattante

pubblica di comparto”²¹⁹, abbandonando il modello di affidamento della rappresentanza contrattuale in favore di un’istituzione “terza” che, nonostante i controlli a cui era sottoposta²²⁰, era strutturalmente autonoma ed autosufficiente.

Presso la struttura direzionale della Regione competente in materia di personale opera, a far data del 1 marzo 2010, la Delegazione trattante pubblica di comparto che ha funzioni di rappresentanza, a livello regionale, delle amministrazioni del comparto unico del pubblico impiego regionale e locale in sede di contrattazione collettiva (art. 13, comma 28, L. R. n. 24/2009).

A differenza dell'AReRaN il cui comitato direttivo era composto da cinque soggetti, questo organismo è composto da tre membri nominati, rispettivamente, dalla Giunta regionale, il cui componente designato assume la carica di Presidente della Delegazione, dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani e dall'Unione Province Italiane del Friuli Venezia Giulia (art. 13, comma 29, L. R. n. 24/2009). Come accadeva in seno alla vecchia Agenzia vengono rispettate, in questo modo, le istanze di rappresentanza delle diverse anime del comparto.

Come sancito già in occasione dell'AReRaN, la Delegazione trattante pubblica di comparto opera nel rispetto delle direttive della Giunta regionale, adottate di intesa con l'ANCI, l'UPI, l'UNCEM del Friuli Venezia Giulia, “nell’ambito dei principi del pubblico impiego e degli indirizzi desumibili dagli accordi stipulati tra il Governo nazionale e le organizzazioni sindacali” (art. 13, comma 32, L. R. n. 24/2009).

Anche nel recente intervento il legislatore regionale sembra non tenere in debito conto le istanze delle istituzioni locali di un maggiore coinvolgimento nel processo decisionale, poiché, come accadeva per l'AReRaN, la Delegazione elabora le piattaforme di negoziazione senza la consultazione di Comitati di settore che, invece, come è noto, nell’ambito della contrattazione pubblica nazionale, hanno il potere di indirizzo nei riguardi dell'ARaN in nome e per conto delle pubbliche amministrazioni. Il collegamento con le altre amministrazioni del comparto unico viene rimesso, come in passato, ad intese tra la Giunta regionale e le associazioni rappresentative degli Enti locali (ANCI, UPI, UNCEM, art. 13, comma 32, L. R. n. 24/2009), di cui restano oscure ed incerte la natura e la portata vincolante soprattutto in occasione del mancato raggiungimento delle stesse intese.

La “controriforma” attuata nel 2009 dal legislatore regionale sembra svilupparsi lungo quattro linee direttrici: ricentralizzazione in favore della Regione della rappresentanza delle amministrazioni del comparto, contenimento dei costi di gestione, controllo politico sulle dinamiche della contrattazione, contenimento delle istanze di coinvolgimento delle altre istituzioni del comparto unico.

Quanto al primo aspetto, la previsione di una Delegazione trattante pubblica di comparto “presso la struttura direzionale della Regione competente in materia di personale” assume sul piano simbolico e pratico una valenza di incorporazione di questo organismo nei ranghi dell'amministrazione regionale, considerando che la Delegazione si avvarrà “del personale e delle strutture della struttura direzionale di cui al comma 28”²²¹ (art. 13, comma 33, L. R. n. 24/2009). La carenza di organico nell’ambito della vecchia Agenzia è stata risolta con una soluzione che si basa sul trasferimento di compiti in favore della struttura direzionale della Regione. Del resto, la ricentralizzazione della rappresentanza negoziale è ravvisabile anche nei contenuti, poiché spetta alla Regione stabilire le risorse per gli incrementi retributivi per il rinnovo dei contratti collettivi del comparto “nel rispetto dei vincoli di bilancio, del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa” (art. 13, comma 35, L. R. n. 24/2009). Sul punto la Regione è tenuta solo a “consultare” le rappresentanze istituzionali del sistema delle Autonomie locali: mi sembra che la mera consultazione sia uno strumento un po’ debole per garantire la rappresentanza delle istanze locali, considerando che a queste istituzioni si impone di porre a carico dei rispettivi bilanci le maggiori risorse programmate.

Per quanto concerne la seconda linea di sviluppo della riforma del 2009, si conferma in sostanza quanto già era desumibile in occasione del precedente sistema di rappresentanza. Come accadeva per l'AReRaN, anche la

²¹⁹ Quanto ai componenti della Delegazione si rinvia a DPRReg. N. 109/2010, in B.U.R. FVG n. 23 dd. 9/06/2010.

²²⁰ E’ noto che, ai sensi dell’art. 1, comma 7, L.R. 2/2001, è stato sancito il controllo sull'ARERAN da parte di un Collegio dei Revisori dei Conti, composto di tre membri nominati con decreto del Presidente della Giunta e deputato al controllo sulla regolarità contabile e finanziaria dell'Agenzia, ed è stata stabilita la vigilanza della Presidenza della Giunta regionale.

²²¹ Per quanto concerne l'individuazione della competente struttura direzionale si veda l’art. 7bis, DPRReg. 27/8/2004, n. 0277/Pres., recante il regolamento dell'organizzazione dell'amministrazione regionale e degli enti regionali, come modificato dal DPRReg 27/8/2010, n. 0200/Pres, in BUR FVG del 30/8/2010, S.O., n. 21.

Delegazione trattante, sebbene se ne celebri l'autonomia (art. 13, comma 33, L. R. n. 24/2009), resta vincolata alle direttive della Giunta regionale, ossia subordinata alle decisioni e alle scelte del potere politico.

Con riferimento, invece, all'ultimo aspetto della riforma, colpisce la profonda frattura che si è delineata tra disciplina regionale e nazionale. Non essendo stati istituiti comitati di settore in favore delle istituzioni locali che avrebbero potuto farsi portatori degli interessi particolari delle singole realtà attraverso l'esercizio del potere di indirizzo nei riguardi della Delegazione trattante, il meccanismo di coinvolgimento delle istanze locali è affidato esclusivamente all'attività dei componenti della Delegazione nominati rispettivamente dall'ANCI e dall'UPI: soltanto a questo livello possono dirsi rappresentati gli interessi delle altre anime del comparto unico. Questo aspetto è in controtendenza rispetto al dato nazionale. Mentre nella Regione Friuli Venezia Giulia si tende alla progressiva omogeneizzazione delle amministrazioni del comparto unico di contrattazione, nel resto di Italia, anche alla luce della recente riforma Brunetta, si assiste ad un procedimento inverso, ossia di differenziazione tra Regioni e Autonomie locali.

A livello nazionale si è cercato di dare attuazione ad uno dei principi della legge delega, ossia quello del *"potenziamento del potere di rappresentanza delle regioni e degli enti locali"* (art. 3, comma 2, lett. h), L. n. 15/2009). Per quanto concerne i comitati di settore, infatti, nel decreto delegato si è prevista l'istituzione di due distinti comitati di settore, rispettivamente per le Regioni ed il Servizio Sanitario Nazionale e le Autonomie locali, le Camere di Commercio ed i segretari provinciali e comunali (art. 41, comma 2, D.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 56, D.lgs. n. 150/2009). Inoltre, al contrario di quanto accadeva in passato, la scelta del Presidente dell'ARaRn avviene attraverso il previo parere vincolante della Conferenza unificata Stato-Regioni in luogo del precedente obbligo di mera consultazione²²².

5.2. Il procedimento di stipula

Sul piano del procedimento di stipulazione, la riforma regionale del 2009 non pare abbia portato innovazioni; è chiaro che in tutte le disposizioni in cui si cita l'ARaRn ora si deve intendere come soggetto destinatario la neo istituita Delegazione trattante pubblica di comparto. Restano immutati i requisiti richiesti alle organizzazioni sindacali per sedere al tavolo delle trattative. Ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 1, L. R. n. 19/2005, sono ammesse alle trattative le organizzazioni sindacali che *"con riferimento alle distinte aree di contrattazione del personale di categoria dirigenziale e di quello di categoria non dirigenziale, abbiano nel comparto una rappresentatività non inferiore al 4 per cento, considerando a tal fine la media tra il dato associativo e il dato elettorale; per l'area dirigenziale è considerato il solo dato associativo. Il dato associativo è espresso dalla percentuale delle deleghe per il versamento dei contributi sindacali del personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato rispetto al totale delle deleghe rilasciate nell'ambito considerato. Il dato elettorale è espresso dalla percentuale dei voti ottenuti nelle elezioni delle rappresentanze unitarie del personale, rispetto al totale dei voti espressi nell'ambito considerato."*

Ai fini della determinazione della percentuale di cui al comma 2, il dato associativo e il dato elettorale vanno riferiti al 31 dicembre dell'anno antecedente l'inizio del periodo contrattuale di riferimento".

Si conferma il principio sancito al livello nazionale della combinazione tra dato associativo e dato elettorale per misurare la rappresentatività delle organizzazioni sindacali ammesse alle trattative, attraverso la valorizzazione, da un lato, della capacità di aggregare iscritti, dall'altro, dell'idoneità a raccogliere consensi oltre l'ambito degli associati. Anche a livello regionale il meccanismo adottato pare ispirarsi ai medesimi obiettivi, ossia valorizzazione del consenso dei lavoratori, con l'unica differenza che la soglia di rappresentatività richiesta dal legislatore regionale viene fissata al 4%; al contrario, a livello nazionale l'argine viene stabilito al 5% (art. 43, comma 1, D.lgs. n. 165/2001).

Entro quindici giorni dalla conclusione della trattativa, l'ipotesi di accordo, corredata da prospetti redatti con la collaborazione della Ragioneria generale contenenti notizie sul personale interessato, sui costi unitari, sulla quantificazione della spesa complessiva e sulla relativa copertura economica, viene trasmessa alla Giunta regionale al fine di ottenere l'autorizzazione alla sottoscrizione²²³. Entro i successivi quindici giorni la Giunta si pronuncia in senso

²²² In proposito, si rinvia a M. DELFINO, *Comitati di settore e rappresentanza negoziale delle amministrazioni pubbliche*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del pubblico impiego*, Napoli, 2009, pp. 191 ss.

²²³ Prima di sottoscrivere l'accordo raggiunto la Delegazione trattante deve preliminarmente verificare che le organizzazioni sindacali che aderiscano all'ipotesi medesima, indipendentemente se rappresentative nel comparto del personale degli Enti locali o nel comparto del personale della Regione, rappresentino complessivamente almeno il 51% come media tra dato associativo e dato elettorale (art. 1, commi 4 e 8, L. R. 19/2005). L'imposizione della verifica ex post della rappresentatività delle organizzazioni firmatarie con l'imposizione dello sbarramento al 51% che tiene

positivo o negativo, valendo la regola del silenzio-assenso. Ottenuta l'autorizzazione, l'accordo così formato viene trasmesso entro quindici giorni alla Corte dei Conti per il relativo controllo contabile.

Allineandosi, infine, a quanto stabilito da Governo e parti sociali nell'Intesa del 30 aprile 2009 che applica ai comparti contrattuali del settore pubblico l'Accordo Quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009, nella legge n. 24/2009 (art. 13, comma 34) si sancisce l'equiparazione al settore privato per quanto concerne la durata dei contratti collettivi di comparto e dei contratti integrativi che viene fissata in tre anni sia per la disciplina giuridica che per quella economica.

6. Il trattamento normativo del personale non dirigenziale del comparto unico di contrattazione collettiva regionale del Friuli Venezia Giulia

Data la vastità dei temi da trattare, ragioni di opportunità impongono di concentrare l'indagine sugli aspetti più pregnanti del trattamento normativo del personale non dirigenziale alle dipendenze della Regione e degli Enti locali in Friuli Venezia Giulia. Si è scelto, in particolare, di esaminare gli istituti caratterizzati da una maggiore criticità.

Prima di esaminare nel dettaglio i singoli profili di indagine occorre individuare l'ambito di applicazione della normativa di cui si discute. Riproducendo quanto già enunciato nell'art. 127, comma 1, L. R. n. 13/1998, l'art. 2 del Contratto Collettivo Regionale di Lavoro del personale del comparto unico non dirigenti 2006-2009 del Friuli Venezia Giulia, stabilisce che *"il presente contratto si applica al personale, escluso quello dell'area dirigenziale, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o determinato dell'Amministrazione regionale, del Consiglio regionale, degli Enti regionali, delle Province, dei Comuni, delle Comunità Montane e di quella Collinare, e degli altri Enti locali della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia"*.

Nel successivo comma 2, dell'art. 2 del CCRL del comparto unico non dirigenti 2006-2009, si estende l'ambito di applicazione delle disposizioni collettive anche al personale inquadrato nelle piante organiche aggiuntive presso le aziende per i servizi sanitari (L. R. n. 6/2006) ed al personale dei consorzi costituiti nell'ambito delle Aziende Sanitarie competenti per territorio con finalità socio-assistenziali in favore delle persone portatrici di handicap (art. 6, comma 2, lett. b), L. R. n. 41/1996).

Con una disposizione di indubbio favore nei riguardi dei lavoratori del comparto unico si sancisce che la disciplina collettiva si applica anche in favore del personale del comparto soggetto a processi di mobilità in conseguenza di provvedimenti di soppressione, fusione, scorporo, trasformazione e riordino sino all'individuazione o definizione, previa intesa con le organizzazioni sindacali firmatarie del CCRL, della nuova e specifica disciplina contrattuale del summenzionato personale (art. 2, comma 5, CCRL del comparto unico non dirigenti 2006-2009).

6.1. Il contratto di lavoro: forma, periodo di prova, classificazione del personale e progressioni di carriera

Colmando la lacuna esistente nella legislazione nazionale, la disciplina collettiva sancisce la forma scritta del contratto individuale di lavoro del personale facente parte del comparto unico (art. 15, CCRL del comparto unico non dirigenti 2002-2005). È noto che le diverse leggi di riforma sul pubblico impiego hanno totalmente ignorato questo profilo, in ossequio al principio di libertà delle forme presente nell'impiego privato. A questa regola generale, negli anni, si sono sovrapposte le regole dei diversi comparti di contrattazione, tra cui, come detto, anche quella del comparto unico di contrattazione del Friuli Venezia Giulia, rispetto alle quali si pone il problema dell'efficacia giuridica. Nel silenzio della legge, infatti, permane il dubbio sul vincolo della forma scritta, ovvero se sia richiesta o meno *ad substantiam* e, nel caso affermativo, se la sua assenza comporta la nullità del contratto individuale ex art. 1352 c.c.²²⁴.

conto di entrambi i dati pare più rigida rispetto alla previsione sancita a livello nazionale secondo cui la verifica di rappresentatività può avvenire, in alternativa al meccanismo di media tra dato associativo e dato elettorale, anche tenendo conto del solo dato elettorale, con la previsione dello sbarramento al 60% (art. 43, comma 3, D.lgs. n. 165/2001). Non pare che la scelta in senso restrittivo del legislatore regionale rispetto a quanto sancito a livello nazionale sia lesiva delle competenze statali, poiché la disposizione regionale non interferisce direttamente sulla materia del diritto sindacale e dunque dell'ordinamento civile di competenza statale, rilevando maggiormente i profili di organizzazione delle istituzioni regionali nell'ambito del procedimento di contrattazione. Nel senso dell'inammissibilità della questione di costituzionalità proposta dal Governo avverso questa disposizione si veda Corte Cost. n. 391/2006.

²²⁴ Nel senso della forma scritta *ad substantiam* si veda C. ZOLI, *Prestazioni di fatto e rapporto di lavoro pubblico*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2001, n. 2, p. 476 e Trib. Parma, 5 giugno 2001, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2001, n. 5, p. 868; in senso contrario, E. GRAGNOLI, *Forma e nullità del contratto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, n. 5, p. 720.

Come accade in altri comparti di contrattazione, nella CCRL del comparto unico non dirigenti si fissano le regole in tema di periodo di prova, integrando le scarse previsioni dell'art. 2096 c.c.. Dopo avere diversificato la durata in ragione dell'inquadramento, le parti collettive, differenziandosi dall'impiego privato, hanno sancito due regole fondamentali: la previsione di una durata minima garantita pari alla metà del periodo di prova, decorsa la quale è possibile per le parti recedere dal contratto senza obbligo di preavviso e senza indennità sostitutiva, e soprattutto l'obbligo dell'amministrazione di motivare il recesso (art. 16, CCRL del comparto unico non dirigenti 2002-2005). Rispetto alla disciplina vigente in Friuli Venezia Giulia, in tema di periodo di prova le corrispondenti previsioni del comparto nazionale Regioni e Autonomie locali paiono più favorevoli. Al dipendente già in servizio in un'altra amministrazione e inviato in prova presso altro ente si riconosce il diritto alla conservazione del posto senza retribuzione presso l'amministrazione di provenienza e, in caso di recesso all'esito del periodo di prova svolto nel nuovo ente, il diritto a rientrare nell'amministrazione di provenienza (art. 20, Verbale integrativo del 14.0.2000 Regioni ed Autonomie locali).

Venendo, invece, al sistema di classificazione del personale, si rileva, in primo luogo, una sostanziale uniformità tra disciplina collettiva nazionale e regionale. Come è noto, il nuovo sistema di classificazione del personale del comparto Regioni ed Autonomie locali, introdotto con il contratto collettivo del 31 marzo 1999, si articola in quattro categorie, denominate A, B, C, D, individuate mediante le declaratorie riportate nell'Allegato A del contratto, in cui sono descritti i requisiti professionali necessari per lo svolgimento delle mansioni corrispondenti a ciascuna categoria (art. 3, Allegato al CCNL Regioni ed Autonomie locali del 1999). Allo stesso modo, ai sensi dell'art. 35 CCRL del comparto unico non dirigenti 2002-2005, il personale non dirigenziale del comparto unico del Friuli Venezia Giulia, ad eccezione del personale dell'area vigilanza degli Enti locali e dell'area forestale della Regione, si articola in quattro categorie denominate rispettivamente in A, B, C, D. Dalla lettura delle declaratorie del contratto nazionale e di quello regionale si possono desumere elementi comuni che caratterizzano le diverse categorie: in particolare, le conoscenze necessarie per lo svolgimento delle mansioni, il contenuto dell'attività da svolgere, le problematiche lavorative da affrontare e le relazioni da gestire all'interno dell'ente e con l'utenza. Tali elementi, di livello elementare nel caso della categoria A, diventano progressivamente più complessi sino a giungere ad un livello di elevata complessità e specializzazione per la categoria D. È stato correttamente osservato²²⁵ che nell'ambito del comparto nazionale Regioni ed Autonomie locali ogni categoria si fonda su una declaratoria costruita solo formalmente sulla base di attività, poiché queste ultime sono descritte in modo lacunoso, rinviando ad un sistema di individuazione fondato sul grado di conoscenze del lavoratore, sulle relative responsabilità, sulla complessità dei problemi da gestire, sulle relazioni interpersonali e con l'utenza. Anche nel comparto unico del Friuli Venezia Giulia prevale la tendenza a differenziare le quattro categorie non tanto in ragione del contenuto oggettivo delle attività lavorative, ma quanto sotto il profilo soggettivo delle conoscenze, delle competenze e delle responsabilità richieste per ciascuna categoria.

Sia a livello nazionale che locale la contrattazione collettiva si è evoluta nel senso di una maggiore valorizzazione delle elevate professionalità. Come è noto, nel contratto collettivo Regioni ed Autonomie locali, la contrattazione collettiva nazionale ha conferito agli Enti la possibilità di istituire posizioni di lavoro che richiedono, con assunzione di elevata responsabilità di prodotto e di risultato, *"lo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative di particolare complessità"*, *"lo svolgimento di attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione correlate a diplomi di laurea e/o di scuole universitarie e/o all'iscrizione ad albi professionali"*, *"lo svolgimento di attività di staff e/o studio, ricerca, ispettive di vigilanza e controllo caratterizzate da elevata autonomia ed esperienza"* (art. 8, Allegato al CCNL Regioni ed Autonomie locali del 1999). Le elevate competenze e gli alti livelli di professionalità e di responsabilità impongono che le suddette posizioni organizzative siano affidate esclusivamente a dipendenti appartenenti alla categoria D. Analoga disposizione è sancita nel contratto collettivo regionale di lavoro del comparto unico non dirigenti del Friuli Venezia Giulia, con l'importante limite che la decisione di istituire posizioni organizzative viene adottata *"previa informativa delle organizzazioni sindacali"*, le quali devono essere informate anche in merito al numero complessivo delle posizioni organizzative attribuibili e la loro collocazione all'interno delle singole strutture (art. 40, CCRL del comparto unico non dirigenti 2002-2005). Si assiste ad un'espressa procedimentalizzazione dei poteri direzionali nell'ambito della pubblica amministrazione in favore di un maggiore coinvolgimento delle parti sindacali; sebbene, la partecipazione delle organizzazioni sindacali si arresti alla mera informativa. Anche nelle altre Regioni, tuttavia, pare sussistere un obbligo informativo, per effetto della regola generale in materia di informazione

²²⁵ Cfr. L. SGARBI, *Mansioni, qualifiche e categorie*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI, *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, Tomo II, Torino, pp. 666.

sindacale di cui all'art. 7 del CCNL Comparto Regioni ed Autonomie locali del 1999, secondo cui le organizzazioni sindacali devono essere informate in relazione a tutti gli atti di valenza generale, anche di carattere finanziario, concernenti il rapporto di lavoro, l'organizzazione degli uffici e la gestione complessiva delle risorse umane.

A differenza della disciplina collettiva nazionale del comparto Regioni ed Autonomie locali, dove nulla è sancito in proposito, le funzioni oggetto del conferimento dell'incarico di posizione organizzativa non possono essere delegate. Non vi sono, invece, differenze tra la contrattazione nazionale e quella regionale in relazione al procedimento di conferimento e revoca della posizione organizzativa (incarico di durata massima quinquennale, rinnovabile, da parte di dirigenti competenti, revoca con atto scritto e motivato in conseguenza di mutamenti organizzativi o accertamento risultati negativi dell'attività svolta). Nel contratto regionale di lavoro del comparto unico del Friuli Venezia Giulia si pone maggiore attenzione alla definizione delle competenze oggetto delle posizioni organizzative: si sancisce, infatti, che ai titolari di posizioni organizzative possono essere delegate parte delle competenze dirigenziali, ad esclusione dell'adozione degli atti relativi alla valutazione del personale, ai procedimenti del personale ed alla sostituzione del dirigente a qualsiasi titolo assente (art. 41, commi 2 e 3, CCRL del comparto unico non dirigenti 2002-2005). Nel silenzio della contrattazione collettiva ritengo che per quanto concerne questo profilo nelle altre Regioni non sussistano limiti relativamente all'individuazione delle competenze oggetto di una posizione organizzativa.

Attraverso la creazione di posizioni organizzative si istituzionalizza di fatto la creazione di un meccanismo di "temporaneo inquadramento" che incide solo sul profilo economico in vista dell'obiettivo di creare, ad un livello inferiore a quello della dirigenza, incarichi a termine e specificamente retribuiti, per lo svolgimento di posizioni di particolare valore e contenuto gerarchico, professionale, di staff²²⁶. Si tratta di una soluzione che, lungi dal creare una nuova categoria intermedia tra impiegati e dirigenti, assimilabile a quella dei quadri per l'impiego privato, in pratica aggrava per i dipendenti delle amministrazioni la distanza tra inquadramento reale e inquadramento formale, potendo svolgere temporaneamente (anche se non essendoci limiti al rinnovo, la temporaneità di questi incarichi può riferirsi anche a periodi lunghi) mansioni di direzione e di coordinamento che esulano dal profilo di appartenenza e senza che ciò possa comportare l'attivazione delle procedure per lo svolgimento di mansioni superiori²²⁷.

6.1.1. La vice dirigenza nella legge regionale n. 16/2010

Nell'impossibilità oggettiva di esaminare nel dettaglio la disciplina statale in tema di vice dirigenza, in questa sede, è necessario soffermare l'attenzione sulla recente legge regionale n. 16/2010 che ha istituito e disciplinato dettagliatamente l'incarico di vice dirigente e che con la disciplina statale condivide soltanto il nome, poiché marcate sono le differenze con il modello di vice dirigenza individuato nel Testo Unico sul pubblico impiego. L'ultimo recente intervento del legislatore regionale in materia di vice dirigenza è destinato ad impattare non soltanto sul sistema organizzativo dell'amministrazione regionale, ma anche sul sistema di inquadramento del personale ivi addetto. Ai sensi dell'art. 4, comma 1, della citata legge, *"la Giunta regionale entro il 16 ottobre 2010 definisce un nuovo assetto delle strutture direzionali prevedendo, in particolare, un numero di Servizi non superiore complessivamente a 85 unità. Anche in relazione a tale nuovo assetto a decorrere dal 1 gennaio 2011 può essere conferito presso la Regione l'incarico di vice dirigente"*²²⁸.

Si precisa che la riorganizzazione dell'amministrazione regionale ha come obiettivo la razionalizzazione organizzativa e il contenimento della spesa; pertanto, in questa ottica devono essere esaminate le successive disposizioni. L'istituzione della figura del vice dirigente sembra prevalentemente basarsi sull'esigenza di contenere la spesa pubblica, poiché i neo istituiti vice dirigenti, in pratica, assommeranno funzioni e compiti dei dipendenti a cui sono stati conferiti incarichi di posizione organizzativa ai sensi della vigente disciplina collettiva. Secondo le nuove disposizioni legislative regionali la vice dirigenza si articola in due ruoli a seconda che vi sia o meno attribuzione di funzioni vicarie del dirigente. Il vice dirigente con funzioni vicarie coadiuva il direttore di Servizio nell'esercizio delle sue funzioni, svolge i compiti da questi formalmente delegati ed esercita funzioni sostitutorie in caso di assenza o impedimento dello stesso; il vice dirigente senza funzioni vicarie, invece, svolge, a supporto del dirigente, funzioni

²²⁶ Cfr. M. RICCIARDI, *La classificazione del personale nei rinnovi contrattuali 1998-2001*, in *Ragiusan*, 2000, n. 190/191, p. 355.

²²⁷ Cfr. L. SGARBI, *Mansioni, qualifiche e categorie*, cit., p. 654.

²²⁸ Quanto al nuovo assetto delle strutture direzionali della Regione Friuli Venezia Giulia e dei relativi servizi si veda la Delibera della Giunta regionale n. 1971 del 8.10.2010.

comportanti una particolare specializzazione professionale e questo ultimo incarico può essere conferito anche presso strutture direzionali diverse dal Servizio (art. 4, comma 2, L. R. n. 16/2010)²²⁹.

Le finalità di contenimento della spesa pubblica sono evidenti allorché si stabilisce che la Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale determinano il numero massimo di incarichi di vice dirigente in misura non superiore, per l'Amministrazione regionale e per gli enti regionali, a 90 unità. È evidente che il risparmio ci sarà perché a fronte dei numerosi incarichi di posizione organizzativa conferiti presso ciascun servizio o struttura direzionale dell'amministrazione regionale, dal 2011 sarà possibile conferire complessivamente 90 incarichi di vice dirigenza, con o senza funzioni vicarie. Una concreta stima dell'impatto di questa riforma, tuttavia, non potrà essere fatta prima di un anno, poiché a distanza di pochi mesi dalla legge regionale n. 16/2010 il legislatore del Friuli Venezia Giulia è intervenuto nuovamente a disciplinare la materia nella legge finanziaria regionale per l'anno 2011 ritardando di un anno l'applicazione del nuovo regime della vice dirigenza (art. 14, commi 30 e 31, L. R. n. 22/2010).

Come per gli incarichi di posizione organizzativa, anche l'incarico di vice dirigente può essere conferito in sede di prima applicazione ai dipendenti regionali con contratto a tempo indeterminato appartenenti alla categoria D²³⁰, ma a differenza di quanto accade per gli incarichi di posizione organizzativa si impongono ulteriori rigidi requisiti soggettivi (si veda art. 4, comma 4, L. R. n. 16/2010, ossia possesso della laurea magistrale o della laurea specialistica o del diploma di laurea conseguito secondo il previgente e di un'anzianità nella categoria medesima di almeno tre anni; possesso del diploma di scuola secondaria di secondo grado e di un'anzianità di servizio nella categoria D di almeno otto anni; ed, in aggiunta a questi requisiti, l'iscrizione ad appositi albi o ordini professionali nel caso di vice dirigente vicario). Come per la disciplina degli incarichi di posizione organizzativa che, tra l'altro, è applicabile ai vice dirigenti in quanto compatibile (art. 4, comma 9, L. R. n. 16/2010), anche gli incarichi di vice dirigenza sono temporanei (da un anno a cinque anni), rinnovabili e revocabili.

La differenza più marcata rispetto al regime collettivo degli incarichi di posizione amministrativa è data dal ruolo assorbente degli organi politici rispetto all'istituzione e al conferimento di detti incarichi.

Mentre gli incarichi di posizioni organizzative, come detto, sono istituiti dall'Ente e conferiti dal dirigente competente, gli incarichi di vice dirigente sono istituiti dalla Giunta regionale e conferiti, per il personale dell'amministrazione regionale e degli Enti regionali, dalla Giunta medesima su proposta dell'assessore competente in materia di organizzazione e personale, sentito il direttore centrale e il direttore di servizio competente (art. 4, comma 7, lett. a), L. R. n. 16/2010). Per il personale del Consiglio regionale gli incarichi sono conferiti dall'Ufficio di Presidenza, su proposta del Segretario generale, per gli incarichi relativi alla Segreteria generale, o dell'organo di garanzia interessato, sentito il direttore del servizio competente (art. 4, comma 7, lett. b), L. R. n. 16/2010).

Nonostante l'ordinamento regionale si sia impegnato a recepire i principi della legislazione statale in tema di separazione tra indirizzo politico ed amministrativo (art. 2, comma 1, lett. a), L. R. n. 18/1996) pare con ogni evidenza che la materia degli incarichi di vice dirigenza può essere un terreno assai fertile per commistioni ed ingerenze della politica nell'amministrazione regionale, poiché la politica dovrà valutare i bisogni dell'amministrazione regionale, istituire e conferire i predetti incarichi.

