



lo scardinamento del vecchio sistema normativo che si fondava sulla legge-quadro per il pubblico impiego.

In questo contesto, un oggetto particolarmente interessante di analisi è rappresentato dagli effetti del contratto nelle Regioni. Tali enti godono, infatti, di quella spiccata autonomia costituzionalmente garantita che discende dall'art. 117 Cost. - il quale comprende la materia dell'"ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla regione" (3) - ed in misura ancora maggiore per le regioni a statuto speciale in conformità all'art. 116 Cost. e agli statuti attuativi.

Tale autonomia era stata del resto riconosciuta dalla Corte costituzionale anche durante la vigenza della legge-quadro sul pubblico impiego (legge 29 marzo 1983, n. 93) attraverso l'affermazione della possibilità per le Regioni di adeguare l'accordo collettivo alle esigenze del proprio ordinamento (4).

Il mutamento dell'assetto delle fonti normative indotto dal d. lgs. n. 29 è stato di notevole importanza: l'elemento dirimpante nell'ambito della nuova struttura delle fonti normative è certamente il nuovo ruolo del contratto collettivo di lavoro. E' infatti giunto a un punto di svolta quel processo di affermazione della negoziazione rispetto alla normazione unilaterale che aveva trovato una prima significativa (anche se fragile) attuazione nella legge-quadro sul pubblico impiego (L. n. 93/1983).

La legge-quadro aveva introdotto il contratto collettivo di lavoro come fonte normativa limitata a determinate materie (art. 2), mentre alla normazione unilaterale dettata dalla pubblica amministrazione era riservato tutto l'ambito individuato dall'art. 3. La prassi ha evidenziato come questa suddivisione di ambiti di competenze costituisse solo

3) In tale ambito è stata tradizionalmente riconosciuta l'autonomia normativa delle regioni ordinarie in materia di impiego regionale. Per il rapporto fra tale disposizione e la recente riforma cfr., in particolare, G. Rolla "L'autonomia delle regioni in materia di organizzazione e di disciplina del personale: profili costituzionali del d. lgs. n. 29/1993", in *Le Regioni*, n. 3, 1993, pag. 660 ss.  
4) Corte Cost. n. 219/1984.

un compromesso che non poteva sopire la conflittualità insita nei due modelli di produzione normativa.

G'ova ricordare che, mentre per gli enti locali il recepimento degli accordi collettivi con d.P.R. li rendeva immediatamente applicabili, riguardo alle regioni, già a seguito della legge-quadro si era evidenziato come l'irrompere della contrattazione, specialmente nazionale, fra le fonti del diritto del lavoro per il relativo personale riducesse la potestà normativa piena della quale avevano in precedenza goduto tali enti. La Corte costituzionale aveva chiarito (con la sent. n. 219/1984) il rapporto fra la fonte contrattuale e la legge regionale: la legittimità dell'inserimento nel sistema delle fonti del contratto collettivo venne confermata (seppure lasciando al legislatore regionale una sfera di autonomia in sede di recepimento).

Con la legge di delegazione 23 ottobre 1992, n. 421 ed il successivo d. lgs. n. 29/1993 si è compiuto un fondamentale passaggio ulteriore: poichè il contratto collettivo è divenuto una fonte normativa autonoma - la cui efficacia non è condizionata ad un atto di recepimento (~~dando vita al c.d. "atto di autorità su intesa"~~) (5)-, il contenuto di esso viene automaticamente a sovrapporsi alla previgente normativa in materia (la quale di conseguenza perde di efficacia).

In dottrina era stato segnalato il rischio che questo nuovo assetto delle fonti ledesse l'autonomia normativa sia delle Regioni che degli enti locali (6) e ciò conferisce un'ulteriore interesse alla verifica in concreto degli effetti del nuovo contratto di comparto.

La Corte costituzionale - con la nota sentenza 30 luglio 1993, n. 359 - ha affermato la legittimità dei nuovi principi di ~~di~~ contrattualizzazione - e più in generale di tendenziale omogeneizzazione della disciplina del lavoro

5) Così definiti da G. Rolla, cit, pag. 660.

6) Per tutti M. Cammelli e S. Recchione "Il sistema degli enti locali" in Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali n. 59-60, 1993, pag. 599 ss.

pubblico e privato - contenuti nell'art. 2 della legge di delega n. 421 del 1992 e nel d. lgs. n. 29. L. Corte si è invece soffermata - con la <sup>me</sup> più importante censura di incostituzionalità - sul problema dell'adeguata rappresentanza degli interessi delle Regioni (ordinarie) nell'ambito dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale di cui all'art. 50 del decreto n. 29 (il quale è stato infatti sostituito dall'art. 17 del d. lgs. n. 470 del 1993).

