

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
ROMA 25/26 NOVEMBRE 1993

LE PROPOSTE DI MODIFICA AL DECRETO
LEGISLATIVO N.29/93 SUL PUBBLICO IMPIEGO.

Alfredo Gualtieri

SOMMARIO: 1) Le esigenze di modifica del d.lgs.n.29. 2) Lo schema di decreto correttivo del d.lgs.n.29, pag.3. 3) Il parere delle commissioni parlamentari, pag.14. 4) Il decreto correttivo rielaborato in base alle osservazioni delle Commissioni parlamentari, pag.17. 5) Conclusioni, pag.29.

* * *

1) Le esigenze di modifica del d.lgs.n.29

La privatizzazione del p.i., attuata con il d.lgs. n.29/1993, è intesa a ridisciplinare il rapporto in termini di efficienza, economicità e produttività. Con la riforma, si tende alla realizzazione di un apparato in grado di rispondere alla richiesta della cittadinanza in tempi solleciti e con pochi atti, istruiti da funzionari (direttivi e, maggiormente, dirigenziali) "formati" appositamente per operare nella nuova e snella figura burocratica.

Ma, ancor prima di valutare le iniziative assunte (sfociate nel decreto), sarebbe interessante capire e cogliere i "motivi" che hanno mosso il legislatore a

riscrivere l'impiego pubblico. Forse essi consistono nella rappresentazione che una realtà come quella sopra descritta esiste solo nel campo dell'imprenditoria privata e nella (sillogistica) convinzione che l'unica via per raggiungere identici risultati nel pubblico impiego è quella di accostare la disciplina di questo al rapporto privato.

Invero, l'accostamento non è una novità del decreto 29: è un disegno che ha avuto i suoi primi e rimarchevoli tratti con la legge-quadro n.93 del 1983. Ad essa legge-quadro, senza meno, si devono quelle basi della nuova concezione del rapporto di pubblico impiego che, con questa nuova veste (d.lgs.29), assume i caratteri di un accordo, creato alla stregua dell'accordo che realizza il contratto di diritto privato: esso, infatti, è raggiunto a seguito di trattative condotte, in regime paritario, da due "parti" inizialmente mosse da interessi contrapposti.

Non v'è dubbio che l'esperienza della legge-quadro del 1983 è servita per dichiarare le "ataviche pecche" di cui era affetta anche la riforma del 1983: vi erano ancora retaggi di una pluriennale concezione del pubblico impiego, per la quale una presenza "forte" (la Pubblica Amministrazione) impone alla parte "debole" (i dipendenti) le clausole del rapporto.

Le numerose rimostranze dinanzi alla Corte costituzionale hanno consentito, infatti, di individuare gli aspetti della normativa-quadro del 1983 lesivi delle autonomie regionale e, allo stesso tempo, hanno permesso di chiarire (e per interpretazione costituzionale) l'ampiezza dei poteri

delle Regioni in tema di organizzazione degli uffici.

Queste esperienze sono alla base degli interventi odier-
ni, già sfociati in una sentenza della Corte -la n.359- che
ha messo in luce alcune "zone d'ombra" della nuova disciplina
del pubblico impiego.

Intanto, anche il Governo si è messo in moto ed ha pre-
disposto, in modifica del decreto legislativo 29 da poco ema-
nato, uno primo schema di decreto correttivo, che è stato va-
lutato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni ed esa-
minato dalla competenti Commissioni parlamentari, quindi, il
Governo ha rielaborato (probabilmente) in via definitiva un
secondo provvedimento. Cercheremo di esaminare questo nuovo
intervento legislativo in tutte le sue fasi costruttive, uni-
tamente, cioè, al "pacchetto" di proposte emendatrici avan-
zate sia dalle Regioni che dalle Commissioni parlamentari.

2) Lo schema di decreto correttivo del d.lgs.n.29

La prima modifica governativa del decreto 29 riguardava
ben 19 articoli di questo e constava di una propria proposta
legislativa anch'essa articolata su 19 norme (una per
ciascuna delle disposizioni da modificare). Su molte delle
dette norme, emendatrici del "vecchio" testo, le Regioni
hanno formulato proprie osservazioni.

Di seguito, in sintesi, le cennate proposte di "riforma
alla riforma" e, ove formulate, le osservazioni regionali:

- art.1: riguardava l'art.3 decr.29 ("Indirizzo politico-

amministrativo; funzioni e responsabilità dei dirigenti") e ne modificava il primo comma ove, in luogo del generico richiamo agli "organi di direzione politica", veniva specificato che obiettivi, programmi e verifica spettavano agli "organi di governo"; inalterato il 2° comma; era aggiunto un comma 3, che sanciva in capo ad un comitato di gestione o ad uno o più dirigenti generali, sotto il controllo e l'indirizzo degli organi politici, la direzione degli enti in cui i vertici non fossero espressione di rappresentanza politica; secondo le Regioni, gli atti dei predetti organi dovevano essere disciplinati, nei modi e nei contenuti, dagli atti di affidamento degli incarichi i quali incarichi, inoltre, dovevano essere soggetti a rotazione massimo quinquennale;

- art.2: sostituiva l'art.13 decr.29 ("Amministrazioni destinarie"). Con l'articolo correttivo, il Governo individuava le amministrazioni cui le norme del Capo II, Titolo I del decr.29 si applicavano direttamente (cioè, le amministrazioni dello Stato, anche autonome) e quelle (tutte le altre) che, entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto correttivo, dovevano adeguare i propri ordinamenti alle norme del predetto "Capo II, Titolo I". Le Regioni, invece, dovevano adeguare i propri ordinamenti "ai principi del presente decreto": non può sfuggire la sottile (ma sostanziale) differenza. Secondo le Regioni, esse dovevano essere soggette agli stessi termini indicati per le altre amministrazioni e, inoltre, dovevano essere sottratte

dall'obbligo di comunicare al Dipartimento della funzione pubblica gli atti di adeguamento;