Ma la recente riforma sembra decretare anche la fine del coinvolgimento delle organizzazioni sindacali. Mentre, infatti, in occasione dell'istituzione degli incarichi di posizione organizzativa le OO.SS. devono essere consultate, nella legge n. 16/2010 non viene data alcun rilievo alla partecipazione sindacale, nemmeno a livello di mera informativa. Questo aspetto rende del tutto peculiare gli incarichi di vice dirigenza in Friuli Venezia Giulia rispetto alla disciplina

²²⁹ Al riguardo va chiarito che la struttura organizzativa dell'Amministrazione regionale si articola in direzioni centrali, servizi, strutture stabili di livello inferiore al servizio. I servizi, in particolare, costituiscono unità organizzative di livello direzionale inserite nelle direzioni centrali o equiparate ovvero tra le strutture della Presidenza. Le strutture stabili di livello inferiore al servizio sono unità organizzative di livello non direzionale istituite per esigenze di sub articolazione, di decentramento territoriale delle strutture direzionali, per lo svolgimento di attività ricorrenti o ripetitive ovvero a supporto dell'attività dei dirigenti (art. 7, DPR n. 27/8/2004, n. 0277/Pres., recante il regolamento dell'organizzazione dell'amministrazione regionale e degli enti regionali).

²³⁰ Sul piano del trattamento economico si stabilisce che al personale a cui è conferito l'incarico di vice dirigente compete un trattamento economico da definirsi in sede di contrattazione collettiva; nelle more, in aggiunta al trattamento economico in godimento, viene attribuita per l'incarico con funzioni vicarie una retribuzione di posizione annua, per 13 mensilità, pari al 35% del trattamento tabellare annuo della qualifica dirigenziale; per l'incarico senza funzioni vicarie una retribuzione annua, per tredici mensilità, pari al 25% del trattamento tabellare annuo della qualifica dirigenziale. Per entrambe le tipologie di incarico viene erogata una retribuzione di risultato, correlata agli esiti del sistema di valutazione annuale, non superiore al 25% della retribuzione di posizione (art. 4, comma 5, L. R. n. 16/2010).

nazionale, laddove, come è noto, si demanda alla contrattazione collettiva l'istituzione e la disciplina degli incarichi di vice dirigenza (art. 17bis del D.lgs. n. 165/2001)²³¹.

Le disposizioni della legge n. 16/2010 rischiano di minare la stessa uniformità di disciplina all'interno delle diverse aree del comparto, poiché con una disposizione assai scarna si dice che la disciplina sperimentale sulla vice dirigenza può essere applicata anche dalle altre amministrazioni del comparto unico del pubblico impiego regionale e locale. Non essendo dettata alcuna regolamentazione di dettaglio per gli Enti locali, come ad esempio in tema dei soggetti che possono conferire gli incarichi, questo strumento pare di difficile fruizione nell'ambito delle Autonomie locali della Regione Friuli Venezia Giulia dove, presumibilmente, continuerà a trovare applicazione la disciplina degli incarichi di posizione organizzativa.

Sul piano pratico, inoltre, nell'ambito dell'amministrazione regionale la riforma della vice dirigenza comporterà che, esauriti gli incarichi di posizione organizzativa conferiti in passato, i dipendenti torneranno ad espletare le funzioni della categoria D, con scarse prospettive di vedersi rinnovato l'incarico, poiché molte funzioni saranno assommate in singoli incarichi di vice dirigenza sottoposti a rigidi limiti quantitativi.

6.1.2. Le progressioni di carriera

Come nella contrattazione collettiva degli altri comparti statali anche il contratto collettivo regionale di lavoro del comparto unico non dirigenti del Friuli Venezia Giulia disciplina i percorsi di progressione professionale del personale. Tralasciando il tema delle progressioni economiche, ovverosia quelle che si concretizzano all'interno di ciascuna categoria mediante la previsione di successivi incrementi economici in aggiunta al trattamento tabellare iniziale di ciascuna categoria, con l'acquisizione in sequenza degli incrementi corrispondenti alle posizioni successive (art. 36, CCRL del comparto unico non dirigenti 2002-2005), si soffermerà l'attenzione sulle progressioni verticali. Le progressioni meramente economiche sono caratterizzate in entrambe discipline collettive (nazionale e della Regione Friuli Venezia Giulia) da un sistema di valutazione costante di elementi come esperienza, formazione, risultati, impegno, flessibilità, capacità propositiva, combinati tra di loro in ragione della categoria di riferimento. La recente riforma del pubblico impiego ha introdotto alcuni criteri guida a cui le amministrazioni devono fare necessario riferimento per fissare i requisiti di accesso alle progressioni economiche: il principio di selettività che implica una quota limitata di posti da coprire ed un numero circoscritto di dipendenti che possono concorrere; la programmazione del fabbisogno tenuto conto delle risorse disponibili; un adeguato sviluppo delle competenze professionali e la realizzazione di buoni risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione.

In relazione, invece, alle progressioni verticali nel comparto statale Regioni ed Autonomie locali il passaggio alla categoria/qualifica immediatamente superiore si realizza attraverso procedure selettive regolamentate dall'ente con atti di natura pubblicistica (art. 4, comma 1, CCNL Regioni-Autonomie locali del 1999). Anche il contratto collettivo del personale non dirigente del comparto unico della Regione Friuli Venezia Giulia consente l'attivazione di selezioni per la progressione verticale finalizzate al passaggio dei dipendenti alla categoria immediatamente superiore del sistema di classificazione. Si consente la partecipazione a dette selezioni al personale interno a prescindere dai titoli ordinariamente richiesti per l'accesso all'esterno, salvo che la qualifica non imponga un particolare titolo di studio, un'abilitazione tecnica o l'iscrizione ad un albo professionale (art. 37, CCRL del comparto unico non dirigenti 2002-2005). La disciplina collettiva deve però essere integrata con le disposizioni della legge regionale n. 18/1996 che, come detto, si applica al personale dell'amministrazione regionale e non a quello degli Enti locali. Ai sensi dell'art. 18bis le amministrazioni regionali, a livello di contrattazione integrativa di ente, possono disciplinare le procedure selettive anche di tipo valutativo per le progressioni verticali finalizzate al passaggio dei dipendenti alla categoria immediatamente superiore, nei limiti dei posti vacanti della dotazione organica di tale categoria che non siano stati destinati all'accesso dall'esterno.

Sembrerebbe, in questo modo, crearsi un solco tra le regole vigenti negli Enti locali e quelle esistenti per il personale regionale. Nel primo caso, ai sensi della disciplina collettiva sopra citata, gli Enti locali regolano le procedure

²³¹ In seguito al numero crescente di controversie giudiziali è stata introdotta una norma interpretativa dell'art. 17bis, in cui si dice che *"la vice dirigenza è disciplinata esclusivamente ad opera e nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento che ha la facoltà di introdurre una specifica previsione costitutiva al riguardo"* (art. 8, L. n. 15/2009). Al riguardo si veda anche G. GOLISANO, *La vice dirigenza nel lavoro pubblico e il riparto di giurisdizione*, ne *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2010, n. 10, p. 1019.

selettive con atti di natura pubblicistica (*"atti previsti dai rispettivi ordinamenti"*, art. 37, comma 1, CCRL del comparto unico non dirigenti 2002-2005). Differentemente, la medesima materia delle progressioni verticali nell'ambito delle amministrazioni regionali viene disciplinata a livello di contrattazione integrativa di ente, con un'evidente valorizzazione del momento partecipativo sindacale, a dispetto della rigida unilateralità del provvedimento amministrativo adottabile nell'ambito delle Autonomie locali.

Nell'impossibilità di addentrarsi nelle problematiche generali che la giurisprudenza ordinaria e costituzionale ha sollevato in materia di progressioni verticali²³², in questa sede si vuole porre in evidenza il fatto che residuano tratti di disciplina differenziata per le diverse aree del personale non dirigente del comparto unico del Friuli Venezia Giulia.

Le norme collettive regionali devono essere armonizzate con le disposizioni vigenti a livello nazionale. L'art. 52, comma 1bis, d.lgs. n. 165/2001, come modificato dal decreto n. 150/2009, stabilisce che le progressioni tra le aree avvengono tramite concorso pubblico. L'unico strumento consentito per il passaggio tra aree è la procedura concorsuale sia per i dipendenti di ruolo sia per gli *outsiders*. Resta ferma la possibilità per le P.A. di destinare al personale interno una riserva di posti non superiore al 50% di quelli messi a concorso. La predetta riserva sarà prevista in considerazione delle specifiche necessità delle amministrazioni e non delle aspettative del personale (art. 24, d.lgs. n. 150/2009).

Per quanto riguarda l'applicazione di queste norme all'amministrazione regionale del Friuli Venezia Giulia ed agli Enti locali, l'art. 74, comma 2, d.lgs. n. 150/2009, stabilisce che i principi in tema di progressioni economiche e di carriera (artt. 23, commi 1 e 2, e 24, commi 1 e 2, d.lgs. n. 150/2009) costituiscono principi generali dell'ordinamento ai quali gli enti territoriali devono adeguarsi. Non pare sussistere un siffatto obbligo di adeguamento in relazione al principio secondo cui la valutazione positiva della *performance* individuale, consistente nella collocazione nella fascia di merito alta della graduatoria conseguita per almeno tre anni ovvero per cinque annualità anche non consecutive, costituisce titolo rilevante ai fini della progressione economica e dell'attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore (art. 23, comma 3 e art. 24, comma 3, d.lgs. n. 150/2009).

6.2. Cause di sospensione del rapporto di lavoro: la malattia del lavoratore

Per quanto concerne la materia della malattia del lavoratore si è assistito ad una progressiva estensione della disciplina vigente per il personale non dirigenziale delle istituzioni regionali al rapporto di lavoro dei dipendenti degli Enti locali della Regione Friuli Venezia Giulia. Riproducendo quanto sancito per il personale regionale dall'art. 21, CCRL Regionali non dirigente 1994-1997, l'art. 9 del CCRL del personale del comparto unico non dirigenti 2006-2009 estende queste norme al personale degli Enti locali. Dal combinato disposto di questi due articoli si ricava che il personale del comparto unico non in prova, assente per malattia, ha diritto alla conservazione del posto per un periodo di venti mesi. Ai fini della maturazione del predetto periodo si sommano tutte le assenze per malattie intervenute nei tre anni precedenti all'ultimo episodio morboso in corso, non interrotte da un periodo di servizio di almeno tre anni. Superato questo periodo al lavoratore che ne faccia richiesta può essere concesso di assentarsi per un ulteriore periodo di 18 mesi in casi particolarmente gravi, previo accertamento della condizione di salute del lavoratore da parte dell'amministrazione. Sul piano del trattamento economico il citato art. 9 del CCRL del comparto unico non dirigenti 2006-2009 ha applicato alle Autonomie locali le disposizioni sancite per il personale regionale dall'art. 95 della L. n. 53/1981, recante disposizioni sullo stato giuridico ed il trattamento economico del personale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. Al personale degli Enti locali e dell'amministrazione regionale spetta per i primi 13 mesi l'intera retribuzione fissa mensile, comprese le indennità pensionabili, con esclusione di ogni compenso accessorio, comunque denominato, che sia legato esclusivamente all'effettiva prestazione o alla presenza in servizio; per i successivi 7 mesi di assenza, invece, spetta il 50% della retribuzione, restando esclusa la retribuitività degli ulteriori 18 mesi di assenza per malattia.

Sul piano delle procedure per il controllo della malattia le discipline contenute nei contratti collettivi devono essere armonizzate con quanto contenuto nei recenti interventi di riforma del pubblico impiego. Questa materia costituisce il banco di prova del modello regolativo a più livelli dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia.

²³² Per un'ampia disamina in proposito si veda L. SGARBI, *Mansioni, qualifiche e categorie*, cit., p. 673.

Abrogando la precedente regolamentazione delle fasce orarie di reperibilità (art. 14, comma 46, L. R. n. 17/2008 abrogato dall'art. 10, L. R. n. 16/2010), nella legge regionale n. 16/2010 il legislatore ha rinviato alla disciplina statale, sancendo che *"in caso di assenza per malattia, al personale regionale si applica la disciplina statale in materia di fasce orarie di reperibilità entro le quali devono essere effettuate le visite mediche di controllo e in materia di trasmissione dei relativi attestati"* (art. 2, comma 1, L. R. n. 16/2010). Lungi dal considerare la disciplina statale di riforma del pubblico impiego direttamente applicabile, il legislatore regionale applica settorialmente alcuni istituti ivi contemplati mediante il rinvio contenuto nella legge regionale.

Sul piano pratico, invece, il legislatore della Regione Friuli Venezia Giulia sembra edotto del fatto che il provvedimento di rinvio alla disciplina statale vale solo per il personale regionale, poiché, data l'assenza di una disciplina organica valida anche per gli Enti locali, al personale delle Autonomie locali si dovrebbe applicare direttamente il contenuto del decreto n. 150/2009 per effetto del rinvio contenuto nel testo unico degli Enti locali, art. 88, d.lgs. n. 267/2000, la cui vigenza nella Regione Friuli Venezia Giulia, con le debite esclusioni dovute all'autonomia statutaria regionale, è stata affermata nella Circolare della Direzione regionale per le Autonomie locali n. 11701/1.10 del 2.11.2000. Ai sensi dell'art. 88 T.U.E.L. si consente di recepire *per relationem* nell'ordinamento degli Enti locali le modifiche introdotte nella disciplina statale in materia di pubblico impiego²³³.

Per quanto concerne le fasce orarie di reperibilità per la visita medica in caso di malattia²³⁴ e le procedure di trasmissione dei relativi certificati²³⁵ esiste, dunque, piena uniformità di regolamentazione tra le diverse aree del comparto. Riguardo agli altri aspetti della disciplina statale in materia di malattia a cui la legge regionale non ha fatto espresso rinvio e che attengono alla materia disciplinare (ad esempio, le false attestazioni e certificazioni mediche da parte del lavoratore, art. 55^{quinquies}, D.lgs. n. 165/2001, oppure gli obblighi di certificazione della malattia e di controllo sulle assenze, art. 55^{septies}, D.lgs. n. 165/2001 e relative circolari)²³⁶ sussiste l'obbligo dell'amministrazione regionale di applicare le modifiche introdotte a livello nazionale poiché la materia delle sanzioni disciplinari, come modificata dal decreto legislativo n. 150/2009, rientra nella potestà legislativa esclusiva esercitata dallo Stato (art. 74, comma 1, d.lgs. n. 150/2009).

6.3. Il procedimento disciplinare

La medesima operazione di rinvio alla disciplina statale è stata attuata dal legislatore regionale in materia di procedimento disciplinare. Anche con riferimento a questa materia, infatti, nel recente intervento di riforma è stato sancito espressamente che *"al personale regionale si applica la disciplina statale in materia di forme e termini del procedimento disciplinare; continuano a essere definite in sede di contrattazione collettiva, fermo restando quanto sancito in materia dalla disciplina statale, la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni"* (art. 2, comma 2, L. R. n. 16/2010).

In tema di procedimento disciplinare si è statuita l'integrale applicazione delle disposizioni del Testo Unico sul pubblico impiego, come modificato dal decreto legislativo n. 150/2009²³⁷. Sotto questo profilo, dunque, non v'è il rischio di una potenziale difformità di trattamento tra le diverse aree del comparto unico, come potrebbe, invece, accadere per altri istituti della disciplina statale oggetto della riforma "Brunetta".

L'obbligo di adeguamento ai principi dettati dal decreto n. 150/2009 ha l'indubbio effetto di uniformare il procedimento disciplinare nell'ambito delle diverse aree del comparto unico. Considerando che non esiste una

²³³ Anche se secondo la prima giurisprudenza di merito, pronunciata al riguardo, è dubbia la diretta applicabilità del d.lgs. n. 150/2009 agli Enti locali: in tal senso si veda Tribunale di Trieste, 5 ottobre 2010, cit..

²³⁴ Come è noto, ai sensi dell'art. 55^{septies}, D.lgs. n. 165/2001, comma 5, le fasce orarie di reperibilità del lavoratore, entro le quali devono essere effettuate le visite mediche di controllo, sono stabilite con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione. Con successivo decreto ministeriale del 18 dicembre 2009, n. 206, è stato stabilito che le fasce di reperibilità sono 9-13 e 15-18. In pratica, l'applicazione della disciplina statale comporta un notevole vantaggio per il personale della Regione Friuli Venezia Giulia al quale, invece, la normativa regionale riservava un trattamento più rigido (8-13; 14-20).

²³⁵ Sulle procedure di trasmissione dei certificati si veda la Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica e Dipartimento digitalizzazione n. 2/2010.

²³⁶ Sul tema dei controlli si vedano le circolari del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 7/2009 e n. 8/2010. Per un'ampia ed articolata disamina sulle novità della riforma Brunetta in tema di malattia si rinvia a R. CASILLO, *La malattia del dipendente pubblico*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del pubblico impiego*, Napoli, 2009, pp. 377 ss.

²³⁷ Sulle novità in tema di procedimento disciplinare introdotte dal decreto n. 150/2009 si rinvia a F. BORGOGELLI, *La responsabilità disciplinare del dipendente pubblico*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del pubblico impiego*, Napoli, 2009, pp. 399 ss; C. CURRAO – G. PICARELLA, *Lo sguardo "severo" del legislatore: le nuove regole del potere disciplinare*, W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", It. n. 109/2010, in www.lex.unict.it; H. BONURA – G. CARUSO, *La nuova disciplina della responsabilità disciplinare del dipendente pubblico e la lotta all'assenteismo*, W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", It. n. 105/2010, in www.lex.unict.it.

legislazione regionale comune per il personale dell'amministrazione della Regione e quello degli Enti locali, la disciplina collettiva vigente in materia di procedimento disciplinare registra sensibili differenze tra le due aree del comparto unico. Per quanto concerne gli Enti locali, infatti, si applicano le norme di cui agli artt. 13 e seguenti CCRL Enti locali non dirigenti 2002-2005; al contrario, per il personale dell'amministrazione regionale si applicano le regole di cui agli artt. 16 e seguenti del CCRL Regionali non dirigenti 1998-2001, che riproduce, ampliandoli, i principi contenuti nella L.R. n. 18/1996 (artt. 30 e ss.). Sul piano del procedimento disciplinare, infatti, le disposizioni dei due contratti collettivi divergono a proposito del termine entro il quale deve avvenire la contestazione dell'addebito al dipendente (20 giorni per gli Enti locali; 30 giorni per i regionali). Si sancisce, inoltre, soltanto per il personale delle Autonomie locali la previsione di un termine finale entro cui deve concludersi il procedimento disciplinare (120 giorni). È evidente che queste differenze sono azzerate per effetto dell'applicazione delle disposizioni statali. Come è noto, l'art. 55bis, comma 2, D.lgs. n. 165/2001 impone un termine unico per avviare la contestazione, ossia 20 giorni dall'avvenuta conoscenza dell'esistenza di condotte disciplinarmente rilevanti. Nel medesimo comma si stabilisce in modo uniforme per tutte le amministrazioni il termine finale entro cui deve concludersi il procedimento disciplinare, ossia 60 giorni dalla contestazione dell'addebito.

È evidente, quindi, che dall'applicazione dei principi statali deriverà l'omogeneizzazione dei trattamenti riservati alle diverse aree del comparto unico del Friuli Venezia Giulia.

Il medesimo effetto "uniformante" si avrà con riferimento all'istituto della sospensione del procedimento disciplinare in relazione al procedimento penale avente ad oggetto le medesime condotte. Per effetto delle nuove disposizioni, infatti, la sospensione del procedimento disciplinare sarà solo eventuale: sovvertendo la regola dei contratti collettivi secondo cui la sospensione del procedimento disciplinare è automatica per effetto dell'avvio del procedimento penale (art. 17, CCRL Enti locali non dirigenti 2002-2005; art. 17, CCRL Regionali non dirigenti 1998-2001), si sancisce che il procedimento *"è proseguito e concluso anche in pendenza del procedimento penale"*. Soltanto nei casi di maggiore gravità e di complessità dell'accertamento del fatto addebitato l'ufficio competente può sospendere il procedimento disciplinare fino al termine di quello penale (art. 55ter, D.lgs. n. 165/2001, come introdotto dall'art. 69, d.lgs. n. 150/2009).

Sul piano delle tipologie delle infrazioni e delle sanzioni, invece, potrebbero permanere sensibili differenze tra le due aree del comparto unico del Friuli Venezia Giulia, poiché ai sensi del più volte citato art. 55 del D.lgs. n. 165/2001, *"la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi"*, salvo che non vi sia nelle prossime tornate contrattuali un intervento uniformante. Dalla lettura delle disposizioni collettive si evince che per gli Enti locali vige un'enunciazione più articolata e dettagliata dei doveri dei dipendenti (art. 13 CCRL Enti locali non dirigenti 2002-2005) delle infrazioni e delle sanzioni (art. 16 CCRL Enti locali 2002-2005) rispetto a quanto sancito dalla contrattazione collettiva per il personale regionale (artt. 17, 18, 19 CCRL Regionali non dirigenti 1998-2001), in cui, ad esempio, manca nel novero delle sanzioni comminabili il richiamo verbale presente, invece, nella disciplina collettiva applicata dagli Enti locali.

6.4. La valutazione del personale

Anche in materia di valutazione del personale le diverse aree del comparto unico sono sottoposte ai medesimi principi per effetto della più volte citata legge regionale n. 16/2010. Sostituendosi alla disciplina collettiva, le nuove disposizioni sono finalizzate a creare nell'ambito delle pubbliche amministrazioni della Regione Friuli Venezia Giulia un sistema di misurazione e di valutazione delle prestazioni dei dipendenti. A tal fine, *"le amministrazioni del comparto unico del pubblico impiego regionale e locale e gli enti del servizio sanitario della regione adottano un sistema di misurazione e di valutazione che individui le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e di valutazione della prestazione, le modalità di raccordo e di integrazione con i sistemi di controllo esistenti e con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio"* (art. 6, comma 1, L. R. n. 16/2010). È noto che ai sensi dell'art. 16 del decreto n. 150/2009 si stabilisce la diretta applicabilità negli ordinamenti regionali e degli Enti locali dei principi in materia di trasparenza (art. 11, commi 1 e 3, D.lgs. n. 150/2009). Differentemente, le amministrazioni regionali e locali sono tenute ad adeguare i rispettivi ordinamenti ai principi in tema di misurazione e valutazione delle *performance*, di attuazione del ciclo di gestione delle *performance*, di raggiungimento di precisi obiettivi, di adozione di

un sistema di misurazione e valutazione delle *performance*, di promozione della cultura della responsabilità dell'organo di indirizzo politico-amministrativo (artt. 3, 4, 5, comma 2, 7, 9 e 15, comma 1, D.lgs. n. 150/1009)²³⁸. In ottemperanza a questo obbligo di adeguamento imposto dalle disposizioni statali, nella legge regionale n. 16/2010 si è dettata una disciplina particolareggiata dei soggetti, delle procedure e degli obiettivi del sistema di misurazione e valutazione delle *performance*. All'art. 6, comma 2, L. R. n. 16/2010, si impone alle amministrazioni pubbliche del comparto unico di contrattazione regionale l'obbligo di redigere un documento programmatico o piano delle prestazioni che definisce, con riferimento agli obiettivi individuati e alle risorse disponibili, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della prestazione dell'ente, ed, infine, gli obiettivi individuali assegnati ai dirigenti.

Al termine del periodo di monitoraggio, le amministrazioni devono predisporre una relazione in cui sono enunciati i risultati organizzativi individuali raggiunti rispetto agli obiettivi programmati. Infine, sulle amministrazioni grava l'obbligo di istituire sistemi per la totale accessibilità dei dati relativi alla pubblica amministrazione tramite la pubblicità e la trasparenza degli indicatori e delle valutazioni. Questa norma ripropone integralmente il contenuto dell'art. 10, comma 1, del decreto legislativo n. 150/2009, ad eccezione della definizione dell'arco temporale entro cui deve avvenire la misurazione e la valutazione delle prestazioni: la normativa nazionale, infatti, prevede una cadenza triennale per il documento programmatico ed una cadenza annuale per il rendiconto consuntivo. Il legislatore friulano-giuliano, invece, del tutto opportunamente ha preferito demandare alle singole amministrazioni il compito di stabilire la durata e le modalità di adozione di questi documenti. Riproducendo parzialmente la norma di cui all'art. 7, comma 2, D.lgs. n. 150/2009, si stabilisce l'obbligo per ciascuna amministrazione di dotarsi, singolarmente o anche in forma associata, in sostituzione del nucleo di valutazione, di un organismo indipendente di valutazione della prestazione, nominato dalla Giunta regionale o dall'organo esecutivo per un periodo di tre anni, rinnovabili per una sola volta, e composto da tre membri di comprovata esperienza maturata nel campo del *management* e della valutazione delle prestazioni nell'ambito delle pubbliche amministrazioni. Questo nuovo soggetto esercita, tra le altre funzioni, le attività di monitoraggio del sistema di misurazione e valutazione delle *performance*, di comunicazione alla Giunta delle criticità riscontrate, di garanzia della correttezza dei processi di misurazione e valutazione, di utilizzo dei premi incentivanti, di promozione dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza, di proposizione alla Giunta o all'organo esecutivo della valutazione annuale dei dirigenti di vertice e della relativa attribuzione della retribuzione di risultato (art. 6, commi 5 e 6, D.lgs. n. 150/2009).

Sotto il profilo dell'adeguamento ai principi del decreto n. 150/2009 va rilevato che nella legge regionale alcun cenno si fa alle funzioni che i dirigenti di ciascuna amministrazione devono svolgere nell'ambito del procedimento di misurazione e valutazione delle *performance* né alle funzioni di raccordo della Commissione nazionale per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, nonostante il fatto che l'individuazione di questi soggetti tra i protagonisti del sistema di valutazione del personale (art. 7, comma 2, D.lgs. n. 150/2009) figuri tra i principi a cui gli ordinamenti regionali e locali devono adattarsi (art. 16, comma 2, D.lgs. n. 150/2009).

Evidentemente il legislatore regionale considera non vincolanti in ambito regionale le funzioni e le attività esercitate dalla Commissione nazionale di cui all'art. 13, D.lgs. n. 16/2009, poiché si tratta di una materia, quella della misurazione e della valutazione del personale che, non attenendo strettamente alla materia del rapporto di lavoro privatizzato, sconfina nella competenza esclusiva delle Regioni in materia di organizzazione degli uffici.

Sorprende, invece, che non vi sia alcun riferimento al principio di responsabilità dell'organo di indirizzo politico-amministrativo nella promozione della cultura della *performance*, del merito, della trasparenza e dell'integrità di cui all'art. 15, comma 1, D.lgs. n. 150/2009 che pure figura tra i principi a cui le Regioni e gli Enti locali devono adeguare i propri ordinamenti ai sensi dell'art. 16, comma 2, D.lgs. n. 16/2009.

Dall'esame complessivo del sistema di misurazione e valutazione delle prestazioni nell'ambito del pubblico impiego regionale si ricavano le medesime suggestioni che si desumono dalla lettura delle disposizioni statali.

Il principio di separazione tra politica e amministrazione solennemente proclamato dal legislatore nazionale e regionale pare minacciato dal radicamento di un meccanismo basato su uno stretto legame tra l'organo politico e

²³⁸ Sul sistema di valutazione delle *performance* si veda, tra gli altri, S. BATTINI – B. CIMINO, *La valutazione delle performance nella riforma Brunetta*, cit., pp. 255 e ss.; G. NICOSIA, *La gestione delle performance dei dipendenti pubblici: an, quando, quis, quomodo della "misurazione" e "valutazione"*, W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", It. 103/2010, in www.lex.unict.it; R. SANTUCCI, *Retribuzione accessoria, valorizzazione delle performance e responsabilità del dipendente pubblico nel d.lgs. n. 150/2009*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, n. 5-6, p. 959.

l'organismo "indipendente" che deve valutare l'attività del personale. Per rimediare alle *defaillance* dei vecchi nuclei di valutazione, imputabili al fatto che questi erano organismi interni all'apparato amministrativo e, quindi, incapaci di essere effettivamente obiettivi e neutrali nella valutazione del personale, si è ritenuto più affidabile, perché dovrebbe dare maggiori garanzie di autonomia e indipendenza di giudizio, un sistema in cui l'organismo di valutazione figura al di fuori dell'amministrazione pubblica, ma intimamente collegato all'organo di indirizzo politico-amministrativo.