Quanto questi meccanismi di tutela dell'autonomia regionale abbiano <sup>funzionato, abbiamo</sup> ora modo di verificarlo in concreto.

## 2. Il contratto nel sistema delle fonti e le "disapplicazioni".

Prima di passare all'esame dei vari aspetti che caratterizzano sul piano sostanziale il nuovo contratto, appare necessario sviluppare il tema dell'inserimento di esso nel sistema delle fonti e del suo rapporto con le disposizioni preesistenti.

Va notato il particolare fenomeno che si è determinato - secondo lo schema del d. lgs. n. 29 - nel rapporto fra le fonti normative: una fonte bilaterale come il contratto collettivo provoca la perdita di efficacia di disposizioni contenute in fonti unilaterali autoritative.

Viene così a manifestarsi una perdita di efficacia dovuta ad una causa assolutamente sconosciuta in passato e ci si può chiedere se questo fenomeno sia paragonabile ad una vera e propria abrogazione. In mancanza di una norma legislativa esplicita in tal senso sembra però che di abrogazione non possa parlarsi ed, infatti, il testo del contratto collettivo fa riferimento all'istituto della "disapplicazione" (art. 47).

L'art. 47 del nuovo contratto tenta di risolvere il problema della normativa preesistente attraverso l'utilizzo di due forme di disapplicazione: una implicita ed una esplicita.

La prima ha una portata di carattere generale ed è attuata - richiamandosi al primo comma dell'art. 72 del

d.lgs. 29 -, prevedendo che "sono inapplicabili, nei confronti del personale del comparto, tutte le norme previgenti incompatibili con quelle del presente contratto" (art. 47, comma primo). Questa disapplicazione implicita è un istituto analogo alla tradizionale e vituperata "abrogazione implicita" e comporta il classico problema della necessità di individuare caso per caso le disposizioni incompatibili e perciò "inapplicabili". Occorre peraltro riconoscere che la normativa regionale preesistente era molto articolata e complessa e, quindi, tale da non prestarsi ad una agevole e rapida individuazione.

Del problema in esame erano conscie anche le parti contraenti: infatti il comma quarto dell'art. 47 impone alle amministrazioni l'obbligo di curare "adeguate forme di pubblicità per informare il personale dell'intervenuta disapplicazione" e di inviare, per conoscenza, "all'A.R.A.N. l'elenco delle norme non più applicabili in quanto incompatibili con il presente contratto".

Con un notevole sforzo di chiarificazione, la disapplicazione esplicita viene attuata dall'art. 47 per una notevole mole di disposizioni normative statali applicabili in particolare agli enti locali, fra i quali spiccano molte disposizioni dei d.P.R. 268/1987 e 333/1990 (di recepimento dei più recenti accordi collettivi di comparto).

Rispetto alla normativa regionale di recepimento l'art. 40 afferma, inoltre, che i richiami alle disposizioni dei d.P.R. che recepiscono gli accordi collettivi "sono riferiti anche alle corrispondenti disposizioni delle leggi regionali di approvazione dei medesimi accordi".

Sorge quindi la necessità di ricercare caso per caso le disposizioni regionali divenute inapplicabili, sia perché corrispondenti a norme dei contratti di comparto ormai esplicitamente dichiarate inapplicabili, sia perché comunque "incompatibili" con il nuovo contratto.

Questi elementi dovrebbero suggerire al legislatore regionale di provvedere esso stesso ad individuare le disposizioni del proprio ordinamento da abrogare espressamente onde limitare l'insorgere di dubbi applicativi. Questa

soluzione - che apparentemente potrebbe sembrare un inutile appesantimento procedurale (in quanto richiede di utilizzare nuovamente lo strumento legislativo) - in realtà non lo è perché rappresenta il modo per creare nelle regioni un diritto il più possibile certo e conoscibile in materia di rapporto di lavoro (7).