- art.3: sostituiva l'art.15 decr.29 ("Funzioni e qualifiche dirigenziali") e assumeva la rubrica "Qualifiche dirigenziali". Istituiva, parimenti al "vecchio" testo, l'articolazione unica della funzione dirigenziale dello Stato, salvo la qualifica di dirigente generale ove prevista; sopprimeva il comma 3 dell'art.15, che prevedeva la gerarchia tra dirigenti di struttura di livello diverso. Le Regioni proponevano, invece, che fosse mantenuta la gerarchia tra dirigenti, ricavabile dal predetto comma 3, per evitare "confusione di ruoli e di rapporti";

- art.4: riscriveva l'art.18 decr.29 ("Analisi e valutazione dei costi degli uffici") ed assumeva la rubrica "Criteri di rilevazione e analisi dei costi e dei rendimenti". Il Governo attribuiva ai dirigenti l'adozione di misure organizzative idonee nella citata materia e prevedeva anche, al riguardo, il facoltativo ricorso del Dipartimento della funzione pubblica all'ISTAT per la elaborazione di norme tecniche e criteri. Ivi, nessuna osservazione da parte delle Regioni;

- art.5: sostituiva l'art.20 decr.29 ("Responsabilità dirigenziali") ed assumeva la rubrica "Verifica dei risultati. Responsabilità dirigenziali". Del "vecchio" art.20 il Governo modificava il comma 1, sopprimeva i commi 2 e 3, modificava il comma 4, che assumeva la veste di "nuovo" comma 9, e salvava i commi 5 e 6 che assumevano la veste,

rispettivamente, di "nuovi" commi 10 e 11. Nella sostanza, col nuovo art.20 il Governo affermava le responsabilità dirigenziali e, rispetto all'attuale testo, le ampliava (più esattamente, le esplicitava), in quanto faceva rientrare nella detta responsabilità, oltre a quella di "risultato", anche "le decisioni organizzative e di gestione del personale". Ci sembra che, con detta esplicitazione, il Governo fosse stato coerente col modello del dirigente-manager già da molto tempo mira degli interventi legislativi in materia di pubblico impiego. Con i commi 2-9, il Governo introduceva nella disciplina del rapporto di impiego l' "auditing": sezioni interne di controllo con compiti d'esame sulla gestione economica di vertice. L'introduzione degli auditing, mutuata dal testo del d.l n.359/1993, era da condividere nel suo intento, perchè protesa alla creazione di organi cui spettava osservare l'andamento economico e di gestione dell'Ente, cioè del risultato di scelte che competono agli organi politici di vertice e la cui attuazione tecnico-giuridica spetta ai dirigenti. La positività della innovazione la si riscontrava nella potenziale opera di collaborazione tra gli auditing e la dirigenza (sia politica che burocratica), al fine di individuare i correttivi necessari per raggiungere e mantenere gli auspicati livelli di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. Numerosi sono stati gli interrogativi delle Regioni in riferimento all'esistenza ed alle attività dei "nuclei di valutazione": in concreto, le Regioni chiedevano maggiore

chiarezza delle norme in ordine all'azione degli auditing ed alla posizione degli stessi nell'organizzazione dell'Ente, lamentavano l'assenza di disciplina riferita alle conseguenze delle verifiche, sia sulla gestione delle risorse che sull'imparzialità dell'azione amministrativa;

- art.6: sopprimeva l'attuale art.27 decr.29 ("Norma di richiamo") ad eccezione dell'ultimo comma che costituiva, modificato, l'unica disposizione di cui si componeva la norma. Ivi era dettata disciplina per individuare gli organi del Consiglio di Stato, dei T.A.R., della Corte di conti e dell'Avvocatura di Stato in capo ai quali erano demandate le attribuzioni che, nella riforma, erano disposte in favore degli organi di governo. Le Regioni proponevano il mantenimento del comma 2 dell'art.27, ove era previsto un rapporto di gerarchia tra coordinatore e dirigente, al fine di individuare specifici ambiti di responsabilità;

- art.7: interveniva sull'art.28 decr.29 ("Accesso alla qualifica di dirigente") del quale manteneva, immutati, i primi due commi e i commi dal 7 all'11, sopprimeva il comma 6. L'innovazione proposta dal Governo riduceva notevolmente i tempi dei corsi-concorsi (comma 4) ed aumentava la percentuale dei candidati. In sostanza, questa, si poteva definire come una norma diretta a favorire l'accesso alla qualifica dirigenziale;

- art.8: interveniva sull'art.29 decr.29 ("Attività della Scuola superiore della pubblica amministrazione") modificando i commi 1, 3, 6 e 7 e sopprimendo i commi 2 e 8. Inalterati

erano i residui commi. La norma riguardava l'attività, sia interna ad essa, che referente nei confronti del Parlamento, svolta dalla Scuola superiore;

- art.9: interveniva sull'art.30~~0~~ decr.29 ("Individuazione di uffici e piante organiche, gestione delle risorse umane").Indicava gli obblighi delle pubbliche amministrazioni con riferimento all'individuazione degli uffici, alla definizione delle piante organiche ed alla cura delle risorse umane, le quali dovevano essere distribuite "attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento". Rimaneva inalterato il comma 2 dell'art.30~~0~~ decr.29;

- art.10: sostituiva il 2° comma dell'art.31 decr.29 ("Individuazione degli uffici dirigenziali e determinazione delle piante organiche in sede di prima applicazione del presente decreto") indicando i parametri cui le pubbliche amministrazioni dovevano attenersi nella determinazione dei carichi di lavoro. Essi parametri, in sostanza, erano riferiti alla quantità di atti e operazioni per unità prodotta nell'ultimo triennio, tenuto conto, ove avesse avuto rilevanza, del "grado di copertura del servizio reso" dall'impiegato, in relazione a domanda, bacini di utenza e rapporto addetti e popolazione. Le Regioni non intervenivano sulla modifica, ma reclamavano il diritto di essere formalmente escluse dal blocco delle assunzioni previsto dal comma 6 dell'art.31 decr.29, non modificato;