6.5. La mobilità del personale

Il contratto collettivo regionale di lavoro del comparto unico non dirigenti 2002-2005 disciplina un istituto, quello della mobilità collettiva, che negli intenti originali avrebbe dovuto essere uno strumento al servizio del processo di devoluzione delle funzioni dalla Regione agli Enti locali, processo che, come si è già avuto modo di dire, è alla base dell'introduzione del comparto unico di contrattazione nella Regione autonoma Friuli Venezia Giulia. La mobilità collettiva di comparto, distinta da quella individuale che avviene a richiesta del lavoratore con il consenso dell'ente cedente e dell'ente che lo acquisisce (art. 25, CCRL del comparto unico non dirigenti 2002-2005), assimilabile alla figura del distacco nell'impiego privato, si configura in seguito a processi di trasferimento di competenze tra Regioni ed Autonomie locali e tra Autonomie locali (art. 24 e art. 26, CCRL del comparto unico non dirigenti 2002-2005). La procedura sancita dalla contrattazione collettiva consta di una fase preliminare di informazione e consultazione delle organizzazioni sindacali da parte degli enti coinvolti nel processo di mobilità almeno trenta giorni prima dell'adozione del provvedimento circa i motivi del provvedimento di mobilità, i termini entro i quali deve avvenire la mobilità, il numero del personale coinvolto, l'ente di destinazione (art. 26, CCRL del comparto unico non dirigenti 2002-2005). Pur non prevedendo il previo accordo con la controparte sindacale, la procedura di cui al contratto collettivo regionale aspira a valorizzare il confronto tra le parti, in questo differenziandosi nettamente con la disciplina sancita dalla legislazione statale che, come è noto, nell'ambito delle procedure di reclutamento per mobilità di cui agli articoli 29bis e 30, D.lgs. n. 165/2001 non sancisce alcun coinvolgimento delle parti sociali, ma semmai contempla, anche nel recente intervento di riforma Brunetta, una valorizzazione delle funzioni e delle responsabilità della dirigenza preposta alla rideterminazione delle piante organiche nell'ottica di individuare i profili professionali dei dipendenti pubblici necessari per adattare la struttura alle funzioni a cui è preposta (art. 6, 4bis, D.lgs. n. 165/2001, come introdotto dall'art. 35, comma 1, D.lgs. n. 150/2009)²³⁹. A ben vedere, tra i due istituti corrono differenze non solo procedurali, bensì anche di presupposti. La mobilità collettiva di cui al contratto collettivo regionale di lavoro del comparto unico presuppone non soltanto l'esistenza di una carenza in organico, bensì è necessario che vi sia un trasferimento di funzioni dalle amministrazioni regionali alle Autonomie locali e nell'ambito di queste ultime. È lecito ipotizzare che in assenza di questo ultimo requisito (trasferimento di funzione) questo tipo di mobilità non sia attivabile da parte degli Enti.

Lo scarso utilizzo di questo istituto fino ad oggi riscontrato, conseguenza inevitabile dell'incompiuto processo di *devolution* delle funzioni dalla Regione agli Enti locali, scaturisce anche dal fatto che, nonostante l'operazione di perequazione tra le due aree del comparto, evidentemente permangono differenze tra il personale dell'amministrazione regionale e quello delle Autonomie locali che rendono meno appetibile il passaggio ad altra amministrazione e che ostacolano i processi di mobilità collettiva, nonostante si preveda un incentivo alla mobilità in favore dei dipendenti regionali ai quali si attribuisce un'indennità di trasferimento *una tantum* pari a sei mensilità di retribuzione (art. 28, CCRL del comparto unico non dirigenti 2002-2005).

La normativa statale in tema di mobilità pare essere il modello a cui si è ispirato il legislatore regionale nell'introdurre un *tertium genus* di mobilità. Ai sensi dell'art. 13, commi 14 e 19, L. R. n. 24/2009 (legge finanziaria 2010), le Amministrazioni del comparto unico del pubblico impiego regionale e locale procedono per gli esercizi 2010-2011 ad assunzioni di lavoratori a tempo indeterminato per la copertura di carenze in organico mediante procedure di mobilità all'interno del comparto medesimo. Per l'attivazione della procedura di mobilità le Amministrazioni sono tenute ad indire un avviso di mobilità ad evidenza pubblica per il reperimento del personale necessario, indicando la categoria, il profilo professionale e la sede di destinazione, nonché, ove necessario, le funzioni e le eventuali specifiche idoneità richieste per il posto da ricoprire. Si tratta, quindi, di una procedura di reclutamento alternativa all'assunzione di personale esterno che impone l'esistenza di un vuoto di organico. La caratteristica che distingue questo tipo di

²³⁹ Cfr. C. MASSIMIANI, *La mobilità volontaria e la malattia dei dipendenti pubblici dopo il D.lgs. n. 150/2009, ne Il lavoro nella giurisprudenza*, 2010, n. 9, p.886.

mobilità sia dagli istituti disciplinati nel contratto collettivo regionale sia dalla normativa statale consiste nel fatto che queste procedure sono obbligatorie in presenza di carenze di organico. Solo in caso di esito negativo delle predette procedure di mobilità si potranno utilizzare gli altri strumenti sanciti dalla legislazione regionale (appalti di servizi, incarichi professionali, assunzioni a tempo indeterminato e determinato, collaborazioni coordinate e continuative)²⁴⁰.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ALAIMO A., *La contrattazione collettiva nel settore pubblico tra vincoli, controlli e "blocchi": dalla "riforma Brunetta" alla "manovra finanziaria"*, 2010, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2010, n. 2, p. 287.

BARTOLE S., *La legge regionale e i tipi della potestà legislativa*, in S. Bartole, F. Mastragostino, L. Vandelli, *Le autonomie territoriali*, Bologna, 1997.

BATTINI S. – CIMINO B., *La valutazione delle performance nella riforma Brunetta*, in L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009.

BELLAVISTA A. – GARILLI A., *Riregolazione legale e decontrattualizzazione: la neoibridazione normativa del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2010, n. 1, p. 1.

BONURA H. – CARUSO G., *La nuova disciplina della responsabilità disciplinare del dipendente pubblico e la lotta all'assenteismo*, W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", It. n. 105/2010, in www.lex.unict.it.

BORGOGELLI F., *L'ordinamento del lavoro tra Stato e Regioni*, in L. Ammaniti - T. Groppi (a cura di), *La potestà legislativa tra Stato e Regioni*, Torino, 2003.

BORGOGELLI F., *La responsabilità disciplinare del dipendente pubblico*, in L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del pubblico impiego*, Napoli, 2009.

CAMMELLI M., *Amministrazioni (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1273.

CARABELLI U., *La riforma Brunetta: un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", It. n. 101/2010, in www.lex.unict.it.

CARABELLI U., CARINCI M. T. (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Bari, 2010.

CARINCI F., *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla legge 133/2008 alla legge 15/2009*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2008, n. 6, p. 949.

CARINCI F., *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2003, n. 1, p. 17.

CARUSO B., *Gli esiti regolativi della "riforma Brunetta" (come cambia il diritto del lavoro nelle pubbliche amministrazioni)*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2010, n. 2, p. 235.

CASILLO R., *La malattia del dipendente pubblico*, in L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del pubblico impiego*, Napoli, 2009.

CERBONE M., *L'impatto della riforma sul lavoro pubblico locale*, in L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009.

CERBONE M., FONTI, *Organizzazione e rapporti di lavoro negli Enti locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, n. 5/6, p. 871.

CORPACI A., *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1305.

CURRAO C. – G. PICARELLA, *Lo sguardo "severo" del legislatore: le nuove regole del potere disciplinare*, W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", It. n. 109/2010, in www.lex.unict.it.

²⁴⁰ Al riguardo, si veda anche Circolare Direzione Centrale Funzione Pubblica della Regione Friuli Venezia Giulia prot. 007311/SIPI del 25 marzo 2010.

- D'AURIA G., *Il lavoro pubblico dopo il nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2001, n. 5, p. 753.
- D'AURIA G., *Il nuovo sistema delle fonti: legge e contratto collettivo, Stato e autonomie territoriali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, n. 1, p. 9.
- D'AURIA G., *La nuova riforma del lavoro pubblico e le autonomie regionali e locali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, n. 5, p. 484.
- DELFINO M., *Comitati di settore e rappresentanza negoziale delle amministrazioni pubbliche*, in L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del pubblico impiego*, Napoli, 2009.
- DOLSO G.P., *Specifiche questioni interpretative di cui alla legge regionale 24/2006*, in AA.VV., *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali nella Regione Friuli Venezia Giulia*, Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Direzione centrale pianificazione territoriale, autonomie locali e sicurezza, Novembre 2009.
- FERRARO G., *Prove generali di riforma del lavoro pubblico*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 2009, n. 2, p. 239.
- GAMBINI F., *Il seguito della legge regionale 24 del 2006: ulteriori interventi legislativi*, in AA.VV., *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali nella Regione Friuli Venezia Giulia*, Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Direzione centrale pianificazione territoriale, autonomie locali e sicurezza, Novembre 2009.
- GAROFALO M.G., *Federalismo, devolution e politiche dell'occupazione*, in *Lavoro e diritto*, 2001, n. 3, p. 461.
- GIANGASPERO P., *La devoluzione di competenze agli enti locali negli ordinamenti regionali: una visione di insieme*, in AA.VV., *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali nella Regione Friuli Venezia Giulia*, Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Direzione centrale pianificazione territoriale, autonomie locali e sicurezza, Novembre 2009.
- GOLISANO G., *La vice dirigenza nel lavoro pubblico e il riparto di giurisdizione*, ne *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2010, n. 10, p. 1019.
- GRAGNOLI E., *Forma e nullità del contratto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, n. 5, p. 701.
- LUCIANI M., *Regioni e diritto del lavoro. Note preliminari*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2002, n. 1, p. 57.
- MAINARDI S., *Fonti, poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei dipendenti pubblici*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2009, n. 5, p. 729.
- MASSIMIANI C., *La mobilità volontaria e la malattia dei dipendenti pubblici dopo il D.lgs. n. 150/2009*, ne *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2010, n. 9, p. 885.
- NATULLO G. – SARACINI P., *Vincoli e ruoli della contrattazione integrativa*, in L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del pubblico impiego*, Napoli, 2009.
- NICOSIA G., *La gestione delle performance dei dipendenti pubblici: an, quando, quis, quomodo della "misurazione" e "valutazione"*, W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", lt. 103/2010, in www.lex.unict.it.
- PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996.
- PALLINI M., *La modifica del Titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2002, n. 1, p. 21.
- PESSI R., *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2002, n. 1, p. 75.
- RICCIARDI M., *La classificazione del personale nei rinnovi contrattuali 1998-2001*, in *Ragiusan*, 2000, n. 190/191, p. 355.
- SALOMONE R., *Il lavoro pubblico regionale e locale nella "riforma Brunetta"*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2009, n. 1, p. 1.

SANTUCCI R., *Retribuzione accessoria, valorizzazione delle performance e responsabilità del dipendente pubblico nel d.lgs. n. 150/2009*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, n. 5-6, p. 959.

SGARBI L., MANSIONI, *Qualifiche e categorie*, in F. Carinci, L. Zoppoli, *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, Tomo II, Torino, pp. 666.

SOLOPERTO R., *Le novità del CCNL del personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali 2002-2005: le relazioni sindacali*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2004, n. 1, p. 61.

TALAMO T., *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del pubblico impiego*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, n. 5, p. 468.

TROJSI A., *Le Regioni nella disciplina e nella gestione del lavoro pubblico*, in L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009.

TROJSI A., *L'impiego regionale: fonti e spazi di competenza legislativa delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, n. 5/6, p. 819.

TROJSI A., *Introduzione. Una nuova riforma del lavoro pubblico: le ripercussioni su Regioni ed Enti locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, n. 5/6, p. 647.

VISCOMI A., *La contrattazione collettiva nazionale*, in L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del pubblico impiego*, Napoli, 2009.

ZILLI A., *Il lavoro pubblico locale tra Stato e Regioni*, in *Quaderni regionali*, 2008, n. 3, p. 993.

ZOLI C., *La riforma dei rapporti di lavoro pubblico nelle Autonomie speciali*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1998, n. 5, p. 1033.

ZOLI C., *Prestazioni di fatto e rapporto di lavoro pubblico*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2001, n. 2, p. 469.

ZOPPOLI L., *Introduzione*, in L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009.

ZOPPOLI L., *La riforma del titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i pezzi di un difficile puzzle?*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, suppl. 2, p. 149.

ZOPPOLI L., *Legge, contratto collettivo e circuiti della rappresentanza nella riforma "meritocratica" del lavoro pubblico*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, n. 5/6, p. 663.

*Il contratto collettivo regionale del comparto unico
dirigenti del Friuli Venezia Giulia*

**IL CONTRATTO COLLETTIVO REGIONALE DEL COMPARTO UNICO
DIRIGENTI DEL FRIULI VENEZIA GIULIA**

Fabiola Fontana *

Sommario

1. Premessa	85
2. Il sistema di relazioni sindacali.....	86
2.1. La contrattazione decentrata integrativa.....	86
2.2. La contrattazione decentrata integrativa di livello territoriale	86
2.3. La concertazione	87
2.4. Forme di partecipazione e raffreddamento dei conflitti	87
3. Le regole del trattamento giuridico: il rapporto di lavoro.....	89
3.1. La costituzione del rapporto di lavoro.....	89
3.2. L'affidamento degli incarichi dirigenziali.....	90
3.3. La valutazione dell'operato dei dirigenti e le misure sanzionatorie.....	91
3.4. La revoca dell'incarico dirigenziale	92
3.5. Gli effetti del procedimento penale sul rapporto di lavoro.....	93
3.6. L'estinzione del rapporto di lavoro.....	94
3.7. La mobilità dei dirigenti	96
4. La responsabilità disciplinare del dirigente	97
5. Le regole del trattamento economico.....	98

* Dottoranda di ricerca in diritto del lavoro – Università di Padova.

5.1. Lo stipendio tabellare.....	98
5.2. La retribuzione di posizione.....	98
5.3. La struttura retributiva dei dirigenti regionali.....	99
5.4. La retribuzione di risultato.....	99
Riferimenti bibliografici.....	99

1. Premessa

Con il Contratto Collettivo Regionale di Lavoro - Comparto Unico - Area Dirigenza, del 29 febbraio 2008 (relativo al quadriennio normativo ed economico 2002-2005), si è compiuto anche per il personale dirigente, seppur con ritardo rispetto al personale non dirigente, il processo di realizzazione del comparto unico, iniziato, come si è visto nei precedenti capitoli, con l'emanazione della legge regionale n. 13 del 1998 e, successivamente, meglio specificato con la legge regionale n. 2 del 2001.

Si ricorda che ai sensi della normativa da ultimo citata momenti necessari per la realizzazione del comparto unico erano da un lato l'omogeneizzazione della disciplina giuridica e, dall'altro, l'unificazione della struttura retributiva e l'equiparazione stipendiale incentrata sulla corresponsione a tutti gli interessati di un trattamento fondamentale equivalente (cosiddetto tabellare di convergenza).

Per i dirigenti degli Enti locali, infatti, il CCRL del 19 giugno 2003, relativo al quadriennio 1998-2001, formalmente già riferito al comparto unico ma contenente, in pratica, la sola disciplina giuridica dell'area dei dirigenti degli Enti locali, aveva garantito l'attuazione del modello contrattuale delineato dal d. lgs. n. 29 del 1993 (poi confluito con modificazioni e integrazioni importanti nel d. lgs. n. 165 del 2001).

Con il citato accordo gli aspetti relativi all'assetto delle relazioni sindacali, alla costituzione ed alla cessazione del rapporto di lavoro, al procedimento disciplinare, alla valutazione dei risultati raggiunti e alla struttura retributiva venivano disciplinati sulla falsariga del contenuto del contratto collettivo nazionale per i dirigenti del comparto Regioni ed Autonomie locali, mentre, sul piano economico, veniva significativamente avviato il processo di allineamento retributivo degli interessati con il trattamento spettante ai dirigenti della Regione.

Profondamente diversa si presentava, prima dell'entrata in vigore del CCRL del 2008, la disciplina giuridica ed economica in vigore per i dirigenti della Regione, diversità che trovava fondamento in un diverso quadro normativo.

Invero, a fronte dell'attribuzione, alla Regione, ai sensi dell'art. 4 dello Statuto, di una competenza esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e di stato giuridico ed economico del personale, i principi posti nel d. lgs. n. 29 del 1993, venivano recepiti solo parzialmente dalle diverse leggi regionali in materia di pubblico impiego, che non consideravano il tema della contrattazione decentrata, e proponevano un riparto di materie tra fonti autoritative e negoziali non in linea con la piena contrattualizzazione della disciplina del rapporto di lavoro.

Solo con l'emanazione della l. reg. n. 4 del 2004 "Riforma dell'ordinamento della dirigenza e della struttura operativa della Regione Friuli Venezia Giulia", poi in parte modificata dalla l. reg. n. 16 del 2010, il legislatore regionale aveva avviato un processo volto a creare un quadro normativo coerente con i principi che regolano il rapporto di lavoro per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, trasfusi nel d. lgs. n. 165 del 2001 e nelle successive norme che hanno modificato alcuni istituti.

Nella presente parte della ricerca, quindi, si analizzeranno le principali disposizioni contenute nel CCRL del 29 febbraio 2008, per il quadriennio normativo ed economico 2002-2005, evidenziando le modificazioni e le integrazioni apportate alla disciplina precedente dei dirigenti della Regione e degli Enti locali.

Tale analisi comparativa deve necessariamente tener conto del recente CCRL area dirigenza comparto unico, sottoscritto il 30 settembre 2010 (per il quadriennio normativo ed economico 2006-2009), il quale ha modificato, in particolare, il trattamento retributivo previsto in precedenza.

I temi fondamentali su cui si punterà l'attenzione sono: il sistema di relazioni sindacali, il trattamento normativo e quello economico. Nel percorso di confronto appena delineato si dovrà sempre avere ben presenti quali siano le finalità del contratto istitutivo del comparto unico per la dirigenza, riportate nell'art. 1 del CCRL del 2008: "a) definire un insieme di regole della dirigenza del sistema Autonomie Locali – Regione fondata su omogenei principi del rapporto di lavoro; b) realizzare la mobilità nell'ambito del sistema come strumento necessario ed imprescindibile per la realizzazione del comparto unico della dirigenza favorendo l'integrazione e l'omogeneizzazione delle professionalità; c) raggiungere l'equiparazione del trattamento economico tabellare come condizione per la concreta realizzazione del processo di omogeneizzazione del personale dirigenziale".

Sarà, inoltre, interessante verificare quale sia la disciplina prevista dalla contrattazione collettiva nazionale del comparto unico dirigenza Regioni-Autonomie Locali²⁴¹, nonché dalla legislazione nazionale del pubblico impiego.

La regolamentazione statale merita una particolare attenzione considerando che la normativa riguardante i dirigenti è stata innovata dalla recente riforma c.d. Brunetta (legge delega 4 marzo 2009, n. 15 e decreto legislativo attuativo 27 ottobre 2009, n. 150)²⁴².

2. Il sistema di relazioni sindacali

Per quanto attiene alle relazioni sindacali, il CCRL Comparto Unico dirigenza del 29.02.2008 (art. 5) ha confermato, con qualche modifica, il sistema individuato dal CCRL dirigenti Enti locali del 19.6.2003, mentre ha trasformato completamente la disciplina contenuta nel CCRL dirigenti regionali, documento stralcio, concernente il "Sistema delle relazioni sindacali" del 21.12.1999.

In particolare, ai dirigenti regionali sono stati estesi i seguenti modelli di relazioni sindacali: la contrattazione collettiva decentrata integrativa sulle materie individuate dal contratto collettivo, la contrattazione decentrata integrativa a livello territoriale con la partecipazione di più enti e la consultazione nei casi previsti dal contratto²⁴³.

Non pare questa la sede per analizzare compiutamente la disciplina riguardante i singoli modelli di relazioni sindacali, è preferibile piuttosto evidenziare le modifiche e le integrazioni di cui sono stati oggetto alcuni di essi ed in particolare: la contrattazione decentrata integrativa, la contrattazione decentrata integrativa di livello territoriale, la concertazione e l'informazione.

2.1. La contrattazione decentrata integrativa

Il CCRL comparto unico del 2008 è intervenuto su alcuni aspetti della procedura di contrattazione decentrata integrativa, contenuta in precedenza dall'art. 4 CCRL dirigenti Enti locali del 19.6.2003, apportando modifiche tutto sommato marginali, soprattutto di carattere tecnico-formale, derivanti sia dalla necessità di adeguamento alle nuove fonti normative di riferimento, sia dall'opportunità di disciplinare punti della procedura mancanti nella precedente regolamentazione.

In particolare, l'art. 7 del CCRL del 2008 ha previsto che nel caso in cui vi siano rilievi da parte degli organi preposti al controllo, la trattativa deve essere ripresa nel termine di cinque giorni e non più di quindici giorni come prevedeva il CCRL dirigenti Enti locali del 2003. Tale novità è finalizzata evidentemente a una più sollecita ripresa della trattativa, ove le parti debbano procedere a modifiche del testo già concordato per superare i rilievi dell'organo preposto al controllo.

2.2. La contrattazione decentrata integrativa di livello territoriale

Anche la disciplina della contrattazione collettiva decentrata integrativa di livello territoriale (art. 8 CCRL del 2008) è stata rivista in alcuni punti. La ragione dell'intervento risiedeva nell'opportunità di eliminare alcune disfunzioni emerse nella prassi applicativa, e, quindi, di favorire una più ampia diffusione di tale modello relazionale, che può presentare un'indubbia utilità per gli enti di ridotte dimensioni organizzative: in tali enti, infatti, proprio a causa del numero estremamente limitato di dirigenti in servizio, il ricorso ad autonome e specifiche forme di contrattazione integrative non può che risultare eccessivamente dispendioso in relazione ai risultati attesi.

Le novità introdotte dal CCRL comparto unico del 2008 possono essere così riassunte.

²⁴¹ Si fa riferimento al CCNL del personale dirigente del comparto Regioni e Autonomie locali, quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007, sottoscritto il 22 febbraio 2010, che ha provveduto alla modifica della parte relativa al trattamento normativo ed economico, lasciando invariato per il resto il precedente contratto collettivo nazionale.

²⁴² Pur non essendo questa la sede per l'approfondimento del tema, si evidenzia sin da ora che è controversa l'applicabilità di tale ultima riforma agli enti locali. A tal proposito si segnala: L. Olivieri, Riforma Brunetta: le rivendicazioni dell'Anci non ne escludono la completa applicazione agli enti locali, in *La settimana degli Enti Locali* 9/2/2010, Rimini. Si consultino, inoltre, le Linee guida dell'Anci, emanate in data 4.02.2010.

²⁴³ Pertanto i modelli di relazioni sindacali, previsti dall'art. 5 CCRL del 2008, già previsti dall'art. 3 CCRL dirigenti enti locali del 19.06.2003, sono: a) contrattazione collettiva a livello regionale; b) contrattazione collettiva decentrata integrativa sulle materie e con le modalità indicate dal presente contratto; c) contrattazione decentrata integrativa a livello territoriale, con la partecipazione di più enti; d) interpretazione autentica dei contratti collettivi; e) concertazione; f) informazione; g) consultazione, nei casi previsti dal presente contratto.

In primo luogo, il ricorso al livello negoziale in esame è stato riservato solo a tutti gli enti del comparto con un numero di dirigenti in servizio non superiore a cinque unità, mentre il CCRL dirigenti Enti locali del 2003 (art. 6) non prevedeva alcun limite.

Nuova è poi la previsione che riconosce l'iniziativa per l'attivazione della contrattazione integrativa territoriale non solo agli enti e alle organizzazioni sindacali territoriali già firmatarie del CCRL (come già previsto dal CCRL dirigenti Enti locali del 2003), ma direttamente anche ai soggetti titolari della negoziazione decentrata integrativa, anche a prescindere da ogni manifestazione di volontà in tal senso delle associazioni stesse.

Sono stati inoltre disciplinati più nel dettaglio i contenuti dei protocolli d'intesa (tra gli enti e le organizzazioni sindacali territoriali firmatarie del CCRL del 2008) che costituiscono la base indispensabile per l'avvio della contrattazione territoriale²⁴⁴.

Va, infine, segnalata la possibilità, riconosciuta agli enti che hanno aderito ai protocolli di definire, senza alcuna forma di partecipazione sindacale, in apposite intese, la disciplina degli aspetti organizzativi e procedurali della trattativa e precisamente: a) le modalità di formulazione degli atti di indirizzo; b) le materie, tra quelle di competenza della contrattazione integrativa decentrata, che si intendono affidare alla sede territoriale con l'eventuale specificazione degli aspetti di dettaglio, che devono essere riservate alla contrattazione di ente; c) le modalità organizzative necessarie per la contrattazione e il soggetto istituzionale incaricato dei relativi adempimenti; d) le modalità di finanziamento dei relativi oneri da parte di ciascun ente.

2.3. La concertazione

In tema di concertazione il CCRL comparto unico del 2008 (art. 10) ha introdotto e disciplinato questo istituto, modificando la disciplina contenuta nel CCRL dirigenti Enti locali del 2003 (art. 8) e nel CCRL, documento stralcio, dirigenti regionali del 1999 (art. 5).

In questa sede appaiono particolarmente interessanti le modificazioni che hanno riguardato entrambi i CCRL precedenti all'istituzione del comparto unico, volte a delimitare con chiarezza le differenze intercorrenti tra il modello relazionale della concertazione e la contrattazione collettiva decentrata integrativa.

In particolare, è stato introdotto per la prima volta un termine preciso per l'avvio della concertazione da parte di ciascuno dei soggetti sindacali (i 10 giorni successivi al ricevimento dell'informazione fornita dagli enti; tale termine si riduce a 5 nei casi di urgenza la cui giustificazione deve essere specificata nell'atto di informazione preventiva); decorso tale termine l'ente può attivarsi autonomamente nelle materie oggetto di concertazione, assumendo le conseguenti decisioni.

Si tratta di una regola che può garantire una maggiore funzionalità dell'istituto; la finalità è quella di evitare che tale istituto sia utilizzato quale strumento meramente dilatorio da parte delle organizzazioni sindacali.

2.4. Forme di partecipazione e raffreddamento dei conflitti

Su tale punto, il CCRL istitutivo del comparto unico del 2008 (art. 14) si limita a prevedere una clausola di raffreddamento, assente nel precedente CCRL, documento stralcio, dirigenti regionali del 1999 ed identica a quella già contenuta nel CCRL Enti locali del 2003 (art. 12), e a considerare, tra le forme di partecipazione e di raffreddamento dei conflitti, un unico istituto, quello dell'interpretazione autentica dei contratti collettivi (istituto che il precedente CCRL dirigenti regionali, invece, collocava nella materia della tutela sindacale del rapporto di lavoro, contenuta non nel documento stralcio, ma nel CCRL del 21.08.2001).

²⁴⁴ Secondo l'art. 8, comma 2, del CCRL comparto unico del 2008 i protocolli d'intesa devono precisare: "a) la composizione della delegazione trattante di parte pubblica; b) la composizione della delegazione sindacale, prevedendo la partecipazione di rappresentanti delle organizzazioni territoriali dei sindacati firmatari del presente contratto e forme di rappresentanza delle rappresentanze sindacali aziendali costituite espressamente per l'area della dirigenza; c) la procedura per la autorizzazione alla sottoscrizione del contratto decentrato integrativo territoriale, ivi compreso il controllo sulla compatibilità degli oneri con i vincoli di bilancio dei singoli enti, nel rispetto della disciplina generale stabilita per la stipulazione o il rinnovo del contratto collettivo decentrato integrativo; d) i necessari adattamenti per consentire alle rappresentanze sindacali la corretta fruizione delle tutele e dei permessi".

Nella materia dell'interpretazione autentica dei contratti collettivi, le parti sociali sono intervenute solo per modificare la disciplina contenuta nell'art. 1 del CCRL dirigenti regionali del 21 agosto 2001²⁴⁵, per adeguarla ai mutamenti intervenuti nella normativa legale di riferimento, conformandola così a quanto già previsto dal CCRL dirigenti Enti locali del 19.06.2003 (art. 10).

Si tratta, ad ogni modo, di modifiche piuttosto limitate. In primo luogo, l'art. 15 CCRL comparto unico del 2008 riconosce la legittimazione a richiedere l'avvio della procedura interpretativa di disposizioni del Contratto Collettivo, oltre che all'AReRaN, al Presidente della Regione o delle Associazioni o Unioni rappresentative degli altri enti di comparto, mentre il testo dell'art. 1 del CCRL del 21 agosto 2001 non specificava a chi venisse attribuito tale potere.

In secondo luogo, e questa è una variante rispetto anche a quanto stabiliva l'art. 10 CCRL dirigenti Enti locali del 23.06.2003, si afferma che le procedure di interpretazione autentica sono applicabili anche ai contratti collettivi decentrati integrativi di livello territoriale. È evidente, però, che si tratta di una precisazione, di carattere meramente formale, di quanto già previsto dalla disciplina contrattuale, in cui la procedura è riferita in modo ampio e generico alla "interpretazione autentica dei contratti collettivi", senza specificazioni o limitazioni, e in modo tale, quindi, da comprendere tutte le diverse tipologie contrattuali oggi previste, ivi compresi i contratti collettivi decentrati integrativi territoriali.

In relazione all'istituto delle forme di partecipazione e raffreddamento dei conflitti occorre un'analisi della disciplina contenuta a livello nazionale dal CCNL dell'area della dirigenza del comparto Regioni e Autonomie locali per il quadriennio normativo 2002-2005 e il biennio economico 2002-2003 del 22 gennaio 2006²⁴⁶.

In particolare il CCNL considera tra le forme di partecipazione e raffreddamento dei conflitti non solo l'interpretazione autentica dei contratti collettivi (previsto, come si è visto, anche nel CCRL), ma anche quello del comitato paritetico sul fenomeno del *mobbing*. L'assenza nel CCRL del 2008 di tale istituto è un'assenza che andrebbe colmata stante la rilevanza della materia.

Proprio per questo, pur non ritenendo questa la sede adatta per una descrizione dettagliata della disciplina riservata a livello nazionale all'istituto, appare comunque interessante delinearne brevemente le disposizioni fondamentali.

Innanzitutto viene ripresa la nozione di "*mobbing*" ormai consolidata nei rinnovi contrattuali dei diversi comparti del lavoro pubblico²⁴⁷. Al fine di applicare la disciplina contrattuale, la definizione del *mobbing* contenuta nel contratto richiede che sia considerata la specifica posizione ed il ruolo del dirigente nell'ambito della struttura organizzativa, nonché il complesso delle relazioni, anche di carattere personale, intercorrenti, negli ambienti di lavoro, sia con il «datore di lavoro» (e cioè l'ente e gli organi che lo rappresentano) sia con gli altri dirigenti, non solo sovraordinati ma anche pariordinati.