Non va dimenticato che - al di là del contenzioso che può sorgere da differenti interpretazioni normative - il permanere in vita di disposizioni di legge regionale non efficaci le colloca comunque in un pericoloso stato di latenza. Bisogna pensare che anche i nuovi confini fra le fonti unilaterali e quelle negoziali potrebbe/combiare (ad esempio per una "rpubblicizzazione" di alcuni aspetti) e ciò espone al pericolo (o almeno al dubbio) che le disposizioni di legge regionale "resuscitano", riacquistando - in maniera imprevedibile - l'efficacia perduta.

### 3. Ambito di applicazione e struttura.

Una delle cose che occorre subito precisare rispetto al nuovo contratto è il suo ambito di applicazione: esso riguarda tutti i dipendenti del comparto ad esclusione dei dirigenti. Questa limitazione di oggetto è imposta dall'art. 46 del d. lgs. n. 29/1993 che prevede una separata area di contrattazione riservata alla dirigenza. Tuttavia occorre notare che è venuta a crearsi una separazione temporale fra il contratto di lavoro dei dirigenti - che tarda ad essere siglato - e quello dei restanti dipendenti la quale appare irrazionale e può creare qualche problema di gestione: infatti sorge un "doppio regime" che lascia in vigore, per i dirigenti, tutta la vecchia disciplina giuridica ed economica. Anche il processo della disapplicazione delle precedenti disposizioni ne risulta quindi influenzato.

---

7) Un esempio di intervento abrogativo di molte disposizioni preesistenti - a fini di chiarificazione normativa - si rinviene nell'art. 53 della legge della Regione Emilia-Romagna 4 agosto 1994, n. 31 concernente "Riforma dell'impiego e dell'organizzazione regionale".

E' da auspicare che questo ritardo del contratto relativo ai dirigenti venga presto colmato, diversamente potrebbe essere opportuno qualche intervento da parte delle regioni, che dispongono della possibilità di utilizzare lo strumento legislativo per razionalizzare la gestione di questa fase transitoria.

La validità del contratto decorre dal 1 gennaio 1994, ma la sua durata è differenziata per la parte normativa e per quella economica: per la prima essa è quadriennale (fino al 31 dicembre 1997), mentre per la seconda è biennale (fino al 31 dicembre 1995). Ciò è conforme a quanto venne stabilito con l'accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993.

L'inserimento dei contenuti di detto accordo - che diventa una sorta di fonte integrativa - nel contratto di comparto è peraltro abbastanza vasta, come è dimostrato dalle norme relative alla "vacanza contrattuale" (art. 2, comma 6) ed alle rappresentanze sindacali unitarie (che sono state previste da tale accordo e dai conseguenti protocolli d'intesa citati dall'art. 12).

Per quanto riguarda gli enti cui si applica il contratto si ricorda che le regioni a statuto speciale sono fuori dal comparto in quanto l'art. 2 della legge n. 421/1992 qualifica i principi in esso contenuti come "norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica" ed il decreto n. 29 rispetta questa delega, anche rendendo facoltativo (ex art. 50, comma sesto) il ricorso alla rappresentanza dell'A.R.A.N..

deve farsi riferimento all'art. 5 del d.P.C.M. n. 593/1993 che, oltre ai dipendenti delle Regioni a statuto ordinario (occorre ricordare che per quelle a statuto speciale ...), alle provincie e ai comuni, sono presenti anche quelli di altri enti con proprie specificità (che trovano riscontro in apposite norme del contratto), come ad esempio le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

La struttura del contratto prevede due parti che possono però essere distinte in tre filoni fondamentali di argomenti: la prima parte è relativa sia alle relazioni

2) sindacali che al rapporto di lavoro, mentre la seconda concerne, principalmente, il trattamento economico.

La presente trattazione seguirà, nel corso della sua analisi i suddetti tre argomenti di maggiore rilievo.

#### 4. Il nuovo sistema delle relazioni sindacali.

Il nuovo sistema di relazioni sindacali è uno degli aspetti di maggiore interesse del contratto collettivo in esame.

Oltre all'attuazione della legge 12 quigno 1990, n. 146 - concernente il diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali (che sono stati correlativamente determinati dal contratto) - sono stati, infatti, previsti vari strumenti di relazione fra le parti. La maggior parte di tali struemnti discendono direttamente dal d. lgs. n. 29/1993: la contrattazione collettiva (di cui il contratto precisa gli ambiti), l'informazione e l'esame congiunto (nelle materie e nelle forme dell'art. 10 del d. lgs. n. 29), le procedure di risoluzione delle controversie interpretative e la consultazione. Altre forme di partecipazione sono state inserite direttamente dal contratto: l'informazione in alcune materie, nonchè le procedure di conciliazione e mediazione dei conflitti.