- art.11: interveniva sull'art.32 decr.29 ("Ricognizione

delle vacanze di organico"). Era soppresso il comma 6, era introdotto un nuovo comma 5 e il "vecchio" comma 5 diventava comma 6. Con l'integrazione il Governo riconosceva alle Regioni il potere sulla mobilità dei propri lavoratori o dei lavoratori dei propri enti, strumentali e dipendenti, sia che la mobilità si fosse svolta a livello nazionale, sia che si fosse svolta fra esse e fra esse e i propri enti. Le Regioni chiedevano apposita integrazione al nuovo comma 5 che avesse tenuto presente il loro potere sulla mobilità verso gli Enti Locali, in relazione alla delega di funzioni;

- art.12: interveniva sull'art.33 decr.29 ("Competenze dei comitati provinciali e dei comitati metropolitani") aggiungendo un comma 4, nel quale era prevista la partecipazione, alle sedute dei comitati, di "rappresentanti delle regioni interessate". Le Regioni chiedevano, invece, che la composizione dei predetti comitati fosse "integrata con la presenza di rappresentanti delle regioni";

- art.13: interveniva sull'art.35 decr.29 ("Procedimento per l'attuazione della mobilità") riscrivendo i commi 1, 3, 4 e 7, inalterati gli altri commi. Dettava disposizioni sui criteri, le modalità e le procedure per la mobilità e i trasferimenti, da tenere presenti in sede di emanazione dell'apposito decreto presidenziale, cui rimandava, per la disciplina della materia. Per la mobilità fra le Regioni e fra esse (comma 1) e le altre amministrazioni (comma 4) era introdotta l'audizione delle Regioni per mezzo della Conferenza permanente. Nel regolamento da emanare in materia,

si doveva tenere conto di particolari categorie di personale che avessero presentato "carattere di specialità" (comma 3). Le Regioni proponevano di sostituire il riferimento, nel comma 1, alla "mobilità fra le regioni" con la locuzione "di interesse regionale" e, inoltre, proponevano di sostituire, sempre nel comma 1, all'organo "Conferenza permanente per i rapporti" di esse con lo Stato, l'organo "Conferenza dei presidenti delle Regioni", quale controparte con la quale si fossero dovute raggiungere le intese in ordine alle mobilità previste dall'articolo in trattazione;

- art.14: interveniva sull'art.45 ("Contratti collettivi") riscrivendo i commi 3 e 9, in ossequio ai diritti delle autonomie regionali. Infatti, era previsto che la determinazione e la modifica dei comparti di interesse regionale avveniva sulla base di "intese" con la "Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato" e le Regioni (comma 3); inoltre, e qui il cambiamento appariva di notevole portata, era previsto che le pubbliche amministrazioni (quindi, anche dalle Regioni) avrebbero osservato gli obblighi nascenti dai contratti "nelle forme e con le modalità previsti dai rispettivi ordinamenti", il che suonava come un clamoroso passo indietro rispetto al decreto 29 ed un ritorno alla procedura di recepimento degli accordi per legge regionale, procedura già in vigore con la legge-quadro n.93/1983, modificata in seguito alle pronunce della Corte costituzionale favorevoli per le Regioni. Queste, dal canto loro, proponevano l'istituzione di apposito comparto che le avrebbe dovuto

riguardare specificamente (con previsione da aggiungersi di seguito all'attuale 2° comma); proponevano altresì le Regioni la sostituzione della "Conferenza permanente" con la "Conferenza dei presidenti" quale organo partecipe col Governo e i sindacati in sede di creazione o modifica di comparti, in tutti i casi in cui le Regioni avrebbero dovuto partecipare alle relative trattative;

- era d'iniziativa regionale la proposta di modifica dell'art.47 decr.29 ("Rappresentatività sindacale"), nel senso dell'inclusione, nel comma 1, del diritto della Conferenza dei Presidenti delle Regioni a partecipare all'accordo, ivi previsto, per la determinazione della maggiore rappresentatività delle organizzazioni sindacali trattanti la contrattazione collettiva;

- art.15: sostituiva l'art.50 decr.29 ("Agenzia per le relazioni sindacali") che assumeva la rubrica "Agenzia per la contrattazione". La modifica pensata dal Governo influiva sull'articolo 51 in questi termini: il comma 1 era riscritto, i commi 2, 9 e 10 erano soppressi, i commi 3, 5 e 6 si ritrovavano, modificati, nell'art.51 (anch'esso oggetto di proposta di modifica) e il comma 8 era riscritto nel comma 4 dell'art.15 in trattazione. Nel merito, la proposta di modifica: conferiva la rappresentanza contrattuale governativa all'Agenzia, cui spettava curare che il contratto prevedesse una normativa e una retribuzione del pubblico impiego informate al principio del maggior rendimento con la minore spesa per la collettività (comma 1); disciplinava la

composizione del Comitato direttivo, tra i cui cinque membri inseriva un designato della "Conferenza permanente" e un designato dell'A.N.C.I; indicava i requisiti che dovevano possedere gli altri membri e stabiliva l'organico dell'Agenzia; rimandava ad un successivo regolamento, per la cui formulazione doveva essere "sentita la Conferenza permanente", l'organizzazione ed il funzionamento dell'Agenzia medesima. Le Regioni proponevano correttivi ai commi 1, ove chiedevano la partecipazione della "Conferenza dei presidenti" (anzichè della "Conferenza permanente") all'Agenzia, per la materie di interesse regionale (eccessiva o poco chiara detta partecipazione: semmai, valida era la previsione espressa di far partecipare un rappresentante della Conferenza); al comma 2 proponevano la sostituzione della "Conferenza permanente" con la "Conferenza dei presidenti", quale organo deputato per la designazione del membro del Comitato direttivo. Infine, sempre secondo le Regioni, l'organo che doveva essere sentito per l'emanazione del regolamento organizzativo dell'Agenzia di cui al comma 5, doveva essere la "Conferenza dei presidenti";