Lo strumento che le parti sociali hanno individuato per fronteggiare il *mobbing* anche nei confronti dei dirigenti, consiste in uno specifico Comitato paritetico. Esso ha per compito l'analisi e lo studio del fenomeno, attraverso la raccolta dei relativi dati sia quantitativi sia qualitativi, al fine di individuarne le possibili cause e di formulare proposte di azioni positive e di definire codici di condotta²⁴⁸. Le proposte formulate dai Comitati, con riferimento alle materie di competenza, sono poi presentate agli enti per i conseguenti adempimenti attuativi. Tra questi, in particolare, si

²⁴⁵ La disciplina contenuta nel citato art. 1 del CCRL del 21 agosto 2001, infatti, era stata formulata in base alle previsioni dell'art. 53 del d.lgs. n. 29/1993, e non poteva tenere conto, quindi, del successivo intervento attuato dai decreti legislativi n. 396/1997 e n. 80/1998 in materia di soggetti e di procedure della contrattazione collettiva nazionale e di articolazione dei livelli contrattuali.

²⁴⁶ Il CCNL del 22.02.2010 non ha modificato l'assetto delle relazioni sindacali previsto dai precedenti contratti collettivi.

²⁴⁷ In base alla disciplina contrattuale, il fenomeno del *mobbing* consiste in una forma di violenza morale o psichica in occasione di lavoro - attuata dal datore di lavoro o da altri dipendenti - nei confronti di un lavoratore e caratterizzata da una serie di atti, atteggiamenti o comportamenti, diversi e ripetuti nel tempo in modo sistematico ed abituale, aventi connotazioni aggressive, denigratorie e vessatorie tali da comportare un degrado delle condizioni di lavoro e idonei a compromettere la salute o la professionalità o la dignità del lavoratore stesso nell'ambito dell'ufficio di appartenenza o, addirittura, tali da escluderlo dal contesto lavorativo di riferimento.

²⁴⁸ Più precisamente, ai Comitati paritetici spettano, secondo quanto previsto dal CCNL, i seguenti compiti consistenti in attività: 1) di raccolta di dati ed informazioni sul *mobbing* presso ciascun ente; 2) di verifica ed analisi di tale fenomeno, anche con riferimento alle sue possibili cause; 3) di formulazione di proposte di azioni positive in ordine alla sua prevenzione ed alla sua repressione; di elaborazione di specifici codici di condotta; 4) di formulazione di specifiche proposte di interventi formativi e di aggiornamento del dirigente in materia di *mobbing*, finalizzati all'affermazione di una cultura organizzativa che si incentri su una maggiore consapevolezza della gravità del fenomeno e delle sue conseguenze (individuali e sociali) ed alla diffusione di una maggiore consapevolezza e conoscenza dei ruoli dei singoli e dei rapporti interpersonali all'interno degli uffici, anche con riferimento all'evidente opportunità di porre le premesse per un recupero della motivazione e dell'affezione del personale verso l'ambiente di lavoro.

segnalano la costituzione ed il funzionamento di sportelli di ascolto, nell'ambito delle strutture esistenti; l'istituzione della figura del consigliere di fiducia nonché la definizione dei codici di condotta. Va sottolineato che la costituzione del Comitato paritetico è obbligatoria per l'ente, che avrebbe dovuto provvedere entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del CCNL del 2006.

3. Le regole del trattamento giuridico: il rapporto di lavoro

Dall'analisi del testo del CCRL del 28 febbraio 2008 emerge chiaramente che la gran parte delle nuove regole in materia di rapporto di lavoro del dirigente s'incentra sulla complessa e delicata materia degli incarichi dirigenziali, della valutazione del dirigente e degli effetti, sul piano sanzionatorio, dell'eventuale valutazione negativa e, infine, della cessazione dell'incarico dirigenziale.

Minime modifiche, invece, sono state apportate alla disciplina riguardante la costituzione del rapporto di lavoro, che saranno, comunque, analizzate qui di seguito, se pur nei loro tratti essenziali.

3.1. La costituzione del rapporto di lavoro

In tema di periodo di prova l'art. 17 CCRL del 28 febbraio 2008 ha previsto per dirigenti regionali il diritto per il dirigente in prova, presso uno degli enti del comparto e proveniente da uno di essi, alla conservazione del posto senza retribuzione nell'ente di provenienza e di rientrarvi a domanda in caso di recesso di una delle parti. Si tratta di una previsione che riproduce i contenuti già contemplati dall'art. 18 CCRL dirigenti Enti locali del 19 giugno 2003.

L'estensione deve essere correlata alla finalità di rafforzamento e valorizzazione della mobilità all'interno del comparto, che riveste un ruolo primario nella logica del comparto e nelle finalità dello stesso, di cui ci occuperemo al paragrafo 3.6.

La disposizione in esame inoltre prevede che il periodo di prova possa essere rinnovato o prorogato per una sola volta alla scadenza. Sul punto nulla era sancito dall'art. 3 del CCRL dirigenti regionali del 21.08.2001, mentre l'art. 18 del CCRL dirigenti Enti locali del 19.06.2003, vietava sia la possibilità di rinnovo che quella di proroga del periodo di prova.

È bene rilevare che tale divieto è sancito anche dal CCNL comparto Regioni-Enti locali in vigore²⁴⁹, che per il resto si conforma sul tema a quanto previsto dal CCRL del 2008.

Per quanto riguarda poi l'orario di lavoro, l'art. 18 CCRL del 28 febbraio 2008 ha introdotto maggiore flessibilità in funzione delle elevate funzioni rivestite dal personale dirigenziale, come era già previsto nel CCRL dirigenti Enti locali del 19 giugno 2003 e come previsto dal CCNL comparto unico dirigenti Regioni-Autonomie Locali vigente²⁵⁰.

Tale disposizione è profondamente innovativa per i dirigenti regionali, per i quali il CCRL del 21 agosto 2001 prevedeva un minimo di 36 ore settimanali²⁵¹. L'intento è sicuramente quello di accrescere l'autonomia del dirigente anche regionale.

Per i dirigenti regionali, tuttavia, rimane in vigore l'ultimo comma dell'art. 4 CCRL del 21 agosto 2001, che individua specifiche fasce orarie durante le quali il dirigente deve garantire la propria presenza in servizio al fine di poter usufruire del diritto al rimborso delle spese per i pasti.

Il CCRL comparto unico del 2008 è poi intervenuto sull'istituto del congedo parentale (art. 20), aumentando, ma solo per i dirigenti degli Enti locali, da trenta a sessanta i primi giorni di astensione facoltativa retribuiti per intero.

Si tratta di una novità significativa, che deroga a quanto previsto dalla legislazione nazionale, d. lgs. 151/2000, ma che attua il principio stabilito dalla stessa in base al quale *"i contratti collettivi di lavoro possono prevedere condizioni di maggior favore rispetto a quelle previste dalla presente legge"* (art. 17 d. lgs. 151/2000).

²⁴⁹ Si veda art. 15 CCNL comparto regioni-enti locali del personale dirigente del 10.04.1996, che non è stato modificato dai successivi CCNL.

²⁵⁰ Si veda art. 16 CCNL comparto regioni-enti locali del personale dirigente del 10.04.1996.

²⁵¹ Si veda l'art. 4 del CCRL 21 agosto 2001, i cui commi 1,2 e 3 sono stati abrogati dall'art. 18 CCRL 28 febbraio 2008.

Quelle sin qui trattate rappresentano le modificazioni più rilevanti apportate dal CCRL comparto unico del 2008 sul tema della costituzione del rapporto di lavoro, che per il resto ha lasciato invariate le regole previste dai precedenti CCRL dirigenti Enti locali e dirigenti regionali.

3.2. L'affidamento degli incarichi dirigenziali

Come anticipato, in tema di rapporto di lavoro un'analisi più approfondita meritano le regole riguardanti l'affidamento degli incarichi dirigenziali, tenuto conto della complessità della materia ²⁵² e delle novità recentemente introdotte dal legislatore statale, con la riforma c.d. Brunetta, che sarà richiamata, negli aspetti più rilevanti, per un confronto con la disciplina regionale.

L'art. 24 CCRL del 2008, attribuisce a ciascun ente il potere-dovere di assegnare a ciascun dirigente uno degli incarichi dirigenziali formalmente istituiti, secondo la disciplina dell'ordinamento vigente presso gli enti stessi. L'obiettivo della disposizione è quello di garantire che i dirigenti siano formalmente incaricati dello svolgimento di funzioni dirigenziali.

Viene lasciato, poi, al potere regolativo degli enti del comparto la definizione delle regole in materia di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali. Per la sua evidente rilevanza organizzativa la definizione dei criteri di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali è stata riservata, in via esclusiva, alla piena autonomia decisionale dei datori di lavoro pubblici. Infatti, essa non forma oggetto né di contrattazione decentrata integrativa né di concertazione, ma è previsto un modello di partecipazione sindacale sicuramente poco "invasivo", rappresentato dall'informazione seguita da incontro ²⁵³.

Il CCRL dirigenti regionali del 2001 non prevedeva una disposizione specifica per la disciplina dell'affidamento degli incarichi dirigenziali, lasciando la regolamentazione della materia alla legislazione regionale ed, in particolare, all'art. 47, l. reg. 18/1996, come modificato dall'art. 7 della l. reg. n. 16/2010, e al regolamento di organizzazione DPRReg. 24 agosto 2004/0277/Pres e successive modifiche.

Poche sono, invece, sin qui, le differenze rispetto a quanto già previsto dall'art. 34 CCRL dirigenti Enti locali del 2003; tra queste si evidenzia l'eliminazione, ad opera del CCRL del 2008, tra i criteri di conferimento di ciascun incarico, del collegamento ai risultati conseguiti in precedenza ²⁵⁴.

Tale criterio, invece, congiuntamente ad altri non menzionati nella disposizione contrattuale regionale, è presente nella legislazione nazionale; l'art. 19, comma 1, d. dlgs. 165/2001, dopo le modifiche apportate dalla riforma Brunetta, così prevede *"Ai fini del conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati ed alla complessità della struttura interessata, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, dei risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti al conferimento dell'incarico"*.

È chiaro che l'insieme dei criteri di conferimento degli incarichi previsto dal legislatore statale risulta più articolato e ricco rispetto a quanto previsto dal contratto collettivo regionale, e quindi probabilmente più idoneo ad una seria selezione.

La riforma Brunetta è ulteriormente intervenuta sulla disciplina dell'affidamento degli incarichi, statuendo (art. 19, comma 1 bis, d. lgs. 165/2001) che: *"L'amministrazione rende conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica"*

²⁵² L'interesse e la complessità della materia è dovuta in particolare al fatto che la disciplina degli affidamenti di incarichi tocca l'elemento fondamentale della "distinzione funzionale e contiguità strutturale" tra politici ed amministratori, come ben evidenziato anche da L. Menghini, Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, 4/2010, di prossima pubblicazione.

²⁵³ Si veda art. 9 CCRL del 28 agosto 2008. Alla preventiva informazione sui criteri generali posti alla base della disciplina in materia di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali alle rappresentanze sindacali di cui all'art. 9 CCRL del 28 agosto 2008, in presenza di una specifica richiesta sindacale in tal senso, deve seguire un incontro, nel corso del quale le suddette rappresentanze sindacali possono esprimere le loro valutazioni critiche, o le eventuali proposte alternative, che gli enti possono liberamente apprezzare.

²⁵⁴ L'art. 34, comma 2, CCRL dirigenti enti locali in particolare prevedeva che "per il conferimento di ciascun incarico dirigenziale si tiene conto della natura e delle caratteristiche dei programmi da realizzare, delle attitudini e della capacità professionale del singolo dirigente, anche in relazione ai risultati conseguiti in precedenza".

ed i criteri di scelta; acquisisce le disponibilità dei dirigenti interessati e le valuta”²⁵⁵, avvicinando così l'iter di conferimento degli incarichi all'iter concorsuale. La disposizione citata richiama la necessità di operare una procedura di valutazione comparativa per la scelta del dirigente più idoneo a ricoprire un certo incarico con l'evidente intento di riportare l'affidamento degli incarichi ai principi costituzionali di trasparenza e pubblicità, nonché alle clausole di correttezza e buona fede contrattuale, così come evidenziato sia dalla Corte Costituzionale che dalla Corte di Cassazione in passato²⁵⁶.

Si ritiene che gli enti del comparto, anche in Friuli Venezia Giulia, nonostante l'assenza di una disciplina contrattuale, dovranno conformarsi alla procedura di conferimento degli incarichi dirigenziali delineata dalla riforma in esame.

Per quanto riguarda la durata degli incarichi, l'art. 24 CCRL comparto unico del 2008 prevede che nell'ambito dell'affidamento degli incarichi siano gli enti a procedere anche alla determinazione della durata degli incarichi dirigenziali, precisando, tuttavia, che questa non può essere inferiore ad un anno, anche se è ammessa, in sede di concertazione, la possibilità di elevare la durata minima e di rinnovo²⁵⁷.

Per i dirigenti regionali, tuttavia, il regolamento attuativo, 27 agosto 2004, n. 227 ("Regolamento di organizzazione dell'amministrazione regionale e degli enti regionali") della l. reg. 4/2004 (poi modificata dalla l. reg. 16/2010), tuttora vigente, fissa all'art. 23, la durata massima degli incarichi in cinque anni, rinnovabili e revocabili.

A livello nazionale, il CCNL dell'area della dirigenza del comparto Regioni-Autonomie Locali²⁵⁸ prevede che la durata minima dell'incarico sia di due anni, anche se è ammessa la previsione di un diverso e più breve termine di durata dell'incarico quando questo è reso necessario dalla particolare natura dell'incarico.

Tale disposizione tuttavia sembra essere superata da quanto previsto dalla legislazione statale, in particolare dall'art. 19 del d. lgs. n. 165/2001²⁵⁹, il quale prevede per gli incarichi dirigenziali statali *il limite minimo di tre anni e quello massimo di cinque anni*.

E proprio alla luce di tale disposizione nazionale, deve ritenersi che vada rivisto il limite temporale previsto dal CCRL del 2008, in quanto non pare essere sufficiente a consentire al dirigente di svolgere i suoi compiti con serenità, dimostrare le sue attitudini ed essere valutato sui risultati conseguiti.

Completa la disamina in materia la disciplina sul conferimento di incarichi dirigenziali regionali con contratto a tempo determinato, contenuta nell'art. 47 della l. reg. n. 18/1996, così come modificato ed integrato dall'art. 7 della l. reg. n. 16/2010 e dall'art. 14, comma 36, l. reg. 29 dicembre 2010, n. 22 (legge finanziaria 2011).

Il legislatore regionale ha dapprima sottolineato il carattere di fiduciarità degli incarichi in esame e ha poi previsto specifici requisiti per il conferimento di incarichi a soggetti esterni all'amministrazione regionale, prima assenti e, inoltre, ha fissato quale limite numerico una percentuale massima del 15% del numero di posti previsti complessivamente per gli incarichi di direttore centrale e vicedirettore centrale.

3.3. La valutazione dell'operato dei dirigenti e le misure sanzionatorie

La disciplina della valutazione dell'operato dei dirigenti è contenuta nell'art. 25 CCRL del 29 febbraio 2008, il quale, senza modificare quanto previsto dal CCRL dirigenti regionali del 2001 e dal CCRL Enti locali del 2003, demanda agli enti la definizione di un proprio sistema di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dai dirigenti.

Rispetto alla disciplina prevista dai precedenti contratti collettivi regionali, la disposizione in esame precisa che la valutazione dei dirigenti è diretta alla verifica del livello di raggiungimento degli obiettivi assegnati e della

²⁵⁵ Comma 1 bis, art. 19 del d. lgs. 165/2001, aggiunto dall'art. 40.d.lgs 150/2009.

²⁵⁶ Si veda, in particolare, Cass. civ., sez. lav., 14.04.2008, n. 9814.

²⁵⁷ Anche l'art. 34 CCNL dirigenti enti locali del 2003 prevedeva che la durata minima dell'incarico fosse di un anno, ma non indicava esplicitamente la possibilità di rinnovo, introdotta dal CCRL del 2008.

²⁵⁸ Si veda l'art. 22, comma 2, ultimo periodo del CCNL del 10.04.1996, non modificata sul punto dai successivi CCNL.

²⁵⁹ Così come modificato dall'art. 14 sexies del d.l. n. 115/2005, convertito nella legge n. 168/2005.

professionalità espressa. Tale integrazione è in diretta correlazione con la rilevanza attribuita nell'operato del dirigente al raggiungimento obiettivi.

L'art. 25 richiede, poi, agli stessi enti di adottare i criteri generali che sottendono i sistemi di valutazione, che non sono più, come invece era previsto dai precedenti contratti collettivi, oggetto di necessaria e preventiva concertazione.

La disposizione in esame, inoltre, da un lato, lascia agli enti anche la regolamentazione degli effetti del sistema sanzionatorio correlato all'accertamento di eventuali risultati negativi, del relativo procedimento e degli strumenti di tutela del dirigente, con particolare riferimento alle fasi della contestazione e del contraddittorio, dall'altro, individua il complesso delle misure sanzionatorie applicabili in ipotesi di responsabilità dirigenziale, proprio al fine di delimitare in una materia tanto delicata l'autonomia degli enti stessi.

Mentre il CCRL dirigenti Enti locali del 2003 indicava già quali fossero le sanzioni da applicare, il CCRL dirigenti regionali del 2001 taceva al riguardo, lasciando anche tale aspetto alla decisione degli enti.

Le misure sanzionatorie individuate dal CCRL del 2008 sono le seguenti: a) revoca dell'incarico con destinazione ad altro incarico; b) sospensione dall'incarico; c) recesso dell'amministrazione dal rapporto di lavoro.

Anche a livello nazionale, solo con la sottoscrizione del CCNL del 22 febbraio 2006, il quale ha modificato il precedente contratto collettivo nazionale del 1999, si è provveduto ad individuare e regolare le singole sanzioni da comminare in caso di responsabilità del dirigente, materia questa lasciata prima alla piena autonomia degli enti²⁶⁰.

Tra le misure sanzionatorie particolare attenzione merita, in primo luogo, la sospensione da incarichi dirigenziali, conseguente alla grave inosservanza delle direttive impartite dall'organo competente o di ripetuta valutazione negativa, che secondo quanto disposto dall'art. 25 del CCRL del 2008 consiste nell'esclusione del conferimento di ogni ulteriore incarico di livello dirigenziale per un periodo *non superiore ai due anni*.

Diversa era la disciplina del CCRL dirigenti Enti locali del 2003 sugli effetti della sanzione in esame. L'art. 35, invero, circoscriveva l'esclusione dal conferimento di ulteriori incarichi dirigenziali a quelli *"corrispondenti a quello revocato"*, sanzione questa sicuramente meno incisiva rispetto a quella oggi prevista dal CCRL del 2008, anche se prevedeva una durata della sanzione più lunga, *"non inferiore a due anni"*, indicazione che lasciava così all'ente un'ampia autonomia decisionale tale da incidere sull'attività del dirigente stesso²⁶¹.

3.4 La revoca dell'incarico dirigenziale

Per quanto riguarda la revoca dell'incarico, l'art. 24 CCRL del 2008 prevede che il dirigente per effetto di un accertamento negativo (e di motivate ragioni produttive e organizzative) possa essere anche affidato ad un incarico inferiore, lasciando al dirigente la possibilità di una risoluzione consensuale del rapporto di lavoro.

Il CCRL dirigenti Enti locali del 2003 non prevedeva la possibilità dell'ente di conferire al dirigente un incarico inferiore in caso di revoca anticipata per accertamento negativo.

L'introduzione di tale disposizione sembra essere correlata con la necessità di graduare le sanzioni in conseguenza del livello di gravità della responsabilità riscontrata.

La disciplina contrattuale regionale sin qui esaminata non presenta rilevanti differenze con quanto previsto in materia dal CCNL comparto unico Regioni-Autonomie locali.

²⁶⁰ Si veda art. 13 CCNL del 22 febbraio 2006 che ha aggiunto al CCNL del 2 dicembre 1999 l'art. 23-bis: "1. Gli enti disciplinano gli effetti degli accertamenti negativi di cui all'art. 23 del CCNL del 10.4.1996, come sostituito dall'art. 14 del CCNL del 23.12.1999, il relativo procedimento e gli strumenti di tutela, ivi compresi la previa contestazione e il contraddittorio, individuando le specifiche misure nell'ambito delle seguenti ipotesi, in relazione alla gravità dell'accertamento: a) riassegnazione alle funzioni della categoria di provenienza, per il personale interno al quale sia stato eventualmente conferito, con contratto a termine, un incarico dirigenziale semprechè detto conferimento sia consentito dalla normativa vigente nell'ente; b) affidamento di un incarico dirigenziale con un valore di retribuzione di posizione inferiore; c) sospensione, nei confronti del personale a tempo indeterminato con qualifica dirigenziale, da ogni incarico dirigenziale per un periodo massimo di due anni, secondo la disciplina dell'art. 23 ter; d) recesso dal rapporto di lavoro, nei casi di particolare gravità, secondo la disciplina dell'art. 27".

²⁶¹ Si segnala inoltre che l'art. 26 CCRL del 2008 che contiene una disciplina compiuta degli effetti retributivi connessi alla sanzione in esame (disciplina completamente assente nel CCRL dirigenti enti locali del 2003), ha abrogato l'art. 8 della l. reg. 27 marzo 2002, n. 10, che istituiva un apposito albo per il collocamento in posizione di disponibilità dei dirigenti del ruolo unico regionale che non abbiano raggiunto i risultati per causa a loro imputabile o che siano incorsi in violazioni gravi e ricorrenti dei doveri d'ufficio.

Tuttavia la materia dovrà essere riesaminata alla luce delle novità introdotte in tema di valutazione dei risultati e conseguenti responsabilità dei dirigenti introdotte dalla riforma Brunetta.

In particolare, secondo la disciplina statale l'incarico può essere revocato anticipatamente soltanto nei casi in cui venga a configurarsi una delle ipotesi di responsabilità dirigenziale, regolate dall'art. 21, comma 1, d. lgs. n. 165/2001 (come modificato dall'art. 41, comma 1, lett. a) e con le modalità ivi previste. Ove, invece, non si intenda confermare l'incarico del dirigente alla scadenza, al di fuori dei casi in cui la mancata conferma dipenda da valutazione negativa, l'amministrazione deve dare idonea e motivata comunicazione al dirigente stesso, con un preavviso congruo, indicandogli quali siano i posti disponibili per un nuovo incarico. Stesso tipo di tutela anche nel caso in cui la mancata conferma dell'incarico avvenga a seguito di processi di riorganizzazione dell'ente. Il rispetto del principio del giusto procedimento, a tutela della posizione del dirigente, ha spinto inoltre il legislatore ad introdurre, nell'ambito del procedimento per l'accertamento della responsabilità dirigenziale l'obbligo di previa contestazione del mancato raggiungimento degli obiettivi o della inosservanza delle direttive, nonché la garanzia dell'effettività di un contraddittorio che possa consentire al dirigente di esplicitare il proprio diritto alla difesa.

Al fine di completare la disamina in materia di responsabilità dei dirigenti è bene rilevare che l'art. 27 CCRL comparto unico del 2008 prevede l'istituzione da parte dei singoli enti del Comitato dei Garanti, il cui parere conforme è vincolante per l'irrogazione ai provvedimenti relativi alla responsabilità dirigenziali che potrebbero comportare il recesso dal rapporto di lavoro, la sospensione dell'incarico o la revoca della sanzione stessa. Tale disposizione, già prevista nel CCRL dirigenti Enti locali e assente nel CCRL dirigenti regionali, offre sicuramente una maggiore tutela della posizione professionale dei dirigenti, apprestando agli stessi uno strumento idoneo a garantire maggiore imparzialità nell'adozione di misure "punitive" nei loro confronti, al fine di evitare ogni forma di abuso o, comunque, di utilizzo improprio e distorto delle stesse.

Sul piano nazionale, è il caso di segnalare che la riforma Brunetta è intervenuta anche su questo punto, prevedendo un depotenziamento dell'organismo, eliminando l'inserimento nel procedimento del loro obbligatorio intervento confermativo in caso di acclarata responsabilità dirigenziale, e prevedendo unicamente che il comitato sia "sentito"²⁶².

3.5 Gli effetti del procedimento penale sul rapporto di lavoro

La disciplina degli effetti del procedimento penale sul rapporto di lavoro è contenuta nell'art. 28 CCRL del 2008 che ha introdotto lievi modifiche rispetto a quanto previsto dal CCRL dirigenti Enti locali del 2003 ²⁶³ ed ha invece riscritto completamente quanto disposto dal CCRL dirigenti regionali del 2001 ²⁶⁴.

Preliminarmente è bene chiarire che la riformulazione della disciplina contenuta nel CCRL dirigenti regionali del 2001 era resa necessaria dall'adeguamento della disciplina pattizia, già avvenuto per i dirigenti Enti locali con il CCRL del 2003, alle nuove disposizioni in materia di rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare contenute nella l. n. 97/2001.

L'esigenza di garantire una piena uniformità, per tutte le amministrazioni del comparto, delle regole effettivamente applicabili in una materia così delicata, ha poi indotto le parti negoziali a richiamare le disposizioni degli artt. 58 e 59 del d.lgs. n. 267/2000, applicabili in teoria solo agli Enti locali, che, proprio, in via negoziale, sono state estese a tutte le altre tipologie di enti ed amministrazioni del comparto, anche se diverse dagli Enti locali, garantendo così una piena uniformità.

Piuttosto che entrare nel dettaglio della disciplina contenuta nell'art. 28 del CCRL del 2008, appare preferibile segnalare alcune regole che vanno ad integrare non solo il CCRL dirigenti regionali del 2001, ma anche quello dei dirigenti Enti locali del 2003, volte a rimediare una precedente lacuna regolamentare concernente gli effetti della cessazione della sospensione.

²⁶² Si tratta dell'art. 22 è così sostituito dall'art. 42 del d.lgs. 150 del 27/10/2009, che ha sostituito l'art. 22 del d. lgs. 165/2001.

²⁶³ Cfr art. 42 del CCRL personale dirigente enti locali del 19 giugno 2003.

²⁶⁴ Cfr art. 12 del CCRL personale regionale dirigente del 21 agosto 2001.

Nel comma 8 del citato art. 28 è stata introdotta una specifica disciplina per la particolare ipotesi del dirigente che viene riammesso in servizio al termine del periodo di sospensione: venuta meno la sospensione dal servizio del dirigente in base alle previsioni dei commi 5 e 7 (si tratta dell'ipotesi del decorso del termine massimo quinquennale e dell'intervento di una sentenza definitiva di assoluzione), questi ha diritto all'affidamento di un incarico dirigenziale di livello equivalente, sul piano retributivo nonché sul versante del prestigio professionale, a quello in godimento al momento della sospensione. Si tratta di una novità che trova il suo fondamento nell'opportunità, condivisa dalle parti negoziali, di tutelare adeguatamente la professionalità del dirigente che, per effetto della sospensione dal servizio connessa ad un procedimento penale, abbia subito la revoca dell'incarico di cui era titolare, nella particolare ipotesi che, successivamente, la sospensione sia venuta meno o per effetto della scadenza del termine massimo di durata di questa o, prima di questo momento, per l'eventuale intervento di una sentenza definitiva di assoluzione. La disciplina contrattuale, quindi, non garantisce al dirigente il diritto al conferimento del medesimo incarico di cui era titolare prima della sospensione (ma neppure lo preclude, ove l'ente sia favorevole a tale soluzione e questa sia praticabile), ma solo ad uno equivalente allo stesso, non solo sotto il profilo economico. Il presupposto indispensabile per l'effettiva applicazione delle nuove regole è rappresentato, ovviamente, dalla disponibilità presso l'ente di un incarico dirigenziale avente queste caratteristiche. Ove ciò non fosse, l'ente potrebbe, comunque, individuare, e rendere conseguentemente disponibile l'incarico equivalente, in termini di prestigio e di livello economico, da conferire al dirigente, anche operando un riassetto organizzativo, con conseguente rotazione degli altri dirigenti.

La disciplina contrattuale prevede poi che ove successivamente all'adozione del provvedimento di sospensione, nell'ambito del procedimento penale cui è stato sottoposto il dirigente, intervenga una sentenza definitiva di assoluzione del dirigente, pronunciata con la formula "il fatto non sussiste" o "l'imputato non lo ha commesso", il dirigente deve essere riammesso in servizio. In tal caso, ai fini dell'attribuzione del nuovo incarico, troveranno applicazione le regole su indicate.

Inoltre, al dirigente viene riconosciuto anche il diritto ad ottenere piena soddisfazione, sotto il profilo economico, per tutto ciò che non ha percepito durante tutto il periodo di sospensione ²⁶⁵.

L'art. 28 del CCRL 28.2.2008 ha colmato anche un'altra precedente lacuna regolativa: la mancanza di ogni disciplina per la particolare ipotesi del dirigente che, licenziato per giusta causa a seguito di sentenza penale definitiva venga successivamente assolto a seguito di giudizio di revisione.

Per tale specifica fattispecie viene ora previsto che il dirigente ha diritto (commi 9 e 10):

1. dalla data della sentenza definitiva di assoluzione, alla riammissione in servizio, anche in soprannumero, nella medesima sede ed all'affidamento di un incarico di valore equivalente a quello posseduto all'atto del licenziamento;
2. dalla data di riammissione in servizio, a percepire tutti gli assegni che gli sarebbero stati corrisposti nel periodo di licenziamento, tenendo conto a tal fine anche dell'eventuale periodo di sospensione intervenuto prima del licenziamento; da tale garanzia sono esclusi i compensi collegati agli incarichi.

3.6 L'estinzione del rapporto di lavoro

Poche sono le novità introdotte dal CCRL 2008 in merito alla disciplina dell'estinzione del rapporto di lavoro.

Si segnala sotto l'aspetto meramente formale la suddivisione in articoli separati della disciplina del recesso da parte dell'amministrazione e di quella del dirigente e dei relativi termini di preavviso, che invece CCRL regionali unificava in un'unica disposizione.