1) Di particolare interesse è la suddivisione del sistema di contrattazione fra il livello nazionale e quello decentrato: essa è anche un elemento sul quale commisurare il livello di autonomia di cui godono gli enti del comparto(8). .

Va subito detto che, due sono i limiti fondamentali posti alla contrattazione a livello decentrato: la sostan-

8) Deve essere anche constatato che - in questa vicenda contrattuale - è stata scartata dalle parti l'ipotesi di dar vita ad un contratto-quadro per il pubblico impiego (ai sensi dell'art. 45, comma quinto, del d. lgs. n. 29. Vi era infatti il pericolo che questa formula (che riecheggiava i vecchi accordi intercompartimentali) comprimesse lo spazio delle autonomie (anche se la soluzione prescelta non ha impedito il notevole appiattimento sul modello del contratto dei dipendenti dei Ministeri).



a)  
 ziale impossibilità di incidere sulla parte normativa e il divieto di prevedere oneri aggiuntivi per i trattamenti economici dei dipendenti (art. 5, comma quinto). Tali limiti appaiono estremamente rilevanti e danno una chiara misura dell'impatto che il nuovo contratto esercita.

Notevoli sono invece gli spazi lasciati a livello decentrato per quanto attiene alla gestione degli istituti che il contratto delinea, in particolare nella parte economica, ma qualche margine di trattazione è introdotto anche per quanto riguarda alcune materie connesse, in qualche misura, all'organizzazione (ad esempio lettere d ed f dell'art. 5 in materia di effetti dei processi evolutivi e di ambiente di lavoro).

Le parti trattanti, in sede decentrata, sono definite dall'art. 6, rispetto al quale si segnala il peso che nella delegazione sindacale hanno le R.S.U. ed il rinvio al principio di maggiore rappresentatività di cui l'art. 47, comma secondo, del d. lgs. n. 29 per le rappresentanze sindacali che non aderiscano ai protocolli sulla costituzione delle suddette rappresentanze (art. 12, comma primo, lett. b).

2)  
 Fra gli istituti di partecipazione maggiormente sviluppati nel contratto vi è quello dell'informazione, che l'art. 7 distingue in preventiva e successiva e rispetto al quale è presente una minuziosa elencazione di materie. Pertanto l'obbligo di informazione a carico dell'amministrazione - non subordinato ad una specifica richiesta - nei confronti delle organizzazioni sindacali è molto esteso.

3)  
 L'esame congiunto, invece, è attivato - sulle materie di cui all'art. 8 - a richiesta delle organizzazioni sindacali e segue sostanzialmente le forme di cui all'art. 10 del d. lgs. n. 29.

4  
 L'istituto della consultazione (che non importa un obbligo di adeguamento dell'amministrazione alle indicazioni che ne emergono) è previsto nelle limitate ipotesi di cui all'art. 59, ottavo comma, del d. lgs. n. 29/1993 e dell'art. 19 del d. lgs. 19 settembre 1994, n. 626 (di

10.

attuazione delle direttive comunitarie in materia di sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo di lavoro).

Occorre notare che, oltre alle forme di partecipazione di tipo procedurale, sono previste anche forme di partecipazione attraverso la costituzione di specifici organi quali i comitati per le pari opportunità (art. 9), le "commissioni bilaterali" e gli "osservatori" su specifiche materie concernenti l'organizzazione e l'ambiente di lavoro (art. 11). Queste ultime commissioni e osservatori rappresentano una importante novità, anche perchè la loro attività è correlata ad una specifica conferenza nazionale - costituita ai sensi dell'art. 11, comma terzo - che si riunisce per valutare l'applicazione del contratto (con particolare riferimento agli istituti di produttività), ed un "osservatorio" che le rappresentanze degli enti del comparto e le organizzazioni sindacali possono costituire (sempre a livello nazionale), competente in varie materie tra cui la mobilità e la formazione professionale.

Occorre inoltre notare che il contratto ha previsto l'istituzione di un particolare meccanismo di partecipazione organica in relazione al fondamentale meccanismo evolutivo del contratto disciplinato dall'art. 42.

Si deve, infatti, chiarire che il contratto ha rinviato la nuova disciplina di alcune materie (quali la importantissima revisione del sistema di inquadramento professionale e la mobilità) a successive fasi di trattativa. In particolare, l'art. 42 prevede l'istituzione di un meccanismo per la revisione del sistema di inquadramento professionale vigente (questo è il significato che deve essere dato al termine "revisione dell'ordinamento" sulla base del contenuto concreto della norma).