- art.16: sostituiva l'art.51 decr.29 ("Autorizzazione alla sottoscrizione") ed assumeva la rubrica "Procedimento di contrattazione". La proposta di modifica subordinava l'attività dell'Agenzia alle direttive governative. Dette direttive avrebbero indicato i criteri generali della disciplina contrattuale (escluse le materie riservate alla legge) delle le materie che compongono il rapporto d'impiego

(disciplina e modifiche, inquadramento, disponibilità finanziarie, attribuzione di indennità, standards di rendimento); era prevista l'assistenza facoltativa dell'Agenzia di Regioni e Province speciali nonché delle pubbliche amministrazioni in sede di contrattazione decentrata; il procedimento di formazione del contratto, identico nella sua disciplina, anche temporale, al "vecchio" art.51, era integrato con apposita normativa per le Regioni, le quali partecipavano alle trattative per il tramite della "Conferenza permanente"; era particolarmente curato (commi 7 e 8) l'aspetto finanziario della contrattazione, condizionato dalle previsioni del bilancio statale in nessun caso derogabili. Come di consueto, le Regioni proponevano di sostituire all'organo "Conferenza permanente" l'organo "Conferenza dei presidenti", in tutti i casi in cui la prima era chiamata ad esprimersi (formazione delle direttive governative in ordine ai criteri della disciplina del rapporto di impiego e autorizzazione governativa alla stipula del contratto di interesse regionale).

- art.17: modificava l'art.52 decr.29 ("Disponibilità finanziarie destinate alla contrattazione collettiva nelle amministrazioni"). Il Governo proponeva la soppressione degli ultimi tre commi del "vecchio" art.52 e la modifica, migliorativa dei diritti delle autonomie regionali, dei primi due commi. Era prevista, infatti, l' "intesa" del Governo con la "Conferenza permanente" per la determinazione degli oneri finanziari discendenti dalla contrattazione e suoi rinnovi.

Le Regioni proponevano la sostituzione della "Conferenza permanente" con la "Conferenza dei presidenti";

- art.18: introduceva nell'art.54 decr.29 ("Aspettative e permessi sindacali") la partecipazione della "conferenza permanente" quale organo regionale per la determinazione dell'accordo, previsto al primo comma, per la determinazione del limite massimo delle aspettative e permessi sindacali. Le Regioni proponevano la sostituzione della "Conferenza permanente" con la "Conferenza dei presidenti";

- art.19: introduceva un comma, il settimo, all'articolo 73 decr.29, ma di scarso rilievo per le Regioni.

3) Il parere delle commissioni parlamentari

In data 28 settembre 1993, le Commissioni riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e XI (Lavoro pubblico e privato) si sono pronunciate sul testo del decreto correttivo, esprimendo parere favorevole, ma condizionato al recepimento di alcune osservazioni.

In sintesi, le modifiche ritenute opportune allo schema di decreto correttivo del decr.29, così si sostanziavano:

- art.1: "sia soppresso il comma 3";
- art.2: (interessava l'art.13 decr.29) doveva essere sostituito con altro, di 2 commi, che avesse individuato esplicitamente tutte le amministrazioni (statali, enti pubblici, università, del servizio sanitario e tutte le altre "che adeguano alle disposizioni del presente capo i propri

ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità") destinatarie del decreto, ivi distinguendo dalle altre amministrazioni le regioni ordinarie e le province autonome;

- art.3: (interessava l'art.15 decr.29, sulle qualifiche dirigenziali) il primo comma doveva così iniziare: "Nelle amministrazioni pubbliche la dirigenza si articola nelle qualifiche di dirigente e, ove prevista da specifiche norme nazionali, regionali o statutarie..."; doveva essere aggiunto il comma 3, identico allo stesso comma del decr.29;

- art.5: (interessava l'art.20 decr.29, sulla responsabilità dei dirigenti) doveva essere soppresso il comma 7 (istituzione del servizio ispettivo del Ministero dell'Interno: nuovo organo nel novero degli "auditing") e le parole del comma 5 "al servizio ispettivo di cui al comma 7";

- art.6: (interessava l'art.27 decr.29, "Norma di richiamo") le Commissioni, richiamatesi implicitamente al vigente testo dell'art.27 decr.29, ne proponevano integrazione a completamento del comma 3. Con l'integrazione, le commissioni demandavano al direttore generale degli enti ed amministrazioni con unicità di vertice dirigenziale, le competenze in materia di organizzazione dei servizi, di assegnazione delle massime cariche dirigenziali e dei servizi ispettivi, di consulenza, di studi e ricerca a livello dirigenziale, ferme, per la dirigenza, le disposizioni di cui all'art.19 decr.29;

- dopo l'art.6 del decreto correttivo, le commissioni proponevano l'introduzione di un articolo 6-bis influente

sull'art.48 decr.29, in tema di partecipazione all'organizzazione del lavoro, integrandolo con le parole "nonchè nelle commissioni o organismi analoghi comunque denominati", da inserirsi alla fine dell'attuale testo;

- art.7: (interveneva sull'art.28 decr.29, "Accesso alla qualifica dirigenziale") le commissioni elevavano a due gli anni del corso-concorso per l'accesso alla qualifica dirigenziale;

- art.8: (interveneva sull'art.29 decr.29, in tema di attività della Scuola superiore) le commissioni sostituivano l'art.8 del decreto correttivo con norma di analogo numero, interamente riscritta. Il testo della norma, che si componeva di ben 8 commi, disciplinava l'attività formativa della Scuola superiore, il suo organigramma, la sua direzione (affidata ad un direttore e ad un segretario generale di nomina governativa), dichiarava l'autonomia finanziaria della "Scuola", nei limiti dello stanziamento in bilancio e con obbligo di rendiconto consuntivo alla Corte dei conti, rimandava ad un regolamento, da emanarsi ai sensi della legge 400/1988, la disciplina degli organi, le sedi, le modalità di accesso, la regolamentazione contabile, il contingente di personale e l'attività, in genere, della "Scuola" medesima;