Per quanto riguarda, in particolare, il recesso dell'amministrazione, il CCRL comparto unico del 2008, per la necessità di coordinando tale istituto con quello della valutazione dei dirigenti, di cui all'art. 25 prima esaminato, ha inserito (al comma 4) una nuova ipotesi di giusta causa di recesso, prima assente nel CCRL dirigenti Enti locali ed

²⁶⁵ Infatti, la disciplina contrattuale espressamente dispone che, a seguito della riammissione in servizio, tutto quanto corrisposto al dirigente durante il periodo di sospensione a titolo di assegno alimentare, dovrà essere conguagliato con quanto dovuto al dirigente stesso se fosse rimasto in servizio, tenendo conto anche della retribuzione di posizione in godimento dello stesso, al momento della sospensione. Si segnala che la medesima disciplina trova applicazione anche nel caso in cui si tratti di sentenza definitiva di proscioglimento pronunciata prima del dibattimento, ai sensi dell'art. 129 c.p.p., con la formula «il fatto non sussiste» o «l'imputato non lo ha commesso».

anche nel CCRL dirigenti regionali, costituita dal "reiterato mancato raggiungimento degli obiettivi particolarmente rilevanti per il conseguimento dei fini istituzionali dell'ente formalmente assegnati al dirigente e alla inosservanza delle direttive per l'attività amministrativa e la gestione, formalmente comunicate al dirigente".

Più interessante è il riordino della disciplina riguardante la risoluzione consensuale prevista dall'art. 34 CCRL. In precedenza sia il CCRL dirigenti regionali sia il CCRL dirigenti Enti locali, allo scopo di incentivare e agevolare la risoluzione del rapporto, prevedevano la possibilità per l'ente di erogare al dirigente un'indennità economica aggiuntiva, la cui misura poteva variare fino ad un massimo di 24 mensilità comprensive di tutti gli assegni fissi e continuativi. Il CCRL del 2008 ha lasciato tale limite massimo, prevedendo, tuttavia, un limite minimo di sei mensilità, aumentando così la tutela offerta ai dirigenti.

L'istituto è stato oggetto di recenti interventi di riforma da parte del legislatore del Friuli Venezia Giulia che ha dettato regole specifiche per la dirigenza dell'amministrazione regionale. Ai sensi dell'art. 14, comma 54, l. reg. 22/2010, l'Amministrazione regionale è autorizzata, per gli anni 2011 e 2012, ad applicare l'istituto della risoluzione consensuale di cui all'articolo 42^{ter} della legge regionale 18/1996, come modificato dall'articolo 13, comma 7, lettera c), della legge regionale 24/2009, anche al fine di realizzare un progressivo ricambio generazionale della dirigenza regionale. L'Amministrazione regionale può procedere ad assunzioni di personale dirigente in sostituzione del personale cessato per effetto della risoluzione consensuale nel limite massimo del 50 per cento delle unità cessate con eventuale arrotondamento all'unità superiore.

L'art. 34 del CCRL interviene in modo significativo proprio sul punto delle situazioni legittimanti il ricorso alla risoluzione consensuale, con specifico riferimento ai processi di riorganizzazione degli enti.

Infatti, nel nuovo contesto, viene ora espressamente stabilito che la risoluzione consensuale può essere giustificata dalla necessità di favorire i processi di razionalizzazione e di ammodernamento degli ordinamenti amministrativi ed istituzionali degli enti, in presenza di una evoluzione dei servizi e delle competenze, anche con riferimento alle nuove esigenze derivanti dalle riforme federaliste costituzionali o ad altre leggi di riforma della pubblica amministrazione.

In relazione a tale disciplina, si deve rilevare come, rispetto al passato, si sia determinato un ampliamento della portata applicativa della disciplina anche sotto il profilo contenutistico. Infatti, mentre nel precedente assetto, la risoluzione era ammessa solo in presenza di processi di ristrutturazione o di riorganizzazione degli enti che, a parità di funzioni e fatti salvi gli eventuali incrementi contrattuali, comportassero una riduzione degli oneri di bilancio per effetto di una riduzione stabile dei posti di organico della qualifica dirigenziale, nella nuova disciplina contrattuale tale specifica condizione non è più prevista.

Pertanto essa, nel nuovo sistema, è praticabile anche nei casi nei quali, ferma restando la dotazione organica dei posti di qualifica dirigenziale, la riorganizzazione comporti un riassetto delle competenze e delle funzioni dell'ente che richiedano professionalità e specializzazioni diverse da quelle richieste e possedute dai dirigenti già presenti nell'ente, con conseguente, eventuale, impossibilità di ricollocazione di alcuni di essi.

Nelle intenzioni delle parti negoziali, quindi, la risoluzione consensuale, per gli indubbi spazi di flessibilità gestionale che la caratterizzano, può acquisire un ruolo sicuramente determinante per consentire ed agevolare gli eventuali processi di riorganizzazione degli enti. Il ricorso alla risoluzione consensuale potrebbe essere certamente opportuno ed utile nei casi nei quali i processi di riorganizzazione sono destinati ad incidere, riduttivamente, sul numero delle posizioni dirigenziali esistenti negli enti oppure possono richiedere competenze e professionalità del tutto nuove rispetto a quelle già esistenti, con conseguente incollocabilità di dirigenti attualmente in servizio in possesso di competenze diverse e non più necessarie per le esigenze funzionali degli enti.

Innanzitutto, gli enti possono fruire di un più ampio spazio di discrezionalità nella individuazione dei dirigenti ritenuti incollocabili in relazione ai contenuti processi di riorganizzazione avviati o che si intendono avviare e dei quali si vuole incentivare l'esodo, dato che l'ente non è tenuto al rispetto di alcun criterio o limite stabilito in materia dalla legge o dalla contrattazione collettiva. La posizione del dirigente, in ogni caso, non riceve alcun pregiudizio dato che la risoluzione consensuale presuppone sempre e necessariamente il consenso dello stesso ai fini della sua attuazione. Pertanto, la risoluzione del rapporto di lavoro si determina solo nel caso in cui il dirigente «scelto», sulla base di una autonoma valutazione della propria situazione personale e lavorativa e degli effetti che, comunque, si potrebbero

determinare sulla stessa per effetto della riorganizzazione avviata dall'ente ritenga apprezzabili le offerte economiche dell'ente e sottoscriva il necessario accordo previsto dalla disciplina contrattuale.

Inoltre, sempre con riferimento ai processi di riorganizzazione, la decisione dell'ente di proporre al dirigente la risoluzione consensuale potrebbe trovare giustificazione anche nella circostanza che essa, per le sue caratteristiche, in caso di esito positivo, consente non solo l'eliminazione delle complicazioni e delle lungaggini connesse al ricorso alle ordinarie procedure di eccedenza di personale ma anche la risoluzione immediata del rapporto di lavoro, senza necessità di attendere il decorso del periodo massimo di collocazione in disponibilità.

Infine, si elimina in via preventiva l'insorgenza di qualsiasi forma di possibile contenzioso, trattandosi di un istituto fondato sull'accordo delle parti, a seguito del quale ogni pretesa o interesse del dirigente vengono soddisfatte esclusivamente ed esaustivamente con la corresponsione dell'indennità supplementare a tal fine prevista, nell'effettivo ammontare pattuito.

3.7 La mobilità dei dirigenti

Come già rilevato in premessa tra gli obiettivi dell'istituzione del comparto unico vi era quello della realizzazione della mobilità del personale (dirigente e non dirigente) all'interno degli enti del comparto stesso.

Nel perseguire tale finalità l'art. 19 CCRL del 2008 ha previsto una specifica disposizione in materia, riguardante unicamente la mobilità volontaria, aggiungendo a quanto già disponeva il CCRL dirigenti Enti locali del 2003 un limite per i dirigenti neo-assunti, in base alla quale questi ultimi potranno accedere alla mobilità solo dopo tre anni dall'assunzione, salvo il consenso dell'amministrazione.

Per i dirigenti degli Enti locali, tuttavia rimane in vigore l'art. 31 CCRL del 2003 che prevede la possibilità di stipulazione di accordi di mobilità tra le amministrazioni di comparto e le organizzazioni sindacali.

Fatta eccezione per il profilo sopra indicato la disciplina della mobilità trova il proprio fondamento nella legislazione nazionale e regionale.

Per quanto qui interessa è opportuno soffermarsi sulla legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24 (Legge Finanziaria 2010), il cui art. 13, comma 14, prevede esplicitamente che le amministrazioni del comparto unico del pubblico impiego regionale e locale procedano, per gli esercizi 2010 e 2011, ad assunzioni di personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato, per la copertura di carenze d'organico, mediante procedure di mobilità all'interno del comparto medesimo.

La disposizione prosegue precisando, al comma 15, che nel caso in cui le procedure di cui al comma 14 abbiano esito negativo, le amministrazioni, prima di procedere alle assunzioni di personale mediante contratto di lavoro a tempo indeterminato nonché a tempo determinato, verificano, in attuazione del principio generale di sussidiarietà e ai fini di una spesa pubblica reversibile, la possibilità e la convenienza di ricorrere ad appalti di servizi o ad incarichi professionali. Per l'attivazione delle procedure di mobilità di cui al comma 14, le amministrazioni sono tenute ad indire un avviso di mobilità ad evidenza pubblica per il reperimento del personale necessario, indicando la categoria, il profilo professionale e la sede di destinazione, nonché, ove necessario, le funzioni e le eventuali specifiche idoneità richieste per il posto da ricoprire.

Le modalità di attivazione delle procedure di mobilità sono poi specificate dal comma 19, il quale prevede che le amministrazioni sono tenute ad indire un avviso di mobilità ad evidenza pubblica per il reperimento del personale necessario, indicando la categoria, il profilo professionale e la sede di destinazione, nonché, ove necessario, le funzioni e le eventuali specifiche idoneità richieste per il posto da ricoprire.

Si tratta di disposizioni che sono in linea con il monito del legislatore nazionale all'individuazione di strumenti di incentivazione della mobilità ²⁶⁶ e volti al contenimento della spesa pubblica.

²⁶⁶ Si veda art. 30 d. lgs. n.165/2001, così come modificato dall'art.48, comma 2bis, del d. lgs. n.150/2009.

4. La responsabilità disciplinare del dirigente

Preliminarmente è bene precisare che la riforma c.d. Brunetta ha rivoluzionato totalmente la materia della responsabilità disciplinare anche del dirigente, sancendo, tra l'altro, l'imperatività delle norme statali in materia disciplinare (art. 55, comma 1, d. lgs. 150/2009) e lasciando alla contrattazione collettiva, nei limiti di quanto previsto dalla normativa statale, l'individuazione delle infrazioni e delle relative sanzioni. In particolare gli artt. 55, comma 4, e 55-sexies del d.lgs. n. 165/2001, come introdotti dagli artt. 68 e 69 del d.lgs. n. 150/2009, hanno dato nuova linfa al dibattito sul tema delle sanzioni conservative, da tempo latente in sede di contrattazione collettiva nazionale per la dirigenza.

Ed è stato proprio a seguito di dette modifiche normative e sistemiche che la responsabilità disciplinare del dirigente ha assunto, anche nella contrattazione collettiva, non solo quella del comparto unico Regioni- Enti locali, contorni più definiti.

Nonostante ciò, l'ultimo CCRL comparto unico Friuli Venezia Giulia del 30.09.2010 non prevede alcuna regolamentazione in tema di responsabilità disciplinare del dirigente, lasciando intatto il precedente assetto in cui l'unica sanzione prevista per l'ipotesi di responsabilità disciplinare è quella del licenziamento per giusta causa o giustificato motivo, letteralmente *"per tutti quei fatti e comportamenti, anche estranei alla prestazione lavorativa, di gravità tale da essere ostativi alla prosecuzione, sia pure provvisoria del rapporto di lavoro"*, (art. 33, comma, comma 2, del CCRL del 29.02.2008).

A livello nazionale, invece, a seguito della riforma c.d. Brunetta, il CCNL comparto unico Regioni-Autonomie Locali del 22 febbraio 2010 ha introdotto una specifica disciplina anche della responsabilità disciplinare dei dirigenti, completamente assente nei precedenti contratti collettivi nazionali.

Nel CCNL del 22.02.2010 la responsabilità disciplinare viene regolata compiutamente informandola ai principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni, modulate in relazione alla gravità dell'inadempimento lamentato da parte del dirigente. Lo scopo, conforme ai criteri di fondo dell'intervento riformatore, è quello di rendere effettivo l'apparato sanzionatorio, sovente non attivato in ragione della unicità della sanzione del licenziamento previsto in precedente.

Gli artt. 4 e ss. del CCNL del 22.02.2010 con la previsione di sanzioni disciplinari conservative, introducono un elemento di discontinuità con il precedente assetto della dirigenza pubblica, così come con quello della dirigenza privata, nei confronti della quale la giurisprudenza ha tendenzialmente escluso la possibilità che il datore di lavoro possa comminare sanzioni conservative in ragione della posizione del dirigente quale *"alter ego"* dell'imprenditore ²⁶⁷.

Pur non essendo questa la sede per un'analisi sistematica delle norme introdotte dal CCNL del 22.02.2010, sono necessarie alcune brevi notazioni.

Anzitutto l'art. 5 del CCNL da ultimo citato si è occupato di individuare un elenco, che sembra rivestire natura tassativa, degli obblighi dei dirigenti, il cui inadempimento ha come conseguenza l'applicazione di una delle sanzioni disciplinari individuate dallo stesso contratto ²⁶⁸.

In secondo luogo l'art. 7 del medesimo CCNL individua le sanzioni disciplinari applicabili: "a) sanzione pecuniaria da un minimo di € 200,00 ad un massimo di € 500,00; b) sospensione dal servizio con privazione della retribuzione; c)

²⁶⁷ Per una più completa disamina sul tema si rinvia a G. Nicosia, La valutazione della prestazione dirigenziale e le connesse responsabilità. La responsabilità dirigenziale e la responsabilità disciplinare, in U. Carabelli - M.T. Carinci, Il lavoro pubblico in Italia, Bari, 2010, p. 143.

²⁶⁸ Secondo tale disposizione il dirigente deve in particolare:

"a) assicurare il rispetto della legge, nonché l'osservanza delle direttive generali e di quelle impartite dall'Ente e perseguire direttamente l'interesse pubblico nell'espletamento dei propri compiti e nei comportamenti che sono posti in essere dando conto dei risultati conseguiti e degli obiettivi raggiunti; b) non utilizzare a fini privati le informazioni di cui disponga per ragioni d'ufficio; c) nello svolgimento della propria attività, stabilire un rapporto di fiducia e di collaborazione nei rapporti interpersonali con gli utenti, nonché all'interno dell'Ente con gli altri dirigenti e con gli addetti alla struttura, mantenendo una condotta uniformata a principi di correttezza e astenendosi da comportamenti lesivi della dignità della persona o che, comunque, possono nuocere all'immagine dell'Ente; d) nell'ambito della propria attività, mantenere un comportamento conforme al ruolo di dirigente pubblico, organizzando ed assicurando il tempo di lavoro e la presenza in servizio correlata alle esigenze della struttura ed all'espletamento dell'incarico affidato; e) astenersi dal partecipare, nell'espletamento delle proprie funzioni, all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere direttamente o indirettamente interessi finanziari o non finanziari propri, del coniuge, dei parenti e degli affini fino al quarto grado e dei conviventi; f) sovrintendere, nell'esercizio del proprio potere direttivo, al corretto espletamento dell'attività del personale, anche di livello dirigenziale, assegnato alla struttura, nonché al rispetto delle norme del codice di comportamento e disciplinare, ivi compresa l'attivazione dell'azione disciplinare, secondo le disposizioni vigenti; g) informare l'Ente, di essere stato rinviato a giudizio o che nei suoi confronti è esercitata l'azione penale; h) astenersi dal chiedere e dall'accettare omaggi o trattamenti di favore, se non nei limiti delle normali relazioni di cortesia e salvo quelli d'uso, purché di modico valore".

licenziamento con preavviso; d) licenziamento senza preavviso". La medesima disposizione fornisce altresì per ogni sanzione una dettagliata elencazione dei comportamenti che portano all'applicazione delle sanzioni stesse.

Infine il CCNL del 2010 ha individuato un apposito codice disciplinare efficace per tutti gli enti appartenenti al comparto senza necessità di alcun autonomo atto da parte degli enti.

Orbene, sulla base di tali brevi notazioni, ci appare di poter concludere che la regolamentazione contenuta nel CCNL da ultimo analizzata è aderente alla nuova disciplina legale prevista dalla c.d. riforma Brunetta.

La lacuna del CCRL si presta ad essere colmata proprio dalla disciplina legale che trova dunque diretta applicazione anche per i dirigenti del comparto unico Regione–Enti locali in Friuli Venezia Giulia.

5. Le regole del trattamento economico

Anche il tema del trattamento economico deve essere analizzato partendo dall'individuazione delle più importanti novità introdotte dal CCRL comparto unico del 29.02.2008 estendendo, poi, l'indagine, a differenza che per gli altri temi precedentemente trattati, anche al testo del recente CCRL del 30 settembre 2010 ²⁶⁹.

5.1. Lo stipendio tabellare

Al fine di attuare l'equiparazione tra la dirigenza regionale e degli Enti locali, il CCRL del 29.02.2008 ha previsto incrementi della componente stipendiale della retribuzione, scaglionati annualmente e diversificati per importo tra le due aree (quella regionale e quella degli Enti locali), per il raggiungimento al 31.12.2005 di un trattamento tabellare di comparto equivalente, corrispondente ad Euro 42.300 lordi annui ²⁷⁰.

Tale cifra era in linea con la dinamica retributiva dei dirigenti appartenenti al comparto Regioni ed Autonomie locali, prevista dal contratto collettivo stipulato a livello nazionale per il medesimo periodo di riferimento ²⁷¹.

Lo stipendio tabellare è stato incrementato dal CCRL comparto unico dirigenza Regioni-Enti locali del 30.09.2010, e determinato, dall'art. 4, in Euro 48.280,00, con decorrenza dall'1.01.2009 ²⁷².

5.2. La retribuzione di posizione

Un particolare rilievo assumono le disposizioni sulla retribuzione di posizione, i cui criteri di determinazione prima del CCRL comparto unico erano differenti per i dirigenti regionali e Enti locali.

Ai dirigenti regionali era attribuita una "indennità di posizione", finalizzata al riconoscimento delle responsabilità connesse alle funzioni dirigenziali, i cui importi erano legati allo specifico incarico; tale indennità era calcolata in percentuale sullo stipendio annuale.

Per i dirigenti degli Enti locali era invece prevista una "retribuzione di posizione", i cui valori erano determinati dagli stessi Enti locali, tenendo conto di parametri connessi alla collocazione nella struttura, alla complessità organizzativa, alle responsabilità gestionali interne ed esterne.

L'art. 45 del CCRL del 2008 ha esteso ai dirigenti regionali le modalità di determinazione e di graduazione della retribuzione di posizione previsti in precedenza per i soli dirigenti degli Enti locali, determinando i limiti minimi e massimi.

L'unica differenza permane con riferimento agli incarichi dirigenziali di particolare rilevanza, per i quali (art. 45, comma 3) è lasciata ai soli enti locali la possibilità di incrementare tale componente retributiva nei limiti di

²⁶⁹ L'approvazione del CCRL comparto unico dirigenti del 2010 è stata preceduta da un acceso dibattito riguardante in particolare gli incrementi della parte variabile della retribuzione.

In particolare, le organizzazioni sindacali dapprima restie ad accettare una rivisitazione della preintesa già firmata il 22.10.2009, hanno poi accettato di rinunciare all'incremento dell'1% del monte salari la retribuzione di risultato e posizione, previsto dall'art. 7, stante la grave situazione economica internazionale e locale che impone sacrificio per tutti lavoratori come si legge nella dichiarazione a verbale delle organizzazioni sindacali allegata al CCRL di cui si tratta.

²⁷⁰ Si veda l'art. 39 CCRL 2008 sugli aumenti di stipendio tabellare per gli Enti Locali e l'art. 40 sugli aumenti di stipendio tabellare per i dirigenti della Regione, nonché l'art. 43 che ha individuato lo stipendio tabellare di comparto.

²⁷¹ Si veda art. 21 CCNL comparto unico dirigenti regioni-Autonomie locali, del 22.02.2006.

²⁷² Il CCNL comparto regioni autonomie locali quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2006-2007 prevede (art. 14) del 22.2.2010 prevede uno stipendio tabellare pari ad € 41.968,00

disponibilità finanziaria e in relazione ad assetti organizzativi che presuppongono incarichi dirigenziali di particolare rilevanza. Per la Regione, viceversa, i dirigenti apicali sono esclusi dall'area della contrattazione collettiva.

I limiti minimi e massimi della retribuzione di posizione previsti dall'art. 45, comma 2, stabiliti nella misura di Euro 18.000 e Euro 48.000, sono stati aumentati di Euro 2.000 (sia negli importi minimi che massimi) dall'art. 6, comma 1, del CCRL del 2010, passando così a Euro 20.000 e Euro 50.000 ²⁷³.

Il CCRL del 2010 è intervenuto anche nella determinazione della percentuale dei dirigenti degli Enti locali con altissima professionalità destinatari di una retribuzione di posizione anche maggiore rispetto al valore massimo su indicato (art. 45, comma 4 CCRL 2008 poco sopra analizzato), portandola dal 25% al 35%.

5.3. La struttura retributiva dei dirigenti regionali

Il CCRL comparto unico del 2008 ha introdotto importanti modifiche concernenti la struttura retributiva dei dirigenti regionali. Per la prima volta, invero, viene attuato il conglobamento della indennità integrativa speciale nello stipendio, vengono abolite la retribuzione di anzianità e il cosiddetto salario accessorio (in pratica una sorta di quattordicesima mensilità)²⁷⁴; quest'ultimo viene così a confluire nel complessivo stipendio annuale, con notevole semplificazione ed un sostanziale risparmio a regime, stante la corresponsione degli aumenti successivi su un numero minore di ratei.

5.4. La retribuzione di risultato

L'art. 46, CCRL del 2008, ha previsto per la prima volta anche per i dirigenti regionali la destinazione di una quota complessiva delle risorse del fondo unico al finanziamento della retribuzione di risultato, la cui corresponsione risulta subordinata ad un meccanismo di verifica della attività svolta e del conseguimento degli obiettivi contenuti nelle direttive generali per l'azione amministrativa e nel contratto individuale di lavoro.

Tale istituto era già previsto dal CCRL del 2003 per i dirigenti degli Enti locali.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

NICOSIA G., *La valutazione della prestazione dirigenziale e le connesse responsabilità. La responsabilità dirigenziale e la responsabilità disciplinare*, in Carabelli U. - Carinci M.T., *Il lavoro pubblico in Italia*, Bari, 2010.

MENGHINI L., *Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4/2010, di prossima pubblicazione.

OLIVIERI L., *Riforma Brunetta: le rivendicazioni dell'Anci non ne escludono la completa applicazione agli Enti locali*, in *La settimana degli Enti Locali* 9/2/2010, Rimini, 2010.

L'art. 16 CCNL del 22.2.2010 determina in € 10.922,17 e € 44.491,87 i valori minimi e massimi per il calcolo della retribuzione di risultato.

²⁷⁴ Così come previsto dall'art. 42 CCRL comparto unico del 28.02.2008.

*La contrattazione integrativa decentrata nel comparto unico
del Friuli Venezia Giulia*

**LA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA DECENTRATA NEL COMPARTO UNICO
DEL FRIULI VENEZIA GIULIA**

Domenico Pizzonia *

Sommario

1. La contrattazione integrativa decentrata nel contratto collettivo regionale di comparto del Friuli Venezia Giulia	102
2. La contrattazione integrativa decentrata in Friuli Venezia Giulia: il caso della Provincia di Trieste	103
3. ...il caso del Comune di Trieste.....	105
4. La contrattazione integrativa decentrata del Comune di Udine e della Provincia di Udine.....	108
5. I contratti integrativi decentrati del Comune di Pordenone e della Provincia di Pordenone.....	110
6. La contrattazione integrativa decentrata nell'ambito della Comunità montana del Friuli Occidentale	111

* Dottore di ricerca in diritto del lavoro – Avvocato del Foro di Trieste.

1. La contrattazione integrativa decentrata nel contratto collettivo regionale di comparto del Friuli Venezia Giulia

La contrattazione collettiva decentrata trova la sua fonte di disciplina negli articoli da 5 a 8 del contratto collettivo regionale di comparto per il quadriennio 2002 – 2005, poi aggiornati per alcuni aspetti nelle successive tornate, che ne delimitano i campi di operatività e ne disciplinano le procedure.

In particolare l'art. 5 prevede che la contrattazione collettiva di lavoro a livello regionale si svolga su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali, in particolare disciplinando la durata dei contratti collettivi, la struttura contrattuale ed, appunto, i rapporti tra i diversi livelli di contrattazione.

I tempi e le procedure della contrattazione collettiva decentrata a livello di ente sono disciplinati dall'art. 6, il quale, premesso per gli enti del comparto l'obbligo di stipulare i contratti collettivi decentrati integrativi nel rispetto delle disposizioni vigenti nei rispettivi ordinamenti, sancisce, a pena di nullità delle disposizioni decentrate, la prevalenza delle disposizioni della contrattazione collettiva regionale e nazionale, per la parte applicabile, ed il divieto di oneri non previsti rispetto alle risorse riservate alla contrattazione decentrata.

I contratti collettivi decentrati integrativi hanno durata non superiore al quadriennio contrattuale di riferimento e si riferiscono a tutti gli istituti contrattuali rimessi a tale livello, da trattarsi in un'unica sessione negoziale. Sono fatte salve specifiche materie (appositamente previste) che, per loro natura, richiedano tempi diversi o verifiche periodiche. L'utilizzo delle risorse è, in ogni caso, determinato in sede di contrattazione decentrata integrativa con cadenza annuale.

Lo svolgimento delle trattative è disciplinato dal comma 4, il quale dispone che ciascun ente provveda a costituire la delegazione di parte pubblica abilitata alle trattative entro trenta giorni da quello successivo alla data di stipulazione del contratto collettivo regionale di comparto ed a convocare la delegazione sindacale, per l'avvio del negoziato, entro trenta giorni dalla presentazione delle piattaforme da parte delle R.S.U. e delle rappresentanze territoriali delle Organizzazioni sindacali firmatarie del contratto regionale.

Il controllo sulla compatibilità dei costi complessivi della contrattazione collettiva decentrata integrativa con i vincoli di bilancio risultanti dai documenti di programmazione finanziaria di ciascun ente è effettuato dall'organo di revisione dei conti.

A tale fine, l'ipotesi di contratto collettivo decentrato integrativo, come definita dalla delegazione trattante, è inviata a detto organo entro cinque giorni dalla sottoscrizione del contratto, corredata da apposita illustrazione tecnico-finanziaria. Trascorsi quindici giorni dal ricevimento del contratto senza l'apposizione di rilievi, l'organo di governo dell'ente autorizza il presidente della delegazione trattante di parte pubblica alla sottoscrizione del contratto, che deve avvenire entro i successivi quindici giorni. Nel caso siano formulati rilievi le parti si incontrano entro i successivi dieci giorni.

Infine si prevede che i contratti collettivi decentrati integrativi debbano contenere apposite clausole circa tempi, modalità e procedure di verifica della loro attuazione, anche con riferimento agli oneri conseguenti all'applicazione degli stessi. Essi conservano la loro efficacia fino alla stipulazione dei successivi contratti collettivi.

Oltre che a livello di ente, la contrattazione collettiva decentrata integrativa può svolgersi (art. 7) anche a livello territoriale qualora gli enti locali esercitino le funzioni e gestiscano i servizi in modo coordinato in ambiti territoriali "adeguati sotto il profilo demografico, ambientale e socio-economico", mediante associazioni intercomunali od unioni dei comuni ovvero ASTER (ambiti per lo sviluppo territoriale), qualora la gestione del personale sia svolta in forma associata.

In tali casi la composizione della delegazione trattante di parte pubblica è individuata d'intesa tra gli enti coinvolti, mentre per le organizzazioni sindacali la delegazione trattante è composta dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali territoriali di categoria firmatarie del contratto regionale e da una "congrua" rappresentanza delle R.S.U. degli enti coinvolti.

È poi prevista (art. 8) la contrattazione collettiva decentrata integrativa di livello territoriale a carattere volontario, rimessa, al di fuori dei casi previsti dall'art. 7, alla possibilità per gli enti locali territorialmente contigui di stipulare

appositi protocolli d'intesa con le organizzazioni sindacali territoriali di categoria firmatarie del contratto collettivo regionale.

A tali protocolli è rimessa la determinazione della composizione delle delegazioni, delle procedure per l'autorizzazione alla sottoscrizione, i termini per le trattative, le modalità di formulazione degli atti di indirizzo e gli aspetti di dettaglio, volti a rendere concretamente applicabili gli istituti ed i criteri negoziati a livello territoriale, eccetera.

Alla contrattazione integrativa può collegarsi la costituzione tra gli enti di un unico fondo destinato a finanziare le politiche di sviluppo delle risorse umane e la produttività. L'iniziativa per la contrattazione collettiva decentrata integrativa territoriale volontaria può essere assunta da ciascuno dei soggetti titolari della negoziazione decentrata integrativa o dalle Organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo regionale.

2. La contrattazione integrativa decentrata in Friuli Venezia Giulia: il caso della Provincia di Trieste

La contrattazione decentrata nel comparto unico presenta una svariata serie di contratti decentrati integrativi a livello di ente, non tutti di facile disponibilità. Il presente contributo si limita quindi ad esaminare la disciplina dei contratti più importanti, in ragione dell'ente preso in considerazione e dell'organicità della disciplina, avendo cura di evidenziare le materie toccate e le parti stipulanti.

La Provincia di Trieste il 6.5.2008 ha stipulato un Contratto integrativo decentrato (parti sindacali sono state RSU, CGIL, CISL, UIL, UGL e CISAL).

L'art. 3 del suddetto contratto individua i seguenti servizi pubblici essenziali in caso di sciopero: il servizio attinente la rete stradale provinciale per le prestazioni limitate al pronto intervento; il servizio del personale limitatamente agli emolumenti retributivi e contributivi (solo nel caso di scioperi proclamati per intere giornate nel periodo compreso tra il 10 ed il 20 di ogni mese); il servizio degli agenti faunistici venatori sul territorio successivamente alle prime 24 ore di sciopero. L'art. 4 determina le prestazioni indispensabili stabilendo che nel caso in cui lo sciopero abbia la durata di un'unica giornata saranno assicurati unicamente i servizi già garantiti senza interruzioni, come definiti in sede aziendale. La Provincia si impegna a garantire i servizi senza ricorso allo straordinario o alla reperibilità.

Il dirigente o figura equivalente individua, in occasione di ciascuno sciopero che interessi i servizi essenziali, a rotazione fra gli addetti ove le dotazioni organiche lo consentano, i nominativi dei dipendenti in servizio presso i servizi individuati all'art. 3 tenuti alle prestazioni indispensabili ed esonerati dallo sciopero stesso per garantire la continuità delle predette prestazioni, comunicando - cinque giorni prima della data di effettuazione dello sciopero - i nominativi inclusi nei contingenti, come sopra individuati, alla RSU, alle OO.SS. ed ai singoli interessati. Il lavoratore ha il diritto di esprimere, entro 24 ore dalla ricezione della comunicazione, la volontà di aderire allo sciopero chiedendo la conseguente sostituzione, nel caso sia possibile.

Per ciò che riguarda la prestazione dei dipendenti contingentati essa fa riferimento solo alle mansioni ed ai compiti specificatamente previsti con l'astensione, quindi, dalle ulteriori mansioni lavorative non previste. Il contingente verrà, perciò, conseguentemente dimensionato.

Il personale, che non aderisce allo sciopero e che non è contingentato, dovrà espletare le normali attività lavorative previste nella propria mansione. Sono previsti alcuni periodi di divieto di sciopero. Il contratto provvede altresì ad individuare i contingenti di personale.

L'art. 6 è dedicato alle relazioni sindacali ed ivi, premesso il comune obiettivo di gestire le relazioni sindacali secondo criteri di buona fede, correttezza e trasparenza, efficacia ed efficienza del servizio pubblico, eccetera, si stabiliscono i seguenti criteri comportamentali:

- a) convocazione delle delegazioni: le delegazioni trattanti si incontrano almeno semestralmente oltre che per valutare il quadro delle relazioni sindacali anche per esaminare eventuali comportamenti lesivi delle norme di lealtà e correttezza nelle stesse; si incontrano inoltre ogniqualvolta previsto dal contratto;

- b) ordini del giorno: per ogni incontro deve essere espressamente previsto l'ordine del giorno degli argomenti da trattare; eventuali modifiche intervenute successivamente agli stessi dovranno essere tempestivamente comunicate ai soggetti interessati;
- c) verbali: di ogni seduta viene steso un verbale, che dovrà riportare sintesi degli argomenti affrontati e delle eventuali decisioni assunte. Il verbale di ciascuna seduta viene di norma consegnato il giorno precedente la riunione successiva ai rappresentanti interni di ciascuna sigla sindacale e alla delegata R.S.U. per opportuna presa visione; sarà trasmesso in visione alle parti prima della sottoscrizione non oltre il mese successivo;
- d) argomenti rinviati: qualora gli argomenti in discussione non siano completamente trattati o vengano rinviati, verrà, alla fine dell'incontro, fissata la data dell'incontro successivo;
- e) esecuzione degli accordi: al fine di dare concreta attuazione a quanto convenuto fra le parti, gli accordi intervenuti vengono trasmessi agli uffici competenti per la loro attuazione secondo modalità e tempi che garantiscano effettività ai contenuti. Sono nulli accordi o intese che siano in contrasto con le disposizioni del CCRL e del CCDIA;
- f) procedure di verifica e approfondimento: per la costante verifica dell'applicazione contrattuale, dell'applicazione degli accordi integrativi, compreso il monitoraggio dell'andamento della spesa conseguente alla loro applicazione, nonché del raggiungimento dei risultati previsti, le delegazioni trattanti si incontrano con cadenza almeno semestrale.
- g) informazione: l'Amministrazione si impegna, con i modi e i mezzi ritenuti più idonei ed opportuni, a diffondere la conoscenza degli accordi sottoscritti tra tutti i dipendenti in servizio il cui rapporto di lavoro sia disciplinato dal CCRL, compresi i nuovi assunti;
- h) tenuta e conservazione degli accordi sindacali: presso la struttura competente alla gestione delle relazioni sindacali sono conservati gli accordi sindacali, i verbali di concertazione, gli eventuali protocolli d'intesa e/o le intese comunque denominate. È garantito l'accesso a tale documentazione a qualunque interessato;
- i) controversie sull'interpretazione o l'applicazione delle norme del CCDIA: le controversie sull'interpretazione o l'applicazione delle norme del CCDIA, su motivata richiesta di una delle parti, sono esaminate dalle delegazioni trattanti entro trenta giorni dalla richiesta stessa inoltrata nei modi previsti dal CCRL. L'interpretazione autentica resa in tale sede è vincolante per le parti e sostituisce ad ogni effetto la clausola controversa sin dall'inizio della vigenza del contratto decentrato.
- j) commissione bilaterale di verifica: per la costante verifica dell'applicazione contrattuale, dell'applicazione degli accordi integrativi, del raggiungimento dei risultati previsti, per l'approfondimento di specifiche problematiche e per le pari opportunità, nonché per l'istituzione di un osservatorio permanente relativo alla contrattazione, viene costituita una commissione bilaterale permanente e paritetica che resta in carica per la durata della vigenza dell'accordo. I componenti della Commissione sono i soggetti, opportunamente individuati e suddivisi, delle rispettive componenti della delegazione trattante. La suddetta commissione può essere costituita anche a livello di più Amministrazioni. Può inoltre essere costituita ogni altra commissione ritenuta utile.
- k) strumenti: al fine di rendere agevole l'esercizio delle relazioni sindacali, l'Amministrazione attiva una linea telefonica urbana a disposizione della RSU e della rappresentanza aziendale delle OO.SS., qualora costituite, abilitata all'uso del fax da utilizzarsi per l'esercizio delle proprie competenze.

In materia di contrattazione collettiva vengono enunciati analiticamente i principi di contrattazione, concertazione, informazione, consultazione.

Viene elaborato un codice di condotta antimobbing (art. 9), un programma di interventi a favore dei dipendenti disabili (art. 10), i principi generali in materia di formazione (art. 11) e viene costituito un fondo per lo sviluppo delle risorse umane e la produttività (artt. da 12 a 15).

L'art. 18 disciplina i criteri generali per la metodologia di valutazione permanente. A tale proposito si statuisce che il sistema di valutazione permanente è rivolto alla generalità dei dipendenti, che la responsabilità della valutazione del personale è di competenza dei Dirigenti ed il sistema di valutazione coinvolge il valutatore ed il valutato, in un processo dinamico che si sviluppa nel tempo. La valutazione del personale ha luogo secondo un percorso teso ad assicurare una completa conoscenza da parte del valutato in merito a regole e meccanismi su cui è basato il sistema di valutazione, ed obiettivi e fattori che saranno oggetto di valutazione. A tal fine, i dirigenti sono tenuti a riunire al

momento della presentazione dei documenti previsionali e programmatici i propri dipendenti per illustrare loro i risultati attesi, secondo gli obiettivi definiti, e gli elementi che sono stati individuati come oggetto di valutazione, assieme ai responsabili dei servizi. L'osservanza di tale procedura deve essere adeguatamente documentata.

Gli stessi Dirigenti sono, altresì, tenuti a prevedere, con una periodicità almeno trimestrale, colloqui di valutazione, all'interno dei quali, segnaleranno ai singoli dipendenti l'andamento stesso del processo, in relazione agli obiettivi attesi ed agli elementi oggetto della valutazione, consentendo anche un contraddittorio diretto con i valutati, in modo da garantire la massima consapevolezza ed efficacia del percorso, soprattutto nella prospettiva di individuare i possibili piani di sviluppo e di crescita professionale.

Al termine dell'anno di riferimento, i Dirigenti comunicheranno ai singoli dipendenti, entro il termine di un mese, l'esito della valutazione finale, in modo tale da consentire loro una piena consapevolezza del proprio percorso valutativo costruito, durante l'anno, nei colloqui di valutazione sopra ricordati. Il Dirigente, nell'espletare il processo di valutazione, potrà avvalersi anche dei Responsabili delle singole unità operative complesse, appartenenti alla categoria D. Al termine del processo, e comunque entro il termine massimo di due mesi dalla fine dell'anno di riferimento, le Organizzazioni Sindacali, la RSU e l'Amministrazione si incontrano per verificare l'effettiva rispondenza ai criteri e alle procedure indicate nel presente articolo della metodologia di valutazione adottata.

Viene istituito un apposito fondo per la retribuzione del lavoro straordinario (art. 20), una banca delle ore (art. 21), in materia di orario si procede, a determinate condizioni, alla riduzione dell'orario di lavoro settimanale da 36 a 35 ore (art. 24).

In data 18 febbraio 2010 è stato stipulato, fra le stesse parti, un accordo integrativo per la destinazione delle risorse decentrate dell'anno 2009 nonché, il 19.11.2010, un accordo per la destinazione dei residui del fondo produttività 2009.

3. ...il caso del Comune di Trieste

Il Comune di Trieste in data 4 dicembre 2008, ha stipulato con le R.S.U., CGIL FP, CISL FPS, UIL FPL, UGL Enti Locali, C.S.A Coordinamento sindacale autonomo, CISAL Enti Locali F.V.G. un accordo sulla Revisione Accordo Produttività.

Sono state definite una serie di voci retributive ed indennitarie relative all'indennità maneggio valori e indennità di rischio, sono stati altresì ridefiniti i criteri di attribuzione dei compensi incentivanti i lavori disagiati.

Il 15 gennaio 2009, le medesime parti hanno stipulato un accordo avente ad oggetto le modalità di comunicazione facenti parte del Protocollo delle Relazioni Sindacali.

In tale accordo si prevede che il Presidente della delegazione di parte pubblica nei casi di contrattazione collettiva decentrata integrativa o l'URS, negli altri casi, convoca via e-mail la parte sindacale (OOSS territoriali e RSU) entro i due giorni lavorativi precedenti la seduta. Per le sessioni negoziali l'ora d'inizio delle sedute indicata nella convocazione è, convenzionalmente, riconosciuta come prima convocazione. Il periodo temporale successivo di mezz'ora decorrente dalla prima convocazione è convenzionalmente riconosciuto come seconda convocazione.

Qualora la parte sindacale ravvisi la necessità di avere un incontro sulle materie per le quali è prevista la contrattazione integrativa decentrata, invierà una richiesta sottoscritta da almeno la maggioranza semplice dei componenti la RSU al Presidente della Delegazione trattante di parte pubblica. Il Presidente provvederà a convocare, via e-mail, la riunione entro i cinque giorni lavorativi successivi al ricevimento della richiesta.

Le comunicazioni tra le parti relative a contrattazione collettiva decentrata integrativa, concertazione, consultazione ed informazione ai sensi della normativa vigente saranno trasmesse in via telematica. Solo in caso di mancato funzionamento della posta elettronica e qualora fosse indifferibile la comunicazione, si provvederà alla trasmissione in forma cartacea o via fax. Le convocazioni e la documentazione inviate ai sensi del presente articolo si intendono ricevute il giorno della trasmissione via e-mail.

In un successivo accordo del 23.9.2009 fra Comune di Trieste, le R.S.U. e CGIL FP, CISL FPS, UIL FPL, DIREL, CISAL Fialp, DIRER FVG, è stato disciplinato il Contratto integrativo decentrato per l'area della dirigenza.

Di particolare interesse le norme in materia di composizione della delegazione trattante, le quali stabiliscono che al fine di consentire la necessaria agibilità delle relazioni sindacali, la delegazione sindacale, fino alla costituzione delle RSU relative all'area della Dirigenza, è composta dalle rappresentanze sindacali aziendali costituite per l'area della dirigenza dalle OO.SS. firmatarie del CCRL e dai rappresentanti delle OO.SS. territoriali di categoria firmatarie del CCRL. Si prevede poi che la delegazione trattante di parte pubblica sia individuata dall'Ente e sia composta da Dirigenti e presieduta dal Direttore Generale, ove nominato, o dal Segretario dell'Ente.

Le rappresentanze sindacali aziendali e le rappresentanze di parte pubblica sono individuate esclusivamente fra soggetti titolari, o che siano stati titolari, di funzioni dirigenziali nell'ambito della pubblica amministrazione. Infine, il dirigente che sia componente di una delle rappresentanze sindacali di cui all'art. 12 del CCRL 29/02/2008 non può essere soggetto di relazioni sindacali in nome dell'Ente per l'area della dirigenza.

In materia di rapporto di lavoro dirigenziale sono definiti i criteri per l'elaborazione dei piani annuali di formazione dei dirigenti, quelli di attribuzione della qualifica di datore di lavoro ai fini della sicurezza sul lavoro, nonché quelli relativi alla costituzione del Comitato dei Garanti. È disciplinata altresì la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro.

Un ulteriore accordo del 25 febbraio 2010 fra Comune di Trieste, R.S.U., CGIL FP, CISL FPS, UIL FPL, UGL Enti Locali, C.S.A Coordinamento sindacale autonomo, CISAL Enti Locali F.V.G., si occupa del Piano della formazione per il triennio 2009 – 2011

Il fabbisogno formativo emerso nell'Ente è stato sintetizzato secondo due criteri:

A) le finalità da perseguire, individuate in:

- sostenere le azioni di cambiamento organizzativo e di processo
- aggiornare le conoscenze e le abilità specifiche
- sviluppare le competenze "trasversali"
- garantire la formazione "vincolata" (obblighi di legge, contratti, ecc.)
- creare, attraverso i corsi di formazione, multirelazioni tra i dipendenti dell'ente

B) i contenuti da affrontare, individuati in:

- giuridico-amministrativi
- comunicazione e comportamento organizzativo
- informatica
- sicurezza sul lavoro
- linguistici
- generali e specifici di settore.

In tale contesto è stato definito (Cap. I, par. 1.2) il processo di determinazione del fabbisogno formativo (analisi del fabbisogno, programmazione, progettazione, realizzazione, verifica).

Per ciò che riguarda il piano formativo 2009 – 2011, si è stabilito che viene riconosciuta alla R.S.U. e alle organizzazioni sindacali rappresentative la seguente informazione relativa alle attività formative:

- ogni anno, entro trenta giorni dall'approvazione del bilancio, gli importi stanziati per la formazione;
- nel mese di dicembre di ogni anno, il rendiconto delle spese effettuate per la formazione e l'elenco dei corsi effettuati nell'anno.

Si è altresì stabilito che le somme stanziare e non spese nel corso dell'anno verranno riutilizzate nell'anno successivo, che le schede di valutazione relative ai corsi di formazione saranno conservate a cura degli Uffici comunali competenti e potranno essere oggetto di visione a richiesta della parte sindacale. Alla parte sindacale è data facoltà di chiedere informazione agli uffici preposti in merito ai criteri di scelta dei corsi da svolgere all'interno della propria Area e alla relativa scelta dei corsisti.

Sono poi stati definiti i criteri per l'analisi del fabbisogno (par. 2.2.), i referenti per la formazione (2.3). Un capitolo apposito è stato dedicato alla determinazione analitica delle azioni formative (Cap. 3) per ciascuna area dell'amministrazione comunale.

Il 4 marzo 2010 le medesime parti hanno stipulato un ulteriore accordo sui criteri per l'attribuzione di talune indennità, a seguito delle diseguità rilevate dalla Commissione Paritetica dopo un'ulteriore verifica dell'applicazione contrattuale. In particolare le parti, ai sensi del comma 1 dell'art. 62 del C.C.R.L. 01.08.02, hanno convenuto di riconoscere l'indennità di rischio al profilo di Collaboratore (giardiniere botanico) in quanto le relative mansioni comportano continua e diretta esposizione a rischi pregiudizievoli per la salute e per l'integrità fisica, precisando che il profilo costituisce sviluppo professionale di qualifiche alle quali era stato già riconosciuta tale indennità.

Le parti hanno altresì convenuto di stabilire i seguenti nuovi criteri di attribuzione dei compensi di cui alla lett. d) dell'art. 21, comma 2, del CCRL 01.08.02:

1) i compensi per il lavoro disagiato, con esclusione dei disagi per orari particolari relativo al personale degli Uffici, vengono corrisposti anche nei seguenti casi:

- turni di lavoro interi effettuati ai sensi dell'art. 56 comma 1
- turni di lavoro interi effettuati ai sensi dell'art. 56 comma 2

2) non si proporzionano alla percentuale di part-time le tariffe da erogare ai dipendenti con un part-time verticale, con esclusione del disagio per orari particolari relativo al personale degli Uffici. Restano pertanto da proporzionare ai part-time, le tariffe da erogare ai dipendenti in possesso di part-time orizzontale e misto.

Si stabilisce inoltre di erogare il "Disagio per lavori faticosi" alla categoria dei "Collaboratori (giardiniere botanico)", per l'attività svolta nell'ambito delle proprie mansioni.

Il 5 marzo, poi, le parti hanno firmato un accordo collettivo integrativo decentrato contenente il protocollo d'intesa per l'individuazione dei contingenti di personale di diverse categorie e profili professionali addetti ai servizi minimi essenziali, esonerati dallo sciopero per garantire la continuità delle prestazioni indispensabili. Sono state definite, per ciascuna area dei servizi comunali, le prestazioni indispensabili e sono stati disciplinati preavviso e modalità di effettuazione degli scioperi, prevedendo che Le strutture e le rappresentanze sindacali che proclamano azioni di sciopero, che coinvolgono i servizi di cui al prospetto allegato all'accordo, sono tenute a darne comunicazione per iscritto all'ente interessato con un preavviso non inferiore a 10 giorni precisando la durata dell'astensione dal lavoro e le categorie di lavoratori interessati e le modalità di attuazione e le motivazioni dell'astensione dal lavoro. Sono stati previsti alcuni periodi dell'anno in cui non possono essere proclamati scioperi. Nei casi in cui lo sciopero incida su servizi resi all'utenza, l'Amministrazione è tenuta a dare comunicazione agli utenti nelle forme ritenute adeguate, almeno 5 giorni prima dell'inizio dello sciopero, dei modi, dei tempi di erogazione dei servizi nel corso dello sciopero e delle misure e dei tempi per la riattivazione degli stessi. Con gli stessi mezzi deve essere effettuata la comunicazione anche in caso di revoca dello sciopero.

Sono stati individuati i servizi pubblici essenziali erogati dal Comune di Trieste, che vengono garantiti attraverso appositi contingenti di personale, suddivisi per servizio, categoria e profilo professionale, al fine di assicurare la continuità delle prestazioni indispensabili. Le prestazioni indispensabili devono essere contenute in misura non eccedente mediamente il 50% delle prestazioni normalmente erogate e riguardare quote strettamente necessarie di personale non superiori mediamente ad un terzo del personale normalmente utilizzato per la piena erogazione del servizio. È stata individuata un'apposita procedura per l'individuazione dei contingenti minimi (art. 3), con una disciplina particolare per il personale educativo e ausiliario delle scuole dell'infanzia, dei servizi per la prima infanzia e dei Sistemi Integrativi Scolastici (art. 4).

Infine, sempre il 5 marzo 2010 le parti hanno stipulato un accordo che, ad integrazione del Protocollo delle Relazioni Sindacali, disciplina il Diritto di assemblea, stabilendo che i dipendenti dell'Amministrazione Comunale hanno diritto a partecipare, durante l'orario di lavoro, ad assemblee sindacali in idonei locali concordati con l'Amministrazione, per 12 ore annue pro capite, comprensive di eventuali spostamenti, senza decurtazione della retribuzione; la sede nella quale l'assemblea si svolge non può essere raggiunta con mezzi di servizio.

Le assemblee non possono avere durata inferiore alla mezz'ora, né maggiore alle due ore, salvo il caso di assemblee aventi all'ordine del giorno la trattazione di materie di interesse generale, per le quali la durata massima

può essere estesa fino a tre ore, alle quali va aggiunto e conteggiato all'interno delle 12 ore annue pro capite, di cui al comma precedente, il tempo strettamente necessario per raggiungere il luogo in cui si svolge l'assemblea nonché il tempo necessario per rientrare nel luogo di lavoro. Le assemblee, che riguardano la generalità dei dipendenti o gruppi di essi, possono essere indette, con specifico ordine del giorno, singolarmente o congiuntamente da una o più organizzazioni rappresentative nel comparto o dalla RSU, su materie di interesse sindacale e del lavoro. Non sono ammesse convocazioni di assemblee indette da singoli componenti la RSU.

La convocazione, la sede, l'orario, l'ordine del giorno e, nel caso si utilizzino locali del Comune, l'eventuale partecipazione di dirigenti sindacali esterni, devono essere comunicati, in orario di servizio, direttamente a URS, con preavviso scritto, almeno tre giorni, di cui due lavorativi, prima dell'assemblea; se la comunicazione è fatta tramite e-mail, dovrà essere seguita da formale comunicazione o in cartaceo o tramite fax. Per il calcolo del predetto termine di preavviso le giornate del sabato, della domenica e quelle festive vengono comunque convenzionalmente considerate come giornate non lavorative. Le situazioni assolutamente eccezionali che contemplassero l'esigenza di uno spostamento della data dell'assemblea devono essere motivate e comunicate dall'Amministrazione per iscritto entro le 48 ore precedenti l'assemblea alle rappresentanze sindacali promotrici. La rilevazione delle ore di assenza dei dipendenti per la partecipazione all'assemblea è effettuata dall'Amministrazione, di norma, tramite registrazione automatizzata delle presenze.

Nei casi in cui l'attività lavorativa sia articolata in turni, ovvero riguardi servizi continuativi aperti al pubblico, l'assemblea è svolta, di norma, all'inizio o alla fine di ciascun turno di lavoro. Relativamente agli uffici con servizi aperti al pubblico, la partecipazione all'assemblea si articola in modo da arrecare minor disagio possibile all'utenza.

Durante lo svolgimento delle assemblee deve essere garantita, nelle unità operative interessate, la continuità delle prestazioni indispensabili, secondo quanto previsto dal contratto collettivo decentrato integrativo. L'assemblea non può essere effettuata nella medesima giornata in cui sia proclamato uno sciopero.

Per quanto riguarda lo specifico ambito delle strutture educative dell'Ente (servizi per la prima infanzia, scuole dell'infanzia, ricreatori e S.I.S., centri estivi) le assemblee coincidenti con l'orario di lavoro di rapporto diretto con i bambini o i ragazzi si svolgono nelle prime o nelle ultime ore di attività didattica giornaliera, purché non coincidenti con le ore destinate alla somministrazione del pranzo, affinché sia garantita, nelle unità operative interessate, la continuità delle prestazioni indispensabili, nelle restanti ore di apertura all'utenza, con il minor disagio possibile. Qualora l'assemblea, nelle strutture funzionanti di mattina, si svolga nelle prime ore di attività didattica, l'apertura all'utenza avverrà non più tardi delle ore 10.30.

L'U.R.S., ricevuta la comunicazione di convocazione di un'assemblea la trasmette immediatamente all'Area Educazione, Università e Ricerca, che, a sua volta, lo stesso giorno, la invia in ogni struttura scolastica/educativa interessata, ove il responsabile della stessa ne curerà l'immediata affissione. Contestualmente all'affissione, il coordinatore avviserà, per iscritto, il personale interessato all'assemblea, che è tenuto a dichiarare in forma scritta, entro il giorno successivo, la sua partecipazione alla stessa. Tale dichiarazione fa fede ai fini del computo del monte ore individuale, salvo intervenga uno stato morboso, debitamente documentato, o un infortunio sul lavoro. Il dirigente, la P.O. o il coordinatore pedagogico, decorso tale termine, sulla base dei dati conoscitivi disponibili, valuta l'entità del personale che ha dichiarato che sarà assente e, almeno il giorno prima dell'effettuazione dell'assemblea, comunica le modalità di funzionamento del servizio alle famiglie.

In caso di convocazione di assemblee che riguardino la totalità dei dipendenti potranno essere derogate le limitazioni imposte per il personale turnista e dei servizi educativi/scolastici, articolandole in modo da arrecare il minor disagio possibile all'utenza, con durata effettiva non superiore a quanto previsto dal secondo comma del presente articolo, non discostandosi, in maniera rilevante, dallo standard normale di cui ai commi precedenti. Nei 45 giorni precedenti alla data prevista per l'elezione della Rappresentanza Sindacale Unitaria (RSU), in caso di convocazioni di assemblee, verranno derogate le limitazioni imposte per il personale turnista e dei servizi educativi/scolastici.

4. La contrattazione integrativa decentrata del Comune di Udine e della Provincia di Udine

Il Comune di Udine, l'8 febbraio 2007 ha stipulato con CGIL FP, CISL FPS, UIL FPL, UGL, CSA, CISAL, RSU un contratto integrativo decentrato organico.

In materia di relazioni sindacali si stabiliscono i seguenti principi (art. 2):

- a) In materia di convocazione delle delegazioni l'amministrazione garantisce la convocazione delle delegazioni, entro 15 giorni, ogni qual volta le stesse ne facciano richiesta. Tale termine potrà essere più breve per motivi di particolare urgenza, che dovranno essere valutati, caso per caso, dalle parti. In ogni caso, date e modalità degli incontri dovranno essere preventivamente concordate dalle delegazioni trattanti;
- b) per ogni incontro deve essere espressamente previsto l'ordine del giorno degli argomenti da trattare: eventuali modifiche intervenute successivamente agli stessi dovranno essere tempestivamente comunicate ai soggetti interessati;
- c) di ogni seduta viene steso un verbale che deve riportare sintesi degli argomenti affrontati e delle eventuali decisioni operative. Lo stesso viene contestualmente sottoscritto, in occasione della successiva seduta, dai componenti le delegazioni trattanti;
- d) qualora gli argomenti in discussione non siano completamente trattati o vengano rinviati, verrà, alla fine dell'incontro, fissata la data dell'incontro successivo;
- e) in materia di esecuzione degli accordi si stabilisce che al fine di dare concreta attuazione a quanto convenuto fra le parti, gli accordi intervenuti, una volta esperite le procedure previste dal vigente CCRL, sono trasmessi agli uffici competenti per la loro attuazione secondo modalità e tempi che garantiscano l'effettività dei contenuti decisi con l'accordo;
- f) per ciò che riguarda l'informazione, gli accordi sottoscritti sono portati a conoscenza a cura della Amministrazione a tutti i dipendenti in servizio il cui rapporto di lavoro sia disciplinato dal CCRL del Comparto, secondo modalità di volta in volta concordate fra le parti ed, in ogni caso, in maniera tale da rendere effettiva l'informazione anche per tutti quei lavoratori che per sedi di lavoro o per altre evenienze si trovino in situazione di svantaggio rispetto alla generalità dei lavoratori;
- g) presso la struttura competente alla gestione delle relazioni sindacali è istituito il registro degli accordi sindacali ed il registro dei protocolli e dei verbali di concertazione ai quali hanno accesso i soggetti abilitati alla contrattazione collettiva decentrata;
- h) al fine di rendere agevole l'esercizio delle relazioni sindacali, l'Amministrazione concede, ai sensi e per gli effetti di accordi e leggi in materia di libertà sindacali, alle rappresentanze sindacali una sede per lo svolgimento dell'attività e strumenti informatici adeguati.

Le parti si impegnano altresì a redigere un "protocollo di concertazione" nel quale sono riportati gli obiettivi generali e le scelte programmatiche dell'amministrazione relative alle materie oggetto di "concertazione".

Quanto alle procedure di stipulazione si statuisce che il contratto collettivo decentrato integrativo (CCDI) sarà stipulato tra le parti dopo l'effettuazione dei seguenti passaggi:

- trasmissione dell'ipotesi di contratto, entro 5 giorni dalla sua definizione, al collegio dei revisori dei conti per i controlli con le compatibilità di bilancio;
- autorizzazione della Giunta al presidente della delegazione trattante di parte pubblica per la sottoscrizione del contratto, trascorsi 15 giorni senza rilievi da parte del collegio dei revisori;
- sottoscrizione del contratto da parte delle Delegazioni trattanti.

Si prevede inoltre che, dopo la sottoscrizione, il testo contrattuale sia trasmesso all'AReRaN entro 5 giorni, con la specificazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio.

Viene istituita una "Banca delle Ore" (art. 7), al fine di mettere i lavoratori in grado di fruire, in modo retribuito o come permessi compensativi, delle prestazioni di lavoro straordinario. Viene istituito un conto individuale per ogni singolo lavoratore, come previsto dall'art. 19 del CCRL 01.08.2002. Nel conto ore confluiscono, su richiesta del dipendente, le ore di lavoro straordinario debitamente autorizzate, fino ad un massimo di 60 h/anno pro capite. Le ore accantonate sono evidenziate mensilmente sulla busta paga e possono essere richieste da ciascun lavoratore in retribuzione o come permessi compensativi per le proprie attività formative o anche per necessità personali o familiari. Ciascun dipendente, entro la data del 30 novembre di ciascun anno, deve comunicare all'Amministrazione se intende

utilizzare le ore accantonate come riposi compensativi oppure se ne richiede il pagamento. In assenza o ritardata comunicazione, le ore accantonate potranno essere fruite solo come riposi compensativi.