- art.15: (interveneva sull'art.50 decr.29, "Agenzia per le relazioni sindacali") le commissioni sostituivano l'art.15 del decreto correttivo con altra norma interamente riscritta. La nuova norma sostituiva i primi 8 commi dell'art.50 decr.29, ad eccezione del comma 7 che veniva integrato con

l'obbligo di "sentire" la Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome, abrogava i commi 9 e 10. Con la sostituzione de qua, le commissioni intervenivano sia sull'art.15 sia sull'art.16 del decreto correttivo. Invero, detto art.16, che a sua volta influiva sull'art.51 del decr.29 (autorizzazione alla sottoscrizione dell'accordo collettivo), era integrato dal decreto correttivo dei primi quattro commi, ricompresi, ora, nell'art.50 decr.29. Avuto riguardo a dette "trasposizioni", nel merito, l'art.15 del decreto correttivo, dopo l'intervento delle commissioni, si può dire non fosse stato interamente stravolto. Pregio delle commissioni è stato quello di avere avuto particolare riguardo per le autonomie locali, territoriali e non; particolarmente, l'autonomia regionale è stata tutelata con l'inclusione, nel testo definitivo, delle osservazioni formulate dalle Regioni sulla schema di decreto correttivo;

- art.16: (interveniva sull'art.51 decr.29, in tema di procedimenti della contrattazione) le commissioni sopprimevano i primi quattro commi introdotti dal decreto correttivo e sostituivano, al comma 5 (che, secondo le Commissioni avrebbe dovuto assumere la veste di comma 1 del testo definitivo), l'organo regionale con cui il Governo avrebbe dovuto "intendersi" per la sottoscrizione dell'accordo, che era la "Conferenza dei Presidenti".

4) Il decreto correttivo rielaborato in base alle osservazioni delle Commissioni parlamentari

In data 14 ottobre u.s., la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari Giuridici e Legislativi, ha diramato ai singoli Ministeri il testo del decreto correttivo emendato in base alle osservazioni delle competenti Commissioni delle Camere dei Deputati e del Senato, testo che dovrebbe essere presentato al Consiglio dei Ministri, per l'adozione, in tempi brevi.

Pur non trattandosi, ovviamente, del testo definitivo, perchè non ancora approvato dal Governo, procederemo all'esame delle singole norme che compongono tale ultimo schema, in quanto lo stesso tiene se non altro conto del parere delle commissioni parlamentari.

- Art.1: interviene sull'art.3 del decr.29 ("Indirizzo politico-amministrativo: funzioni e responsabilità dei dirigenti") del quale ne modifica la rubrica eliminando dal testo originario le parole: "dei dirigenti". La nuova norma ridefinisce poteri e responsabilità dei "politici" e dei dirigenti. Agli organi di governo spetta definire obiettivi e programmi, per l'attuazione dei quali impartiscono direttive generali in base alle quali verificheranno i risultati di gestione. Ai dirigenti compete, con assunzione di responsabilità di mezzi e risultati, l'attività gestoria, che si estrinseca nell'emanazione di atti a rilevanza esterna e viene esercitata in piena autonomia finanziaria e organizzativa, ivi compreso il controllo. Le amministrazioni non governate da politici adegueranno i loro ordinamenti al prescritto modello: "indirizzo e controllo politico, gestione

burocratica";

- art.2: interviene sull'art.13 del decr.29 ("Amministrazioni destinatarie"). Tutte le amministrazioni statali, ivi compresi enti autonomi sono destinatarie delle norme del Capo II, Titolo I. Per l'area sanitaria, ugualmente obbligata, sono fatte salve le disposizioni di cui al d.lgs.502/93. Le altre amministrazioni devono conformare i propri ordinamenti alle norme del citato Capo II. Gli atti di adeguamento devono essere presentati al Dipartimento della funzione pubblica. Le Regioni provvederanno ad adeguare i propri ordinamenti autonomamente;

- art.3: sostituisce l'art.15 del decr.29 ("Funzioni e qualifiche dirigenziali"). La nuova rubrica, "Qualifiche dirigenziali nonché di dirigente generale", indica un (sollecitato) ripensamento del Governo proteso alla perequazione delle qualifiche dirigenziali nell'ambito di tutte le amministrazioni. E' disposto, infatti, che in tutte le amministrazioni pubbliche le qualifiche dirigenziali si articolano in quelle di dirigente e dirigente generale. Quest'ultima deve essere prevista per legge; a tal fine, la legislazione regionale deve essere consentita da una legge statale di principio: finalmente le Regioni avranno i loro dirigenti generali, anche se, perchè ciò avvenga, al decreto dovrà far seguito codesta legge di principio. Se la struttura non è affidata al dirigente generale, essa è diretta da un dirigente che è, per il tempo dell'incarico, superiore gerarchico degli altri dirigenti ivi eventualmente in

servizio;

- art.4: sostituisce l'art.18 del decr.29 ("Analisi e valutazione dei costi degli uffici") anche nella rubrica, che recita: "Criteri di rilevazione e analisi dei costi e dei rendimenti". La rubrica già annuncia il nuovo sistema del controllo di gestione, affidato all'auditing che è istituito col successivo art.5: è, questa, l'innovazione dei controlli interni in tema di azione amministrativa e ottimizzazione dell'impiego delle risorse umane, inaugurata con i reiterati decreti legge sulla riforma dei controlli della Corte dei conti. E' affidata ai dirigenti generali la cura organizzativa idonea a garantire la rilevazione e l'analisi dei costi-benefici dell'azione e della gestione amministrativa. A tal fine il Dipartimento della funzione pubblica può chiedere all'ISTAT l'elaborazione di norme, criteri e procedure informatiche e può avvalersi dell'esperienza dell'Autorità per l'informatica nella p.a.;