Per ciò che riguarda il sistema di incentivazione (art. 13) si statuisce che i dirigenti sono tenuti ad informare capillarmente tutti i dipendenti circa la definizione degli obiettivi nonché del grado di avanzamento delle attività in direzione del loro raggiungimento, per favorire il massimo coinvolgimento e la partecipazione più consapevole da parte di tutti al raggiungimento dei risultati attesi. I criteri generali per il sistema di incentivazione si fondano su due ordini di motivazioni: la possibilità di raggiungere gli obiettivi prefissati dall'amministrazione è data dalla partecipazione dei dipendenti, in base alla collocazione di ciascuno all'interno dell'organizzazione; l'effettivo grado di raggiungimento degli obiettivi si costituisce come un efficace strumento di misurazione delle concrete realizzazioni.

Il premio incentivante, quindi, intende compensare il grado di raggiungimento degli obiettivi, in base alle verifiche condotte dal Controllo di Gestione e viene riconosciuto ai dipendenti dei Servizi che hanno partecipato alla realizzazione dei risultati conseguiti. Il premio è articolato in modo che la sua entità riconosca al gruppo di lavoro il grado di raggiungimento degli obiettivi definiti nel Piano Esecutivo di Gestione. Il compenso incentivante – essendo strettamente correlato agli effettivi incrementi di produttività e al mantenimento della quantità e della qualità delle prestazioni rese – viene attribuito, in un'unica soluzione, dopo la necessaria verifica e certificazione a consuntivo dei risultati totali o parziali conseguiti, verifica condotta dall'ufficio Controllo di Gestione.

Sono stati modificati i criteri di valutazione originariamente previsti dall'art. 28 del CCRL 1.8.2002, stabilendo, con riguardo esclusivamente sul riparto della quota del 20% della produttività collettiva nonché sull'attribuzione delle progressioni orizzontali di cui all'art. 8 del sopra citato Contratto Collettivo Decentrato Integrativo, che i competenti uffici del Servizio del Personale determineranno annualmente il punteggio medio della valutazione attribuita ai dipendenti appartenenti alla medesima categoria; che i competenti uffici del Servizio del Personale, terminata la quantificazione del punteggio, provvederanno a dare la prevista informazione, ai sensi dell'art. 7 CCRL 1.8.2002 alla RSU e alle OO.SS. Detta informazione dovrà essere effettuata prima del pagamento degli emolumenti spettanti per la produttività generale. Il punteggio ottenuto dai dipendenti che nello stesso anno hanno conseguito una valutazione inferiore a quella media della categoria di appartenenza verrà incrementato di una quota pari al 50% della differenza tra punteggio conseguito e valutazione media della categoria. Al contrario, i punteggi attribuiti ai dipendenti che hanno ottenuto una valutazione superiore a quella media della categoria di appartenenza rimarranno invariati.

La scheda di valutazione, conservata agli atti del Servizio di appartenenza, resterà invariata rispetto alla valutazione attribuita a ciascun dipendente dal proprio dirigente. L'Amministrazione si impegna a liquidare gli emolumenti spettanti per la produttività generale dei dipendenti, entro il termine massimo del mese di aprile dell'anno successivo a quello di riferimento.

Sono poi previste apposite norme in materia di *part time* (art. 14 e 15), disciplina della mobilità (art. 16 e 17), misure per la sicurezza ed il miglioramento degli ambienti di lavoro (art. 18), interventi a favore dei dipendenti disabili (art. 19). L'art. 22, infine, si occupa di Criteri generali per l'elaborazione dei programmi annuali e pluriennali relativi all'attività di Formazione e aggiornamento dei dipendenti.

In data 10.7.2009 è stato stipulato un accordo per la costituzione del fondo per la contrattazione collettiva del personale, il 16.9.2009 è stato stipulato un accordo per la definizione dei criteri generali di progressione orizzontale.

Per quanto riguarda la provincia di Udine, sono risultati reperibili unicamente l'accordo integrativo per l'utilizzo del fondo per la contrattazione collettiva decentrata del 2008 e la modifica allo stanziamento del fondo per le progressioni orizzontali del 2009. In data 24.11.2008 è stato altresì stipulato un accordo per la definizione analitica dei criteri per la valutazione permanente del personale, le cui parti sono, oltre all'amministrazione provinciale, CISL FPS, R.S.U., CSI, CISAL, CGIL FP. L'analisi della relativa contrattazione non può pertanto essere completa in mancanza di reperimento di copia del contratto collettivo decentrato integrativo del 2004.

5. I contratti integrativi decentrati del Comune di Pordenone e della Provincia di Pordenone

Il Comune di Pordenone, il 23.10.2003, ha stipulato con F.P. CGIL, FPS CISL, R.S.U. un contratto decentrato integrativo che in materia di relazioni sindacali (art. 3) prevede che il presidente della delegazione di parte pubblica garantisca la convocazione delle delegazioni entro trenta giorni dalla richiesta da parte delle rappresentanze sindacali, salvo abbreviazione per motivi di particolare urgenza. In ogni caso, le date e le modalità degli incontri dovranno essere

preferibilmente concordate fra le parti. Apposite norme sono dedicate alla redazione degli ordini del giorno, dei verbali delle riunioni, delle modalità di sottoscrizione delle pre-intese e dell'esecuzione degli accordi. È prevista poi la comunicazione degli accordi sottoscritti ai dipendenti direttamente da parte dell'amministrazione.

Ciascuno dei soggetti sindacali può attivare la concertazione (art. 4), che si svolge sulle materie previste dal contratto regionale sulle seguenti materie (orario di servizio, calendari scolastici, mobilità dei dipendenti, andamento dei processi occupazionali, mobilità interna, selezioni e passaggi di categoria, valutazione delle posizioni organizzative, valutazione permanente). La procedura di concertazione è poi stabilita con termini di decadenza per la richiesta e per lo svolgimento della concertazione stessa.

L'art. 5 prevede che l'amministrazione, prima dell'adozione di provvedimenti di natura organizzativa e gestionale, trasmetta alle R.S.U. ed ai rappresentanti territoriali dei sindacati firmatari, la relativa documentazione, attivando la consultazione. Se entro 7 giorni non perviene all'amministrazione alcun riscontro l'amministrazione procede. In ogni caso il parere manifestato dalle OO.SS. consultate non è vincolante.

È, in ogni caso, prevista un'informazione generale sugli atti di valenza generale (art. 6) concernenti il rapporto di lavoro, l'organizzazione degli uffici e la gestione complessiva delle risorse umane. Il relativo procedimento è analiticamente definito.

Per ciò che riguarda la contrattazione collettiva decentrata è previsto (art. 7) che essa venga effettuata congiuntamente dalle R.S.U. e dalle OO.SS. firmatarie. Essa si svolge sulle materie di cui all'art. 4, comma 2, CCRL 1.8.2002.

Viene altresì disciplinata la costituzione e la destinazione del fondo per lo sviluppo delle risorse umane (artt. 9, 10 e 11). Viene costituito un fondo per il lavoro straordinario (artt. 12 e 13) nonché una banca delle ore (art. 15).

Il sistema formativo si basa sul piano triennale della formazione, modellato in base ai debiti formativi dei dipendenti (art. 17), dotato di un apposito fondo (art. 18).

L'orario di lavoro è stabilito in 36 ore settimanali (art. 20), con previsione della possibilità di orario flessibile per quei servizi che non hanno orari fissi (art. 22), e con previsione della progressiva riduzione dell'orario a 35 ore settimanali.

L'art. 24 disciplina il fondo per l'indennità di responsabilità di cui all'art. 21 del CCRL 1.8.2002, apposite norme sono dedicate all'indennità maneggio valori, di rischio, ecc. (artt. 25, 26 e 27).

Viene analiticamente disciplinato il sistema permanente di valutazione (artt. 33 e seguenti), richiamando i criteri del CCRL e definendo il relativo procedimento (art. 37), nonché gli incentivi per la produttività (art. 39) strutturati con una parte fissa determinata in base alle risorse umane dedicate a ciascun progetto da parte dei responsabili delle strutture operative ed una parte variabile determinata in base alla strategicità degli obiettivi assegnati alle strutture. Vengono infine determinati i criteri per la determinazione della quota individuale (art. 40). Infine viene disciplinata la progressione orizzontale (artt. 42 – 45).

È stato stipulato un contratto decentrato integrativo "Sull'utilizzo delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane per la produttività" per gli anni 2005, 2006 e 2007 nonché un successivo accordo del 20.2.2009 che ha integrato i criteri relativi al 2007, successivamente limati anche da un ulteriore accordo dell'8.4.2009 che ha altresì disciplinato l'anno 2008.

Per quanto concerne la Provincia di Pordenone, in data 30.3.2010 è stato stipulato un Contratto Collettivo Decentrato Integrativo (parti RSU, CISL FP, UIL FPL, CISAL EE.LL. FVG) con cui sono stati determinati l'ammontare delle risorse per la contrattazione collettiva decentrata per l'anno 2009, le norme di attuazione per le progressioni orizzontali, i compensi di produttività ed i compensi per specifiche responsabilità.

6. La contrattazione integrativa decentrata nell'ambito della Comunità montana del Friuli Occidentale

Con riferimento alla Comunità montana Friuli Occidentale, in data 29.4.2005 è stato stipulato un contratto collettivo decentrato integrativo che disciplina organicamente le relazioni sindacali ed il rapporto di lavoro. Parti stipulanti: FPS CISL ed R.S.U..

Nella sezione relativa alle relazioni sindacali (artt. 3 – 7) sono state disciplinate le procedure di stipulazione, la contrattazione, la concertazione, la consultazione e l'informazione.

Gli artt. 8, 9 e 10 hanno regolato la costituzione e la destinazione del fondo per lo sviluppo delle risorse umane per la produttività. Un'apposita sezione è dedicata, poi, al fondo per il lavoro straordinario (artt. 11 e 12) ed alla banca delle ore (art. 14).

Viene altresì costituito un fondo per la formazione (art. 17) e l'orario di lavoro, strutturato su 36 ore alla settimana (art. 18).

Agli artt. 21 e seguenti sono disciplinate l'indennità di responsabilità, l'indennità di maneggio valori, l'indennità di rischio, l'indennità di disagio, l'art. 25 si occupa dei buoni pasto.

Un'apposita sezione (artt. 31 e seguenti), è dedicata al sistema permanente di valutazione, con individuazione dei criteri generali, dei soggetti competenti e del procedimento di valutazione.

L'art. 37 si occupa di determinare i criteri per l'assegnazione delle risorse da destinare agli incentivi alla produttività e per la ripartizione fra i singoli dipendenti (art. 38), introducendo altresì i progetti – obiettivo (art. 41).

Dettagliatamente disciplinata è altresì la progressione orizzontale all'interno delle categorie (artt. 42 e seguenti).

Il 18.2.2009 è stato stipulato un accordo integrativo decentrato, per il quadriennio 2008-2011 avente ad oggetto la flessibilità dell'orario di lavoro, la mobilità interna, la rideterminazione del rimborso delle spese per i pasti.

Sono stati altresì rideterminati i criteri generali del sistema di valutazione annuale (art. 5), quelli relativi alle progressioni orizzontali (art. 6), nonché i criteri generali di incentivazione del personale (art. 8). È stata altresì ritoccata l'indennità maneggio denaro, la disciplina dello straordinario e quella dei progetti obiettivo.

*Il comparto unico di contrattazione alla prova: le opinioni
degli amministratori locali e delle parti sociali e le prospettive future*

**IL COMPARTO UNICO DI CONTRATTAZIONE ALLA PROVA: LE OPINIONI
DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI E DELLE PARTI SOCIALI E LE PROSPETTIVE FUTURE**

di Luigi Menghini e Maria Dolores Ferrara*

Sommario

1. Introduzione	114
2. Le opinioni degli amministratori locali e delle parti sociali: le ragioni dell'introduzione del comparto unico	114
3. Le ricadute del comparto unico di contrattazione sui rapporti di lavoro: il punto di vista degli Enti locali e delle Organizzazioni sindacali.....	115
4. Le prospettive future	118

* Luigi Menghini, *Professore ordinario di diritto del lavoro – Università degli Studi di Trieste*
Maria Dolores Ferrara, *Dottore di ricerca in diritto del lavoro europeo – Università degli Studi di Trieste.*

1. Introduzione

Le disposizioni dei contratti collettivi regionali del comparto unico, area dirigenti e non dirigenti, riguardano complessivamente circa 15.000 lavoratori, alle dipendenze dell'amministrazione regionale e degli Enti locali della Regione Friuli Venezia, con contratti a tempo indeterminato e determinato. In considerazione della grande varietà di rapporti di lavoro a cui queste norme si applicano, si è scelto di condurre l'indagine dal punto di vista non solo teorico dello studio delle norme legislative e collettive regolanti i rapporti di lavoro, ma anche relativo al piano della loro effettività e congruità, raccogliendo le opinioni degli amministratori locali circa le ricadute pratiche del comparto unico in Regione e tenendone conto nel tentativo di intravederne le prospettive future.

A tal fine è stato sottoposto all'attenzione dei Sindaci, dei Presidenti di Provincia e dei relativi uffici del personale, nonché delle maggiori Organizzazioni sindacali un questionario contenente domande su diversi profili connessi all'introduzione del comparto unico in Regione. Si è chiesto, in particolare, di porre in evidenza le motivazioni a fondamento della scelta di istituire questo sistema di contrattazione, i soggetti che hanno sostenuto questa operazione, le ragioni della ritardata concreta attuazione della riforma del comparto unico.

Esaurite queste informazioni generali, si è chiesto ai soggetti intervistati di individuare le concrete ricadute sui rapporti di lavoro nell'ambito delle singole amministrazioni, indicando, ad esempio, l'esistenza di problematiche e/o di vantaggi, dei costi derivanti dalla perequazione dei trattamenti tra il personale regionale e quello degli Enti locali. Si sono invitati gli amministratori a porre in luce l'eventuale sussistenza di controversie giudiziarie o procedure amministrative nell'ambito delle singole istituzioni collegate all'applicazione dei contratti collettivi. Per completare il quadro della ricerca, nel questionario si sono chieste informazioni sull'applicazione di contratti collettivi integrativi, sull'esistenza di problemi di coordinamento con il contratto regionale e, in generale, su eventuali difficoltà applicative delle norme collettive integrative, segnalando, a tal fine, la sussistenza di procedimenti giudiziari e amministrativi pendenti.

All'esito dell'effettuazione delle interviste, i dati raccolti si riferiscono ad un campione di 36 Comuni, di cui 8 di grandi dimensioni con popolazione superiore a 10.000 abitanti²⁷⁵, 10 di medie dimensioni con popolazione compresa tra i 5.000 ed i 10.000 abitanti²⁷⁶, e 18 di piccole dimensioni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti²⁷⁷. Alla ricerca hanno partecipato, rispondendo alle domande del questionario, le Province di Trieste, Udine, Gorizia e Pordenone, l'Associazione Nazionale Comuni di Italia del Friuli Venezia Giulia, la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia²⁷⁸, e, quanto alle Organizzazioni Sindacali, la CGIL Funzione Pubblica FVG, la CISL Funzione Pubblica FVG e la UIL Regionale FVG.

2. Le opinioni degli amministratori locali e delle parti sociali: le ragioni dell'introduzione del comparto unico

Dai dati raccolti all'esito delle interviste emerge che la maggior parte del campione intervistato ritiene che a fondamento dell'istituzione del comparto unico di contrattazione vi sia stato l'obiettivo di uniformare il trattamento del personale degli Enti locali e dell'amministrazione regionale per ragioni di opportunità²⁷⁹; in secondo luogo, invece, viene individuata come ragione l'attuazione del principio di autonomia statutaria in virtù del quale la Regione Autonoma Friuli Venezia ha potestà primaria a regolamentare i rapporti di lavoro alle dipendenze degli Enti locali della Regione²⁸⁰. Soltanto 4 Comuni hanno specificato che l'istituzione del comparto unico si è resa necessaria per avviare il processo di devoluzione delle funzioni amministrative dall'amministrazione regionale agli Enti locali: attraverso l'omogeneizzazione dei trattamenti normativi delle due aree del comparto, infatti, sarebbe stato più facile il

²⁷⁵ Hanno partecipato alla ricerca, accettando di sottoporsi alle interviste i seguenti Comuni: Trieste, Gorizia, Monfalcone, Cordenons, Spilimbergo, Azzano Decimo, Associazione Intercomunale Cervignanesi, San Vito al Tagliamento.

²⁷⁶ Hanno partecipato alla ricerca, accettando di sottoporsi alle interviste i seguenti Comuni: Povoletto, San Giovanni al Natisone, San Canzian d'Isonzo, Pavia di Udine, Pozzuolo del Friuli, Majano, Casarsa della Delizia, Basiliano, Pasiano di Pordenone, Prata di Pordenone.

²⁷⁷ Hanno partecipato alla ricerca, accettando di sottoporsi alle interviste i seguenti Comuni: Coseano, Romans d'Isonzo, Arzene, Turriaco, Fanna, Forgaria del Friuli, Rivignano, Sagrado, Pradamano, Sedegliano, Teor, Moimacco, Santa Maria la Longa, Ampezzo, San Lorenzo Isontino, San Vito al Torre, Chiopris Viscone.

²⁷⁸ Per quanto concerne l'amministrazione regionale l'intervista è stata fatta al Servizio Organizzazione e Relazioni Sindacali della Direzione Centrale Funzione Pubblica, Autonomie Locali e Coordinamento delle riforme, Posizione Organizzativa Affari Giuridici in materia di personale.

²⁷⁹ Hanno indicato questa risposta 32 Comuni intervistati, 4 Province e 2 Organizzazioni sindacali.

²⁸⁰ Hanno indicato questa risposta 10 Comuni intervistati, 1 Provincia e 1 Organizzazione sindacale.

trasferimento delle funzioni amministrative. Questa ragione viene considerata determinante per le Province ed i Sindacati intervistati²⁸¹. Isolata è invece la convinzione che per mezzo del comparto unico si sia voluto raggiungere l'obiettivo di risparmiare i costi del personale²⁸².

Decisamente più articolato è il quadro delle opinioni allorché si passano ad esaminare le cause della ritardata applicazione del comparto unico. Secondo le opinioni degli amministratori intervistati, infatti, il ritardo nella concreta attuazione della riforma è stato causato dalla difficoltà di reperire i fondi per attuare la perequazione dei trattamenti del personale degli Enti locali e della Regione: l'insostenibilità dei costi, dunque, viene considerata la ragione principale del ritardo²⁸³. Tuttavia, non sono mancati altri punti di vista al riguardo. Dalle interviste emerge che le ragioni del ritardo sono da ascrivere ad altri due ordini di motivi: politico-sindacali e più propriamente tecnici. È stato sostenuto che la ritardata attuazione del comparto unico è scaturita da difficoltà nelle trattative²⁸⁴, dalla mancata attuazione della *devolution* delle funzioni amministrative²⁸⁵ ed, infine, da un contrasto tra poteri confliggenti²⁸⁶. Accanto ai costi è stata infatti rilevata un'effettiva difficoltà nella gestione della contrattazione collettiva, la quale, da un lato, ha subito spesso volte pressioni derivanti dal mondo politico e dalle istituzioni e, dall'altro, non ha trovato da parte dello stesso Consiglio e dell'Amministrazione regionale l'adeguato supporto nell'attuazione della devoluzione di funzioni. Sul piano delle cause tecniche, la ritardata attuazione del comparto unico viene ascritta all'insorgenza di difficoltà gestionali collegate all'organizzazione concreta degli uffici²⁸⁷ e alla difficoltà di perequare in concreto il trattamento delle diverse aree del comparto²⁸⁸.

Unanimità di vedute è stata riscontrata tra i soggetti intervistati in relazione all'individuazione dei soggetti che hanno sostenuto l'istituzione del comparto unico in Regione. Secondo la maggior parte del campione, infatti, oltre alla maggioranza politica espressa nel Consiglio regionale, l'introduzione del comparto unico è stata sostenuta dalle Organizzazioni Sindacali²⁸⁹. Appare significativo, se una delle cause del ritardo è stata proprio la carenza di un'adeguata contrattazione collettiva, che però siano state le Organizzazioni sindacali a sostenere maggiormente l'introduzione del sistema comparto. Questa è la prevalente idea che hanno i soggetti intervistati e che è confermata dagli interventi in seno al Consiglio Regionale all'epoca presentati²⁹⁰. Evidentemente o anche i rappresentanti dei lavoratori avevano sottovalutato l'impatto che questo nuovo assetto giuridico nel pubblico impiego comportava, senza attrezzarsi adeguatamente per sostenere e, perché no, guidare la nascita del primo contratto collettivo del comparto, oppure la vicenda deve essere contestualizzata esclusivamente in un contesto politico che ha risentito delle variazioni delle diverse giunte e quindi del cambio degli equilibri con i diversi interlocutori sociali.

Per uno sparuto gruppo di soggetti, invece, la decisione di modificare l'assetto della contrattazione collettiva è stata perorata anche dagli Enti locali²⁹¹. Isolata è l'opinione di chi ritiene che questa scelta sia stata fatta tenendo conto delle istanze avanzate dall'Associazione Nazionale dei Comuni di Italia²⁹².

3. Le ricadute del comparto unico di contrattazione sui rapporti di lavoro: il punto di vista degli Enti locali e delle Organizzazioni sindacali

Passando ad esaminare gli esiti delle interviste effettuate agli amministratori locali ed alle parti sociali in merito alle ricadute del comparto unico di contrattazione sui rapporti di lavoro, si ricavano dati interessanti. Sul piano delle problematiche riscontrate vi è sostanziale equilibrio tra coloro che negano l'esistenza di criticità in conseguenza dell'applicazione delle norme collettive del comparto unico e coloro che ne affermano l'esistenza. Per 16 Comuni,

²⁸¹ Hanno indicato questa risposta 3 Province e 3 Organizzazioni sindacali.

²⁸² Hanno indicato questa risposta 4 Comuni e 2 Province.

²⁸³ Hanno indicato questa risposta 18 Comuni, 3 Province e 1 Sindacato.

²⁸⁴ Hanno indicato questa risposta 5 Comuni, 1 Provincia ed 1 Sindacato.

²⁸⁵ Hanno indicato questa risposta 5 Comuni, 3 Organizzazioni sindacali.

²⁸⁶ Hanno indicato questa risposta 4 Comuni.

²⁸⁷ Hanno indicato questa risposta 3 Comuni.

²⁸⁸ Hanno indicato questa risposta 2 Comuni e 3 Province.

²⁸⁹ Hanno indicato questa risposta 28 Comuni, 4 Province e 3 Organizzazioni Sindacali.

²⁹⁰ Atti consiliari della Regione Friuli Venezia Giulia, VII Legislatura – Discussioni – Seduta pomeridiana del 5 marzo 1998, intervento del Consigliere Antonaz, p. 14, disponibile presso il Servizio resoconti consiliari.

²⁹¹ Hanno indicato questa risposta 11 Comuni e 1 Provincia.

²⁹² Hanno indicato questa risposta 1 Comune.

infatti, l'entrata in vigore di questo sistema di contrattazione non ha comportato significative problematiche²⁹³. Il restante campione intervistato ha posto in evidenza l'esistenza di criticità nella concreta attuazione delle disposizioni collettive. È da rilevare in proposito che l'opinione dei Sindacati al riguardo non è unanime; per la UIL Regionale FVG e per la Funzione Pubblica della CISL FVG esistono concrete difficoltà di realizzare una piena perequazione tra il personale della Regione e quello degli Enti locali, nonché di attivare una reale mobilità tra le diverse amministrazioni del comparto; per la Funzione Pubblica della CGIL, invece, le difficoltà riscontrate sono quelle che rientrano normalmente nella gestione di un contratto collettivo.

Per quanto concerne la concreta individuazione delle problematiche, gli amministratori locali hanno indicato la mobilità collettiva tra Enti come l'istituto che presenta maggiori criticità²⁹⁴.

Secondo gli intervistati la mobilità dalla Regione agli Enti locali è stata pressoché inesistente; l'amministrazione regionale, infatti, a differenza degli Enti locali si riserva il diritto di concedere o negare il nulla-osta alle domande di mobilità del personale in carico, attuando in pratica una forma di tutela della struttura organizzativa. Per questa ragione, quindi, gli Enti di medie e piccole dimensioni, già messi a dura prova dalla scarsità di fondi per attivare procedure concorsuali per personale particolarmente qualificato, non riescono a reperire elevate professionalità neanche attraverso le procedure di mobilità. Dall'esperienza maturata gli amministratori locali hanno evidenziato la mancata adesione dell'amministrazione regionale ai bandi di mobilità indetti dalle Province, sicché la mobilità dal centro alla periferia continua ad essere ancora poco interessante.

Sotto altri profili, elementi problematici sono stati riscontrati con riferimento al persistere di un trattamento differenziato tra il personale alle dipendenze della Regione e quello degli Enti locali²⁹⁵. Secondo gli intervistati, infatti, il contratto regionale del comparto unico ha perequato i trattamenti stipendiali tabellari, ma non ha esteso al personale delle Autonomie locali alcune importanti prerogative che restano di esclusiva competenza dei dipendenti regionali, quali il trattamento di fine rapporto calcolato in modo più vantaggioso per il personale regionale, il diritto a percepire l'indennità di mensa, la possibilità di anticipi sul TFR, la facoltà di usufruire dei finanziamenti e dei contributi a fondo perduto da parte dell'apposito Fondo per i dipendenti regionali. Secondo gli intervistati, quindi, non esiste una piena uniformità di trattamento tra le due aree del comparto che, in pratica, condiziona anche il ricorso alla mobilità individuale e collettiva.

Sono state, infine, evidenziate talune criticità relative al sistema complessivo delle fonti che disciplinano il rapporto di lavoro e alcuni istituti contrattuali. Per quanto concerne questo ultimo aspetto sono state individuate difficoltà applicative in relazione al regime delle riduzioni dell'orario di lavoro ai sensi dell'art. 18 CCRL del personale del comparto unico non dirigenti 2002-2005 e dell'orario plurisettimanale ex art. 17, comma 4, lett. b) del citato contratto²⁹⁶.

In relazione al regime delle fonti da alcune interviste è emersa l'esigenza di una semplificazione del quadro normativo che governa l'impiego pubblico nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. Esistono problemi di coordinamento con la normativa nazionale, di guisa che per alcuni amministratori è oscuro l'impatto della disciplina nazionale sui rapporti di pubblico impiego locale, alla luce anche della recente riforma Brunetta, rispetto alla quale alcuni intervistati si pongono il problema dell'applicabilità nell'ambito della propria amministrazione²⁹⁷. Da altri soggetti è stata messa in luce la carenza di un testo normativo coordinato delle norme che si applicano ai rapporti di lavoro pubblico nella Regione Friuli Venezia Giulia²⁹⁸.

Sul piano dei vantaggi obiettivi vi è sostanziale equilibrio tra coloro che negano l'esistenza di benefici in conseguenza dell'applicazione delle norme collettive del comparto unico²⁹⁹ e coloro che ne affermano l'esistenza³⁰⁰.

²⁹³ In particolare, 3 Comuni al di sopra di 10.000 abitanti, 5 Comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 10.000 abitanti e 8 Comuni al di sotto di 5.000 abitanti si sono espressi nel senso di non avere incontrato particolari difficoltà.

²⁹⁴ Hanno dato questa risposta 12 Comuni e 4 Province.

²⁹⁵ Hanno dato questa risposta 4 Comuni e 2 Province.

²⁹⁶ Ha dato questa risposta 1 Comune.

²⁹⁷ Hanno dato questa risposta 1 Associazione Intercomunale e 1 Provincia.

²⁹⁸ Ha dato questa risposta 1 Associazione Intercomunale.

²⁹⁹ Hanno dato questa risposta 13 Comuni.

³⁰⁰ Hanno dato questa risposta 13 Comuni, 4 Province e 2 Sindacati (Funzione Pubblica CGIL FVG e UIL Regionale FVG).

È singolare come proprio l'istituto che viene considerato come difficilmente applicabile sia concepito dagli stessi amministratori come un potenziale strumento di vantaggio per il personale del comparto unico. Alcuni intervistati hanno infatti indicato la mobilità individuale e collettiva come un importante beneficio di cui possono servirsi i dipendenti delle Autonomie locali³⁰¹.

È largamente condivisa l'opinione secondo cui il principale vantaggio ottenuto per effetto dell'introduzione del comparto unico di contrattazione sia stato la perequazione degli inquadramenti e dei trattamenti economici tra dipendenti della Regione e degli Enti locali³⁰². Più in particolare, la percezione di potenziali vantaggi si ha anche con riferimento alla possibilità di sfruttare un unico sistema di reclutamento ed inserimento, un unico sistema di percorsi di carriera e formazione professionale, nonché di utilizzare istituti che rendono praticabile l'associazionismo tra enti ai sensi della legge regionale n. 1/2006; per effetto dell'introduzione del comparto unico, inoltre, si è consentita l'applicazione di nuovi istituti contrattuali, come la banca delle ore, in favore dei dipendenti degli Enti locali³⁰³.

Sul piano dell'impatto del comparto unico di contrattazione sul bilancio delle amministrazioni locali, soltanto un modesto numero di soggetti intervistati ha sostenuto che il rilievo dei costi è trascurabile³⁰⁴. La maggiore parte degli amministratori ritiene che la concreta operatività della riforma ha comportato un ingente aumento dei costi del personale che, in sede di prima applicazione, sono gravati interamente sulle casse della Regione³⁰⁵. Tuttavia, non sono mancate voci dissonanti che hanno evidenziato l'incidenza dell'aumento complessivo dei costi del personale anche sul bilancio dei singoli Enti locali³⁰⁶.

Per quanto concerne, invece, la contrattazione di secondo livello dai dati raccolti si può desumere che gli strumenti offerti dal contratto collettivo regionale sono stati sfruttati a pieno dagli amministratori locali del campione intervistato.