- art.5: sostituisce l'art.20 del decr.29 ("Responsabilità dirigenziali"). La nuova norma, "Verifica dei risultati. Responsabilità dirigenziali", si compone di 7 commi e incorpora parte dell'art.9 del D.L.n.232/1993 (in materia di legittimità dell'azione amministrativa) sulla istituzione dell'auditing di gestione. Ivi sono affermate le responsabilità dirigenziali, che sono di mezzi e risultati, in relazione agli obiettivi individuati dagli organi di governo. La verifica comparativa dei costi e dei rendimenti, nonché della realizzazione degli obiettivi, della corretta ed

economica gestione dell'operato dei dipendenti, dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, è affidata ad appositi servizi di controllo interno, da istituire presso tutte le amministrazioni che ne sono sprovviste. I predetti servizi svolgono la loro attività in autonomia e rispondono solo agli organi di governo; essi possono avvalersi di consulenti esterni e sono composti da esperti esterni e dirigenti generali; hanno accesso ai documenti, possono richiedere notizie, anche oralmente, riferiscono trimestralmente agli organi generali di direzione; i servizi di controllo delle amministrazioni territoriali riferiscono altresì ai comitati provinciali delle pubbliche amministrazioni e ai comitati metropolitani; i servizi dovranno essere istituiti, con appositi regolamenti, entro il 1° gennaio 1974. Conseguente all'accertata negligenza del dirigente, previo procedimento disciplinare, il collocamento a disposizione di questi per un anno, senza indennità di funzione: con provvedimento del Ministro, per i dirigenti, e del Consiglio dei ministri, per i dirigenti generali. Nei casi più gravi, è ammesso il collocamento a riposo dei dirigenti generali, senza previa messa a disposizione; per i dirigenti si applicano le norme del codice civile. Negli enti locali, il procedimento è di competenza degli organi "di livello equivalente" a quelli dello Stato;

- art.6: sostituisce l'art.27 del decr.29 ("Norma di richiamo"). Negli enti ed amministrazioni rette da un solo

dirigente, il dirigente medesimo, oltre a mantenere le proprie competenze, acquista la competenza esclusiva in materia di organizzazione dei servizi e di assegnazione di incarichi dirigenziali amministrativi, tecnici ed ispettivi. La norma prevede disposizioni particolari per i dipendenti degli organi di giustizia amministrativa e contabile;

- art.7: sostituisce l'art.28 del decr.29 ("Accesso alla qualifica di dirigente"). Alla qualifica dirigenziale si accede per concorso o corso-concorso; per le professionalità dirigenziali tecniche, l'accesso è consentito solo per concorso. Al concorso sono ammessi i dipendenti della ex carriera direttiva con 5 anni di servizio, nonché i soggetti già dirigenti in strutture pubbliche o private. Gli esterni alla p.a., laureati e di età non superiore a 35 anni, 45 per i dipendenti direttivi, sono ammessi al corso-concorso in misura tra il 25 ed il 50 % dei posti da coprire. Il corso ha durata biennale e si conclude con esame. Per la determinazione dei posti disponibili, da coprire con entrambe le modalità d'accesso, si provvederà con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che fisserà, tra l'altro, anche i criteri per la composizione delle commissioni d'esame. Per il servizio sanitario, restano ferme le disposizioni di cui al d.lgs.n.502/1993. In via transitoria e, comunque, per non oltre tre anni, la metà dei posti di dirigente può essere coperta mediante concorso, per titoli e colloquio, riservato a personale laureato della ex carriera direttiva con nove anni di servizio nella carriera o qualifica medesima;

- art.8: sostituisce l'art.29 del decr.29 ("Attività della Scuola superiore della pubblica amministrazione"). E' organo della Presidenza del Consiglio dei Ministri e svolge attività di formazione dei dipendenti direttivi e dirigenziali. Svolge altresì attività consultiva sui piani formativi dei predetti dipendenti, redatti dalle amministrazioni statali ed enti pubblici non economici. Al direttore competono le responsabilità didattico-scientifiche, la responsabilità organizzativa e di gestione degli uffici è a carico del segretario, nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del direttore predetto. La Scuola gode di autonomia finanziaria nell'ambito di apposito stanziamento nel bilancio dello Stato ed è sottoposta al controllo della Corte dei conti. Con regolamento da emanarsi ai sensi della legge 400/88 saranno disciplinati, tra l'altro, l'organizzazione, le modalità di gestione amministrativa e contabile, il contingente di personale amministrativo e didattico;

- art.9: sostituisce l'art.30 del decr.29 ("Individuazione di uffici e piante organiche; gestione delle risorse umane"). Le pubbliche amministrazioni sono tenute ad individuare i propri uffici e a determinare le relative piante organiche in funzione delle finalità di cui all'art.1, c.1, e sulla base dei criteri ex art.5 del decr.29. La distribuzione del personale è attuata attraverso la mobilità e il reclutamento. Uffici e piante organiche dovranno essere ridefinite ogni tre anni e secondo direttive governative;

- art.10: interviene sull'art.31 del decr.29 ("Individuazione degli uffici dirigenziali e determinazione delle piante organiche in sede di prima applicazione del presente decreto") sostituendo il comma 2 e aggiungendo, in fine, il comma 6 bis. I carichi di lavoro devono essere determinati in relazione alla quantità di atti per unità di personale prodotti nell'ultimo triennio, calcolata in riferimento a tempi standard di esecuzione e a rilevanza del servizio in rapporto alla domanda espressa e potenziale. Il comma 6 bis detta disciplina per il personale della Pubblica Istruzione;

- art.11: sostituisce l'art.32 del decr.29 ("Ricognizione delle vacanze di organico"). Tutte le amministrazioni pubbliche devono comunicare al Dipartimento per la funzione pubblica la consistenza del personale come definita secondo l'art.31, nonché le carenze, gli esuberi e l'elenco nominativo dei dipendenti appartenenti a qualifiche e profili professionali che presentano esuberi. Questi ultimi dipendenti, ai quali l'amministrazione deve partecipare il loro stato, sono soggetti a mobilità. Parimenti al predetto Dipartimento devono essere comunicati gli elenchi nominativi dei dipendenti che hanno chiesto trasferimento. Le mancate comunicazioni non consentono nuove assunzioni. La mobilità del personale regionale, interna o fra le Regioni, è di competenza delle Regioni medesime le quali inoltre, previa intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, possono partecipare alla mobilità nazionale;