Il tema della contrattazione decentrata, integrativa rispetto a quella regionale, assume un ruolo fondamentale per le materie coinvolte e per gli obiettivi a cui mira. È noto che la contrattazione integrativa può avvenire su due piani: a livello di singolo Ente oppure con la partecipazione di più Enti territorialmente contigui. In questo ultimo caso la contrattazione integrativa territoriale può essere volontaria o obbligatoria, allorquando gli Enti locali esercitano funzioni e gestiscono servizi in modo coordinato in ambiti territoriali adeguati sotto il profilo demografico, ambientale e socio-economico, mediante le forme di collaborazione individuate ai sensi del Titolo II, Capi V e VI, della L.R. n. 1/2006 (ad esempio, associazioni intercomunali, unione dei comuni).

Il campione intervistato, sebbene non esaurisca tutti casi di contrattazione integrativa nella Regione Friuli Venezia Giulia, ci fornisce dei dati sulla diffusione di queste forme di negoziazione.

Ad eccezione di 2 Comuni che hanno dichiarato di non applicare alcun contratto di II livello e di 2 Comuni che non hanno dato alcuna risposta in merito, i restanti 32 Comuni, unitamente alle 4 Province, hanno affermato di applicare un contratto integrativo.

Sollecitati ad indicare il tipo di contratto, dall'esame delle interviste si può concludere che esiste un sostanziale equilibrio tra Amministrazioni che applicano un accordo per Ente o per territorio. Hanno sottoscritto la prima tipologia di contratto le 4 Province e 18 Comuni, di varie dimensioni; applicano, invece, un contratto collettivo territoriale 14 Comuni. Nell'ambito di questa ultima categoria, alcuni amministratori intervistati ³⁰⁷ hanno specificato che, nel loro caso, si tratta di contrattazione obbligatoria ai sensi del Titolo II, Capi V e VI, della L.R. n. 1/2006.

L'ultimo aspetto su cui si è incentrata l'analisi è quello dell'esistenza di eventuali controversie giudiziarie ed extra giudiziarie, oppure di procedure amministrative interne aventi ad oggetto istituti dei contratti collettivi.

Il quadro, seppure parziale poiché delineato sul campione dei Comuni che hanno accettato di sottoporsi alle interviste, è apparentemente confortante. La maggior parte del contenzioso giudiziario degli Enti locali intervistati

³⁰¹ Hanno dato questa risposta 4 Comuni, 2 Province e 1 Organizzazione Sindacale (UIL Regionale FVG).

³⁰² Hanno dato questa risposta 9 Comuni e 2 Organizzazioni sindacali (Funzione Pubblica CGIL FVG e UIL Regionale FVG).

³⁰³ Hanno dato queste risposte 2 Province, 2 Organizzazioni Sindacali (Funzione Pubblica CGIL FVG e UIL Regionale FVG).

³⁰⁴ Hanno dato questa risposta 3 Comuni e 1 Provincia.

³⁰⁵ Hanno dato questa risposta 10 Comuni, 2 Province e 3 Sindacati.

³⁰⁶ Hanno dato questa risposta 9 Comuni e 1 Sindacato (UIL Regionale FVG) secondo cui l'incremento complessivo dei costi è stato solo parzialmente sostenuto dalla Regione.

³⁰⁷ Hanno dato questa risposta 10 Comuni.

verte intorno ad un solo istituto, quello all'art. 30 del CCRL del personale Enti locali non dirigenti 1998-2001, relativo al nuovo inquadramento del personale della polizia locale e delle relative tabelle di conversione³⁰⁸. Dalle interviste effettuate all'ufficio della Regione, interpellato in proposito, si desume, infine, che sussistono altri due filoni di vertenze riguardanti il personale regionale in ordine all'utilizzo del maturato economico per il raggiungimento del tabellare di convergenza ed in ordine all'inquadramento nelle diverse posizioni dell'ordinamento professionale di cui all'art. 6 del CCRL del personale regionale non dirigenti, biennio economico 2002-2003.

4. Le prospettive future

L'idea del comparto unico di contrattazione in Friuli Venezia Giulia è scaturita dalla presa d'atto da parte della compagine governativa regionale, da un lato, delle evoluzioni dell'assetto amministrativo e del diritto del lavoro pubblico determinati dagli interventi del Governo nazionale e, dall'altro, dell'accresciuta consapevolezza che l'assetto istituzionale della Regione e del sistema delle Autonomie locali avrebbe dovuto trovare nuove forme e nuove dimensioni. L'articolo 127 della legge regionale 13/1998, istitutivo del comparto unico di contrattazione dell'impiego pubblico nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, orientava la scelta di fondare questa nuova struttura della negoziazione collettiva sulla necessità/finalità di *razionalizzare gli apparati amministrativi e di accrescerne l'efficienza e l'efficacia*. Il comparto unico, dunque, è stato concepito come uno strumento che doveva agevolare la devoluzione delle funzioni dalla Regione alle autonomie territoriali in un'ottica di ridisegno complessivo dell'assetto dei poteri.

Tramite la definizione della cornice contrattuale di riferimento di tutti i diversi attori pubblici diventava possibile riconoscere in maniera adeguata diverse ed accresciute responsabilità. Nella scelta di istituire questo sistema di negoziazione collettiva si leggeva la necessità di un ripensamento complessivo dell'assetto istituzionale regionale, alla luce anche del fatto che l'organizzazione amministrativa pubblica dagli anni '90 si dirigeva sempre più verso un modello a rete, caratterizzato dall'abbandono dell'idea dello Stato centrale. Gli aspetti connessi all'individuazione del nuovo rapporto cittadini-istituzioni, fondato sull'attenzione verso l'economicità delle scelte a fronte dei servizi resi, costituivano i pilastri della scelta di intraprendere la via del decentramento che implicava e favoriva un'evoluzione di alcuni aspetti fondamentali dell'apparato amministrativo, quali l'assetto istituzionale e quello finanziario.

In questo scenario la decisione della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia di offrire una regolazione comune del rapporto di lavoro di tutti gli interpreti chiamati a fornire, in misura diversa, servizi ai cittadini del territorio costituiva un segnale chiaro ed importante per la ricerca del migliore assetto ed equilibrio dei poteri esercitati. In termini di controllo dei costi del pubblico impiego la strada intrapresa avrebbe consentito di governare al meglio le risorse in un'ottica di omogeneizzazione dei trattamenti economici e degli istituti giuridici, profilando l'idea di un mercato del lavoro pubblico.

Il comparto unico si presentava, inoltre, come uno strumento di *corporate governance* a disposizione della Regione; il riferimento alla *governance*, infatti, è strettamente correlato al ruolo che l'Ente ha nella ricerca e nello sviluppo dei sistemi socio-economico-territoriali complessivamente intesi, all'interno dei quali esso è solo uno dei soggetti in gioco. Le Regioni a statuto speciale, che possono contare su significative competenze e potestà in materia di programmazione e pianificazione degli interventi attuativi, assumono il ruolo non solo di fornitori di servizi, ma soprattutto di sviluppatori della comunità territoriale. L'attivazione di positive interazioni tra soggetti che incarnano interessi differenti rappresentava uno strumento determinante per lo sviluppo del territorio ed il benessere dei cittadini. L'obiettivo ultimo della *governance* pubblica, dunque, è quello di dare competitività al sistema territoriale al fine di migliorare le condizioni e di promuovere nuove opportunità per i soggetti presenti, generando così fenomeni di attrazione delle risorse.

Se questa è la cornice in cui è nata l'idea del comparto unico, i successivi sviluppi sembrano sbiadire il disegno inizialmente delineato.

In primo luogo, sotto il profilo dei contenuti, si è percepita la sensazione che sin dai primi contratti si sia attuata una generica riproposizione di schemi contrattuali tratti dall'esperienza nazionale e una rincorsa al livellamento degli aspetti retributivi verso gli standard applicati dalla Regione.

³⁰⁸ Hanno riferito dell'esistenza di vertenze giudiziarie aventi questo oggetto 13 Comuni e 3 Province.

Il tentativo di uniformare il trattamento giuridico ed economico del personale regionale e degli Enti locali, inoltre, doveva soddisfare l'obiettivo di favorire la mobilità dei pubblici impiegati, questa ultima presupposto necessario per la realizzazione del trasferimento di funzioni dalla Regione alle Province e ai Comuni. L'adeguamento del trattamento degli Enti locali agli *standard* più elevati riservati al personale della Regione sarebbe stato il primo passo per la parificazione tra le due categorie, tappa obbligata per avviare un processo di osmosi tra il personale della Regione e quello degli Enti locali in vista dell'imminente decentramento di funzioni.

Al riguardo, non può fare a meno di notarsi che gli obiettivi del decentramento amministrativo e dell'istituzione del comparto unico di contrattazione condividono un simile destino, ossia di essere rimessi a un procedimento di attuazione lento e che ancora oggi può dirsi incompleto. Con riferimento alle diverse funzioni amministrative oggetto di *devolution* si contano fino ad oggi esigui interventi attuativi che inducono a dire che lo sforzo, soprattutto economico, di perequare i trattamenti delle aree del comparto resta, per adesso, ancora non compensato sul piano dei vantaggi in termini di efficienza e ottimizzazione dei servizi pubblici in favore dei cittadini, derivanti dall'attuazione del decentramento amministrativo. Allo stato attuale, dunque, l'obiettivo del legislatore regionale di armonizzare la disciplina dell'impiego pubblico nella Regione Friuli Venezia Giulia in vista del più ampio traguardo di trasferire funzioni e compiti amministrativi "dal centro alla periferia" sembra entrare in crisi a causa del perdurante stato di inattuazione del decentramento amministrativo. In questo senso, le prospettive future di questo sistema di contrattazione, ovvero la tenuta futura di questo schema di negoziazione sono strettamente collegate alle politiche del governo regionale a cui spetterà trovare strumenti per evitare una possibile implosione del sistema.

Le minacce che incombono sulla tenuta di questo sistema non paiono avere una natura endogena. Anche dalle interviste effettuate agli amministratori locali della Regione Friuli Venezia Giulia non sono stati riscontrati insormontabili problemi collegati agli istituti disciplinati nel contratto collettivo regionale di lavoro. Le preoccupazioni maggiori, espresse soprattutto dagli Enti più piccoli, sono collegate alla futura sostenibilità dei costi del comparto unico a carico dei bilanci delle amministrazioni in assenza di un effettivo e concreto trasferimento di funzioni amministrative e di corrispondenti risorse.

Sotto altro profilo, il sistema di contrattazione regionale del comparto unico potrebbe entrare in crisi per effetto di fattori erosivi esogeni.

In primo luogo, potrebbero rappresentare una minaccia anche le incursioni del potere politico che, aggirando il difficile scoglio delle trattative con le parti sociali ed al fine di colmare le lacune ed ovviare ai ritardi nei rinnovi dei contratti collettivi, potrebbe essere persuaso a disciplinare per via legislativa taluni aspetti del rapporto di lavoro. È accaduto ciò in occasione della recente approvazione della legge finanziaria regionale del 2011, dove viene fissata la somma complessiva da destinare agli aumenti stipendiali per il rinnovo del contratto collettivo del comparto unico, personale non dirigente, relativo al biennio contrattuale 2008-2009 (art. 14, comma 52). Pur non volendo entrare nel merito della vicenda politica, va in questa sede rilevato che, in conseguenza del mancato accordo con le parti sociali sul *quantum* delle risorse finanziarie da destinare al rinnovo contrattuale, la Regione per legge ne ha stabilito l'importo, svuotando, di fatto, le funzioni ed i compiti della contrattazione collettiva. È vero che quanto accaduto imita la stessa possibilità di acconti unilaterali sancita a livello nazionale (art. 47^{bis}, comma 1, e art. 40, comma 3^{ter}, D.lgs. n. 165/2001); tuttavia, sia a livello nazionale che regionale simili meccanismi, lungi dal dare impulso alle trattative, possono "addormentare" le stesse, renderle indefinite nel tempo e alla fine far diventare inutile la contrattazione collettiva.

In secondo luogo, ferma restando l'applicazione di istituti sanciti dalla contrattazione collettiva in modo omogeneo per il personale della Regione e degli Enti locali, vi sono alcuni settori di regolamentazione in cui si innesca una concorrenza tra fonte statale e regionale in ragione dell'appartenenza alle due diverse aree del comparto unico (Regione/Enti locali). Al personale degli Enti locali del medesimo comparto di contrattazione trovano diretta applicazione le disposizioni del decreto legislativo n. 165/2001, in ragione del rinvio contenuto nel T.U. degli Enti locali e, verosimilmente, anche dei successivi interventi di riforma. Quanto al personale regionale, l'altra anima del comparto unico di contrattazione regionale, l'adeguamento ai principi statali è avvenuto ed avviene con interventi settoriali.

Alla luce di quanto appena detto pare evidente che in assenza di un intervento organico da parte del legislatore regionale finalizzato alla definizione di un'organica disciplina del personale del comparto unico del pubblico impiego regionale e locale, la cui necessità è stata, tra l'altro, ribadita nella legge finanziaria regionale per l'anno 2011 (art. 14, comma 49), attraverso, ad esempio, la confezione di un testo unico in materia di pubblico impiego regionale in grado di recepire uniformemente anche le recenti riforme intervenute sul piano nazionale, l'agognata armonizzazione dei

trattamenti normativi tra le diverse aree del comparto rischia di essere compromessa a causa della concorrenza tra fonte statale e regionale per alcuni (ma fondamentali) aspetti della disciplina del rapporto di lavoro che resta assoggettato, in modo certo, a un'uniforme disciplina soltanto per la parte di regolamentazione "collettiva" del comparto unico di contrattazione.

Queste minacce al sistema di contrattazione regionale, tuttavia, non devono indurre a pensare che al punto in cui si è arrivati sia preferibile tornare indietro e rinunciare al comparto unico. Se oggi bisogna risparmiare su tutte le spese, quanto costerebbe "ricentralizzare" competenze e tipi di contratto collettivo? Il punto, quindi, è quello di migliorare l'assetto contrattuale esistente. Bisogna prendere atto, peraltro, che a livello generale il peso dei sindacati e della contrattazione collettiva in questo momento è in declino. Rientra nelle prerogative e nelle responsabilità delle forze politiche l'utilizzo della rinnovata "forza della legge", testimoniata anche dalla norma che rende possibile la concessione in via unilaterale di acconti sui trattamenti economici, non per "liberarsi" di "certi" sindacati e per coltivarsi i rispettivi interessi partitici e localistici tramite informali negoziazioni sotto banco, ma per introdurre nel lavoro pubblico regionale maggiore equità, perequazione, imparzialità, crescita delle professionalità, trasparenza e, per tal via, migliorare la funzionalità dei servizi e la produttività del lavoro senza tollerare sacche di incompetenza, faciloneria ed assenteismo. L'uso distorto della legge e degli atti eteronomi comporta come logica conseguenza la soluzione delle eventuali controversie da parte dei giudici con conseguenze negative sulla funzionalità complessiva del sistema e con possibili sorprese che potrebbero destabilizzare le amministrazioni pubbliche. Non è improbabile, quindi, che nel prossimo futuro risulti di nuovo inevitabile tornare a risolvere i conflitti attraverso una negoziazione con tutte le parti sociali che riconosca la bontà di certe spinte innovative depurate dagli aspetti ideologici evidenziati dai mezzi di comunicazione.

INDICE NORMATIVO

LEGGE 4 MARZO 2009, N. 15 recante *"Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei Conti"*

LEGGE 5 MAGGIO 2009, N. 42 recante *"Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*

D.LGS. 27 OTTOBRE 2009, N. 150 recante *"Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni"*

D.LGS. 30 MARZO 2001, N. 165 recante *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*

LEGGE COSTITUZIONALE 18 OTTOBRE 2001, N. 3 recante *"Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"*

D.LGS. 28 AGOSTO 2000, N. 267 recante *"Testo Unico degli Enti locali"*

LEGGE 27 MARZO 2001, N. 97 recante *"Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche"*

D.LGS. 31 MARZO 1998, N. 80 recante *"Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59"*

D.LGS. 4 NOVEMBRE 1997, N. 396 recante *"Modificazioni al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in materia di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale nel settore del pubblico impiego, a norma dell'articolo 11, commi 4 e 6, della legge 15 marzo 1997, n. 59"*

D.LGS. 2 GENNAIO 1997, N. 9 recante *"Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni"*

LEGGE 15 MARZO 1997, N. 59 recante *"Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"*

LEGGE COSTITUZIONALE 23 SETTEMBRE 1993, N. 2 *"Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino Alto Adige"*

LEGGE COSTITUZIONALE 31 GENNAIO 1963, N. 1 recante *"Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia"*

LEGGE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA 29 DICEMBRE 2010, N. 22, recante *"Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione (legge finanziaria 2011)"*

LEGGE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA 11 AGOSTO 2010, N. 16 recante *"Norme urgenti in materia di personale e di organizzazione nonché in materia di passaggio al digitale terrestre"*

LEGGE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA 30 DICEMBRE 2009, N. 24 recante *"Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione (legge finanziaria 2010)"*

LEGGE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA 27 NOVEMBRE 2006, N. 23 recante *"Disposizioni urgenti in materia di personale"*

LEGGE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA 9 GENNAIO 2006, N. 1 recante "Principi e norme fondamentali del sistema Regioni-Autonomie locali in Friuli Venezia Giulia"

LEGGE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA 27 NOVEMBRE 2006, N. 24 recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli Enti locali in materia di agricoltura, foreste, ambiente, energia, pianificazione territoriale e urbanistica, mobilità, trasporto pubblico locale, cultura, sport"

LEGGE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA 11 AGOSTO 2005, N. 19 recante "Norme in materia di comparto unico del pubblico impiego regionale e locale, nonché di accesso all'impiego regionale"

LEGGE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA 17 FEBBRAIO 2004, N. 4, "Riforma dell'ordinamento della dirigenza e della struttura operativa della Regione Friuli Venezia Giulia"

D.P. REG. FVG 27 AGOSTO 2004, N. 227 "Regolamento di organizzazione dell'amministrazione regionale e degli enti regionali"

LEGGE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA 13 AGOSTO 2002, N. 20 recante "Disciplina del nuovo sistema di classificazione del personale della Regione, nonché ulteriori disposizioni in materia di personale"

LEGGE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA 2 FEBBRAIO 2001, N. 2 recante "Comparto unico del pubblico impiego della Regione e degli Enti locali e organizzazione dell'Agenzia regionale per la rappresentanza negoziale (AReRaN). Disposizioni concernenti il consigliere di parità"

LEGGE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA 22 FEBBRAIO 2000, N. 2 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione (Legge finanziaria 2000)"

LEGGE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA 3 LUGLIO 2000, N. 13 recante "Disposizioni collegate alla Legge finanziaria 2000"

LEGGE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA 12 FEBBRAIO 1998, N. 3 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione (Legge finanziaria 1998)"

LEGGE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA 9 NOVEMBRE 1998, N. 13 recante "Disposizioni in materia di ambiente, territorio, attività economiche e produttive, sanità e assistenza sociale, istruzione e cultura, pubblico impiego, patrimonio immobiliare pubblico, società finanziarie regionali, interventi a supporto dell'Iniziativa Centro Europea, trattamento dei dati personali e ricostruzione delle zone terremotate"

LEGGE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA 8 APRILE 1997, N. 10 recante "Disposizioni per la formazione del Bilancio pluriennale ed annuale della Regione (Legge finanziaria 1997)"

LEGGE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA 9 SETTEMBRE 1997, N. 31 recante "Norme in materia di personale regionale e di organizzazione degli uffici dell'Amministrazione regionale. Norme concernenti il personale e gli amministratori degli enti locali"

LEGGE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA 27 MARZO 1996, N. 18 recante "Riforma dell'impiego regionale in attuazione dei principi fondamentali di riforma economico sociale desumibili dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421"

DELIBERE DELLA GIUNTA REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA 24 SETTEMBRE 2010, N. 1860 E 8 OTTOBRE 2010, N. 1971 recanti "Articolazione e declaratoria delle funzioni delle strutture organizzative della Presidenza della Regione, delle direzioni centrali e degli enti regionali"

CIRCOLARE DEL DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA E DELLA DIGITALIZZAZIONE N. 2/2010 in tema di trasmissione di certificati medici

CIRCOLARI DEL DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA N. 7/2009 E N. 8/2010 in tema di controlli in caso di malattia

DECRETO MINISTERIALE 18 DICEMBRE 2009, N. 206 in tema di fasce orarie

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA 27 AGOSTO 2004, N. 0277/PRES recante "Regolamento organizzativo dell'amministrazione regionale e degli enti regionali"

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA 24 GIUGNO 1999, N. 0202/PRES recante "Nomina Comitato direttivo dell'AReRaN"

ATTI CONSILIARI DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, VII LEGISLATURA – Discussioni – Seduta pomeridiana del 19 febbraio 1997, disponibile presso il Servizio resoconti consiliari

ATTI CONSILIARI DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, VII LEGISLATURA – Discussioni – Seduta antimeridiana del 18 giugno 1997, disponibile presso il Servizio resoconti consiliari

ATTI CONSILIARI DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, VII LEGISLATURA – Discussioni – Seduta antimeridiana del 19 luglio 1997, disponibile presso il Servizio resoconti consiliari

ATTI CONSILIARI DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, VII LEGISLATURA – Discussioni – Seduta pomeridiana del 5 marzo 1998, disponibile presso il Servizio resoconti consiliari

ATTI CONSILIARI DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, VII LEGISLATURA – Discussioni – Seduta pomeridiana del 18 marzo 1998, disponibile presso il Servizio resoconti consiliari

ATTI CONSILIARI DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, VII LEGISLATURA – Discussioni – Seduta pomeridiana del 30 aprile 1998, disponibile presso il Servizio resoconti consiliari

ATTI CONSILIARI DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, VIII LEGISLATURA – Discussioni – Seduta antimeridiana del 22 settembre 1998, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it

ATTI CONSILIARI DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, VIII LEGISLATURA – Discussioni – Seduta pomeridiana del 23 settembre 1998, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it

ATTI CONSILIARI DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, VII LEGISLATURA – Discussioni – Seduta pomeridiana del 9 maggio 2000, disponibile sul sito

ATTI CONSILIARI DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, VIII LEGISLATURA – Discussioni – Seduta pomeridiana del 12 dicembre 2000, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it

ATTI CONSILIARI DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, VIII LEGISLATURA – Discussioni – Seduta antimeridiana del 27 giugno 2002, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it

I^A COMMISSIONE PERMANENTE DEL CONSIGLIO DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, verbale della seduta del 25 luglio 2005, n. 51, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it

I^A COMMISSIONE PERMANENTE DEL CONSIGLIO DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, verbale della seduta del 25 luglio 2005, n. 52, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it

ATTI CONSILIARI DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, IX LEGISLATURA – Discussioni – Seduta pomeridiana del 27 luglio 2005

ATTI CONSILIARI DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, IX LEGISLATURA – Discussioni – Seduta antimeridiana del 24 ottobre 2006, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it

I^A COMMISSIONE PERMANENTE DEL CONSIGLIO DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, verbale della seduta del 10 novembre 2006, n. 79, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it

ATTI CONSILIARI DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, IX LEGISLATURA – Discussioni – Seduta pomeridiana del 21 novembre 2006, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it

ATTI CONSILIARI DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, X LEGISLATURA – Raccolta emendamenti d'aula al disegno di legge n. 92 – Seduta pomeridiana del 18 dicembre 2009, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it

ATTI CONSILIARI DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, X LEGISLATURA – Discussioni – Seduta pomeridiana del 18 dicembre 2009, disponibile sul sito www.consiglio.regione.fvg.it

INDICE DEI CONTRATTI COLLETTIVI DI LAVORO

CONTRATTO COLLETTIVO NAZIONALE DI LAVORO REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI NON DIRIGENTI 1998-2001

CONTRATTO COLLETTIVO NAZIONALE DI LAVORO REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI NON DIRIGENTI 2002-2005

CONTRATTO COLLETTIVO NAZIONALE DI LAVORO REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI, AREA DIRIGENZA, 2002-2005

CONTRATTO COLLETTIVO NAZIONALE DI LAVORO REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI, AREA DIRIGENZA, 2006-2009

CONTRATTO COLLETTIVO REGIONALE DI LAVORO, AREA DIRIGENZA, DEL PERSONALE DEL COMPARTO UNICO DEL FVG 2006-2009

CONTRATTO COLLETTIVO REGIONALE DI LAVORO, AREA DIRIGENZA, DEL PERSONALE DEL COMPARTO UNICO DEL FVG 2002-2005

CONTRATTO COLLETTIVO REGIONALE DI LAVORO, AREA DIRIGENZA, AUTONOMIE LOCALI DEL FVG 1998-2001

CONTRATTO COLLETTIVO REGIONALE DI LAVORO, AREA DIRIGENZA, PERSONALE REGIONALE DEL FVG BIENNI ECONOMICI 1998-1999 E 2000-2001

CONTRATTO COLLETTIVO REGIONALE DI LAVORO RELATIVO AL PERSONALE DIRIGENTE DEL FVG 1994-1997

CONTRATTO COLLETTIVO REGIONALE DI LAVORO RELATIVO AL PERSONALE REGIONALE DIRIGENTE DEL FVG 1994-1997- DOCUMENTO STRALCIO CONCERNENTE IL SISTEMA DELLE RELAZIONI SINDACALI

CONTRATTO COLLETTIVO REGIONALE DI LAVORO DEL COMPARTO UNICO NON DIRIGENTI DEL FVG 2006-2009

CONTRATTO COLLETTIVO REGIONALE DI LAVORO DEL COMPARTO UNICO NON DIRIGENTI DEL FVG 2002-2005

CONTRATTO COLLETTIVO REGIONALE DI LAVORO REGIONALI NON DIRIGENTI DEL FVG 1994-1997

CONTRATTO COLLETTIVO REGIONALE DI LAVORO REGIONALI NON DIRIGENTI DEL FVG 1998-2001

CONTRATTO COLLETTIVO REGIONALE DI LAVORO ENTI LOCALI NON DIRIGENTI DEL FVG 2002-2005

ACCORDO INTEGRATIVO DECENTRATO DELLA PROVINCIA DI TRIESTE DEL 6 MAGGIO 2008

ACCORDO INTEGRATIVO DECENTRATO DEL COMUNE DI TRIESTE DEL 4 DICEMBRE 2008

ACCORDO INTEGRATIVO DECENTRATO DEL COMUNE DI TRIESTE DEL 15 GENNAIO 2009

ACCORDO INTEGRATIVO DECENTRATO DEL COMUNE DI TRIESTE DEL 25 FEBBRAIO 2010

ACCORDI INTEGRATIVI DECENTRATI DEL COMUNE DI TRIESTE DEL 4 E DEL 5 MARZO 2010

ACCORDO INTEGRATIVO DECENTRATO DEL COMUNE DI UDINE DEL 8 FEBBRAIO 2007

ACCORDO INTEGRATIVO DECENTRATO DEL COMUNE DI TRIESTE DEL 25 FEBBRAIO 2010

ACCORDO INTEGRATIVO DECENTRATO DEL COMUNE DI PORDENONE DEL 23 OTTOBRE 2003

ACCORDO INTEGRATIVO DECENTRATO DELLA COMUNITÀ MONTANA DEL FRIULI OCCIDENTALE DEL 29 APRILE 2005

ACCORDO INTEGRATIVO DECENTRATO DELLA COMUNITÀ MONTANA DEL FRIULI OCCIDENTALE DEL 18 FEBBRAIO 2009

*Indice giurisprudenziale contabile in funzione di certificazione
e indice giurisprudenziale*

INDICE GIURISPRUDENZIALE CONTABILE IN FUNZIONE DI CERTIFICAZIONE

RAPPORTO DI CERTIFICAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI, SEZ. CONTR. FVG, AD. PLEN. 25 NOVEMBRE 2003, DELIBERAZIONE N. 6

RAPPORTO DI CERTIFICAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI, SEZ. CONTR. FVG, AD. PLEN. 6 AGOSTO 2004, DELIBERAZIONE N. 16

RAPPORTO DI CERTIFICAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI, SEZ. CONTR. FVG, AD. PLEN. 4 OTTOBRE 2006, DELIBERAZIONE N. 15

RAPPORTO DI CERTIFICAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI, SEZ. CONTR. FVG, AD. PLEN. 5 DICEMBRE 2006, DELIBERAZIONE N. 82

INDICE GIURISPRUDENZIALE

CORTE COSTITUZIONALE N. 6/1956

CORTE COSTITUZIONALE N. 282/2004

CORTE COSTITUZIONALE N. 345/2004

CORTE COSTITUZIONALE N. 380/2004

CORTE COSTITUZIONALE N. 26/2005

CORTE COSTITUZIONALE N. 37/2005

CORTE COSTITUZIONALE N. 106/2005

CORTE COSTITUZIONALE N. 147/2005

CORTE COSTITUZIONALE N. 234/2005

CORTE COSTITUZIONALE N. 233/2006

CORTE COSTITUZIONALE N. 308/2006

CORTE COSTITUZIONALE N. 50/2007

CORTE COSTITUZIONALE N. 95/2007

CORTE COSTITUZIONALE N. 189/2007

CORTE COSTITUZIONALE N. 95/2008

CORTE COSTITUZIONALE N. 318/2009

CORTE COSTITUZIONALE N. 9/2010

CORTE COSTITUZIONALE N. 34/2010

CORTE COSTITUZIONALE N. 178/2010

CORTE COSTITUZIONALE N. 151/2010

CASSAZIONE CIVILE, SEZIONE LAVORO, N. 9814/2008

CORTE DEI CONTI, SEZ. CONTR. REG. FRIULI-VENEZIA GIULIA, N. 252/2008

Direzione centrale funzione pubblica, autonomie locali e coordinamento delle riforme
Servizio affari istituzionali delle autonomie locali

Via Sabbadini, 31 – 33100 Udine
tel. 0432 555467 – fax 0432 555465
e- mail biblioteca.aall@regione.fvg.it