- art.12: sostituisce l'art.33 del decr.29 ("Competenze dei

comitati provinciali e dei comitati metropolitani"). Ai fini di una razionale redistribuzione delle risorse umane, i comitati provinciali istituiti presso ogni prefettura, a seguito dell'espletamento delle proprie attività conoscitive, possono formulare proposte ritenute opportune per la predetta redistribuzione, anche in ordine a trasferimenti di dipendenti degli enti sui quali esercitano le proprie competenze: uffici statali decentrati e enti pubblici non territoriali (art.17, c.2, D.L.152/1991). Analogo compito propositivo è affidato ai comitati metropolitani. Ambedue gli organi (provinciale e metropolitano) rivolgono le proprie determinazioni al Dipartimento per la funzione pubblica. I comitati provinciali, ed altresì i comitati metropolitani, non avrebbero competenza sulle Regioni e propri uffici se non relativamente alle attività statali disimpegnate dalle Regioni per delega. Non si comprende, pertanto, la disposizione contenuta nell'ultimo comma, ai sensi della quale alle sedute dei comitati partecipano rappresentanti delle Regioni "interessate";

- art.13: sostituisce l'art.35 del decr.29 ("Procedimento per l'attuazione della mobilità"). Tutta la procedura relativa alla mobilità dei dipendenti pubblici di ogni amministrazione sarà disciplinata da apposito regolamento da emanarsi ai sensi della legge n.400/1988. Comunque, la norma già contiene principi e criteri ai quali, si è del parere, dovrà uniformarsi la predetta regolamentazione. Nelle more del regolamento, è dettata una normativa transitoria che

demanda all'attuale disciplina in materia di mobilità. E' indicata altresì la normativa da applicarsi per la disciplina dell'aspetto economico della mobilità in parola ed è riconosciuta l'applicazione dell'apposita normativa (già esistente) per i dipendenti del comparto "scuola";

- art.14: sostituisce l'art.45 del decr.29 ("Contratti collettivi"). Stabilisce la regola della contrattazione di tutte le materie del rapporto d'impiego non riservate alla legge, indicate, quest'ultime, nell'art.2, c.1, L.421/1992: responsabilità nell'espletamento di procedure amministrative (responsabili del procedimento), organi e uffici, organizzazione, procedure per reclutamento, ruoli e dotazioni organiche, garanzie di libertà d'insegnamento, responsabilità e incompatibilità. La contrattazione è omogenea per comparti, istituiti e modificati con accordi tra le parti trattanti, ed è nazionale e decentrata. Con contratto "quadro" (ex accordo intercompartimentale) saranno regolamentate le materie che devono ricevere omogenea disciplina per tutti i comparti. Nella norma vi sono le procedure per addivenire all'accordo contrattuale che, stipulato, non vincola le amministrazioni, le quali osserveranno gli obblighi discendenti dal contratto "nelle forme e con le modalità previste dai rispettivi ordinamenti", il che vuol dire che le Regioni, parimenti al passato, recepiranno i contratti con proprio provvedimento legislativo;

- art.15: sostituisce l'art.48 del decr.29 ("Nuove forme di partecipazione alla organizzazione del lavoro"). Alla luce

delle sentenze emesse dalla Corte costituzionale in materia di commissioni e consigli vari, la norma prevede l'estromissione dei rappresentanti sindacali da detti organi collegiali, ma, nel contempo, demanda alla contrattazione collettiva l'onere di determinare nuove forme di partecipazione degli organismi sindacali all'organizzazione del lavoro;

- art.16: sostituisce l'art.50 del decr.29 ("Agenzia per le relazioni sindacali") modificandone anche la rubrica, così riscritta: "Agenzia per la contrattazione". Questa è una modifica che si è imposta a seguito dalla sentenza della Corte costituzionale n.359 del 1993 (cfr.le dichiarazioni del Ministro Cassese davanti alla commissioni parlamentari competenti nella seduta del 28 settembre u.s., riportate sub n.3). La norma istituisce l'Agenzia per la contrattazione e la pone alla vigilanza del Dipartimento della funzione pubblica, essa è la parte pubblica della contrattazione. Dei cinque membri che compongono il comitato direttivo, tutti esperti nelle materie oggetto di contrattazione e di estrazione "laica", cioè non politici o sindacalisti ovvero loro consulenti nell'ultimo biennio (ivi, altro adeguamento alla giurisprudenza costituzionale), uno è designato dalla Conferenza dei Presidenti regionali. L'Agenzia opera sulla base di direttive governative -che sono anche principi generali influenti sul contenuto del contratto- e "intese" con le Regioni per ciò che riguarda il loro personale; Comuni e Province esprimeranno "pareri" per il tramite dei

rispettivi organi rappresentativi (ANCI e UPI). Regioni e Province autonome possono avvalersi della rappresentanza dell'Agenzia, così come, allo stesso modo, possono avvalersi della detta rappresentanza anche le amministrazioni pubbliche le quali, però, sono tenute alle direttive dell'Agenzia medesima. La norma contiene, infine, disciplina sull'organizzazione ed il funzionamento dell'Agenzia;

- art.17: sostituisce l'art.51 del decr.29 ("Autorizzazione alla contrattazione") modificandone anche la rubrica, così riscritta: "Procedimento di contrattazione". Strettamente connessa col nuovo art.50, la norma disciplina l'aspetto "dinamico" della contrattazione. Ivi è compiutamente descritto il procedimento attraverso il quale si dipana l'accordo, che è caratterizzato da tempi brevi e declaratorie sostitutive dell'inerzia, alla quale è attribuito, di regola, senso e valore positivo. E' assolutamente vietata la sottoscrizione di contratti che impegnano le amministrazioni per esercizi futuri, se gli impegni finanziari non corrispondono a quelli definiti in sede di contrattazione nazionale ovvero alle disponibilità ammesse con legge finanziaria; vietata, altresì, l'assunzione di oneri aggiuntivi oltre il periodo di validità del contratto. Le contrattazioni che riguardano il personale regionale impegnano il Governo ad addivenire ad "intese" con le Regioni interessate, precedenti alla stipula;

- art.18: sostituisce l'art.52 del decr.29 ("Disponibilità finanziarie destinate alla contrattazione collettiva nelle

amministrazioni pubbliche e verifica"). La norma è la (complessa) disciplina dell'aspetto finanziario della contrattazione, che è il "motivo ricorrente" di tutta la disposizione de qua. Essa segna le fasi, di competenza governativa, di quantificazione e imputazione degli oneri, anche in relazione ai rinnovi dei contratti; stabilisce l'obbligo di indicare, nei contratti medesimi, gli oneri finanziari e relative coperture per l'intero arco temporale di validità dell'accordo. I contratti possono prevedere un intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri o delle organizzazioni sindacali diretto a sollecitare apposito intervento dei nuclei di valutazione della spesa del pubblico impiego, istituiti con l'art.10 della legge 412/1991, per il controllo e la certificazione della spesa esorbitante rispetto a quella prevista nell'accordo. La norma si conclude con disposizioni di natura contabile.

Il decreto correttivo si chiude con gli articoli 19 e 20 che, rispettivamente, integrano gli articoli 54, commi 1 (l'integrazione prevede l'intesa con le Regioni per gli aspetti d'interesse regionale) e 5 (l'integrazione fa salve, fino all'entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, le disposizioni di cui al comma 3), e art.73 (ove l'integrazione chiarisce che la disposizioni di cui all'art.7 del d.l.384/1992, non si applicano al personale di cui al d.lgs.lgt.331/1945).

5) Conclusioni

Terminato l'esame del provvedimento con cui il Governo si appresta a rivedere il decreto legislativo 29, è forse costruttivo porsi due domande: sul perchè delle modifiche e su cosa cambia dopo esse.

Una svolta, che sia quella decisiva nella disciplina del pubblico impiego, non è cosa agevole da realizzare. Vi si oppongono, quantomeno, una cultura centralistica ultradecennale, unitamente ad altrettanta antica concezione che separa la disciplina dei rapporti di lavoro a seconda che essi appartengano alla materia "diritto amministrativo" od a quella "diritto del lavoro" inteso, questo, come ramo del diritto civile (o privato che "dir si voglia").

Da anni, con una accentuata flessione avutasi dopo l'avvento dello Statuto dei lavoratori del 1970 (L.n.300), la dottrina e la politica sono impegnate per la realizzazione di una identica disciplina dei rapporti di lavoro (non sono poche le leggi emanate in tale direzione).

Oramai è trascorso il decennio da quando il prof. Giannini distingueva, nel suo "Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato" (in Nuova Rass., 1979, fasc.n.21-22, pag.2537 e segg., segnatamente pag.2552), nella categoria dei funzionari pubblici, quelli attraverso i quali l'amministrazione opera (direttivi e dirigenti), dagli altri, ai quali l'ordinamento non attribuisce potestà pubbliche, per ipotizzare una privatizzazione del rapporto di quest'ultimi atteso che il loro lavoro non è dissimile da quello svolto in

enti pubblici disciplinati dalla legge privata.

La via della privatizzazione, quindi, non è nuova alla volontà, sia dottrinarica che parlamentare. Ciononostante, ancora tanti sono i punti oscuri della materia. E di ciò è conscio anche il legislatore che, non a caso, con la legge 421 del 1992 ha delegato, sì, il Governo alla riforma, ma gli ha anche accordato il potere di intervenire sui decreti legislativi emanati, con normativa che è essa stessa correttiva delle riforme. Anche se, detto potere correttivo deve essere esercitato entro il 31 dicembre del corrente anno 1993.

I "correttivi", invero, non si sono fatti attendere e sono scaturiti nel progetto all'esame delle competenti Commissioni parlamentari, come sopra cennato.

E' pur vero (e qui sono i motivi della decretazione correttiva) che la "spinta" decisiva l'ha data la Corte costituzionale con la sua recente sentenza n.359 ("...l'urgenza del decreto in esame è stata determinata anzitutto dalla sentenza n.359 della Corte costituzionale...Era infatti necessario adeguarsi alle decisioni della Corte per quanto concerne l'Agenzia per la contrattazione", intervento del Ministro Cassese presso la Presidenza del Presidente della XI Commissione, del 28 settembre 1993). Ma non sono estranei all'intervento correttivo, sia i ripensamenti conseguenti ad una rilettura del decreto 29 in termini di adeguamento della normativa alle realtà locali, sia, e non è pensabile il contrario, le numerose rimostranze di detti Enti levate nei

confronti della inapplicabilità, per certi aspetti, del provvedimento legislativo alle peculiari realtà locali ("La seconda ragione dell'urgenza è da individuarsi nel fatto che il testo del decreto n.29 era stato scritto pensando al modello ministeriale, modello questo che molti enti si trovano nell'impossibilità di applicare", intervento del Ministro Cassese, cit.).

Fin qui i motivi. Ma, cosa cambia, in concreto, per le Regioni, con l'intervento del decreto correttivo? E' innegabile che lo Stato si è imposta una "maggiore considerazione" delle autonomie locali. Le Regioni, ad esempio, sono espressamente indicate come amministrazioni destinatarie del provvedimento legislativo; nel loro ruolo potranno annoverare i dirigenti generali al pari delle amministrazioni statali; le Regioni siedono al tavolo delle trattative contrattuali, e l'Agenzia si deve "intendere" con esse; le Regioni sono presenti con proprio "designato" nel Comitato direttivo dell'Agenzia per la contrattazione; le Regioni sono depositarie dei poteri sulla mobilità dei propri dipendenti; le Regioni recepiscono il contratto con proprio provvedimento legislativo.

Questi, fra gli altri, i cambiamenti di maggiore pregio: saranno sufficienti? Come in ogni cambiamento legislativo, anche in questo caso, e forse più che in altre materie amministrative, occorrerà applicare, valutare, decidere, ma, implacabilmente, col tempo necessario ai grandi cambiamenti!