La suddetta revisione è affidata ad una commissione appositamente istituita a livello nazionale che opera anche sulla base della "sperimentazione" che viene effettuata (ai sensi del comma secondo) dalle parti in alcuni enti da individuare entro il 28 febbraio 1995 (termine già scaduto al momento della stipulazione del contratto).

11.

Occorre chiedersi quale sia il significato da attribuire al termine "sperimentazione" visto che essa "avrà ad oggetto la verifica della coerenza dell'attuale ordinamento con le esigenze organizzative e gestionali degli enti medesimi approfondendo anche la possibilità dei percorsi di carriera". In effetti la "sperimentazione" sembra dover essere costituita da un'attività di studio e proposta che trova la propria specifica sede in alcuni enti. Nella sostanza il contratto sembra richiamare l'esigenza di applicare tecniche di analisi e di valutazione del lavoro in vista del nuovo inquadramento professionale.

Il punto che appare maggiormente critico nell'impianto dell'art. 42 è però quello dei tempi di attuazione della sperimentazione: essa dovrebbe terminare entro il 31 luglio 1995. Questo termine rischia di mutare profondamente il significato dell'operazione e di farla diventare la sede di una nuova contrattazione, basata su elementi non solo tecnici, ma in gran parte di politica di gestione del sistema di inquadramento che le parti desiderano ottenere.

Si deve notare peraltro che il sistema dell'art. 42 ha una sua precisa - e notevole - efficacia contrattuale: infatti "eventuali intese raggiunte tra le parti stipulanti il presente contratto collettivo di lavoro saranno estese a tutti gli enti del comparto o a categorie omogenee degli stessi che ne abbiano le condizioni". Questa estensione desta certamente qualche perplessità rispetto alla sua coerenza con il sistema di contrattazione dettato dagli articoli 45 ss. del decreto n. 29.

#### 5. Regime giuridico del rapporto di lavoro: a) il contratto individuale.

Il principio che prevede l'introduzione della normativa privatistica per il rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti (art. 2, comma secondo, del d.lgs. n. 29/1993) trova piena attuazione per quanto attiene alla costituzione del rapporto di lavoro.

12.

L'art. 14 fissa i contenuti minimi del contratto di lavoro individuale, che deve essere stipulato ai sensi dell'art. 2, terzo comma, del decreto di riforma. La stipulazione di detto contratto sostituisce il tradizionale atto di nomina: in questo senso dispone espressamente il settimo comma dell'articolo in questione (9).

Il legame fra la procedura di reclutamento del personale (tuttora regolata da norme di carattere pubblicistico) ed il momento della stipulazione del contratto individuale è chiarito dal secondo periodo del terzo comma dell'art. 14. Tale disposizione prevede che l'eventuale annullamento della procedura di reclutamento che costituisce il presupposto della stipulazione del contratto individuale deve essere considerata condizione risolutiva del contratto stesso (senza nemmeno l'obbligo del preavviso).

L'art. 14 rappresenta comunque, soprattutto, la disposizione a norma della quale è possibile cercare di risolvere alcuni quesiti che già la dottrina aveva evidenziato in merito alla possibilità che il contratto di lavoro sia effettivamente "individualizzato". Tale problema si era, infatti, già posto con riguardo al principio di "parità di trattamento contrattuale" di cui al secondo comma dell'art. 49 del d.lgs. n. 29/1993 (richiamato proprio a proposito del contratto individuale dal terzo comma dell'art. 2) suscitando interpretazioni contrastanti (10)

---

9) Risulta così superata quella tendenza ad un recupero dell'atto di nomina che si è espressa, nella maniera più significativa, negli artt. 17 e 28 del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, contenente il "Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi".

10) U. Romagnoli, "La revisione della disciplina del pubblico impiego: dal disastro verso l'ignoto", in Lavoro e Diritto, n. 2, 1993, p. 237 ha rilevato i pesanti effetti del secondo comma dell'art. 49 osservando che "il contratto individuale di lavoro ha uno spazio di agibilità tanto esiguo che neppure si vede". Più possibilista verso contratti individualizzati si è mostrato T. Treu in "La contrattazione collettiva nel pubblico impiego: ambiti e struttura", in Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, n. 61, 1994, p. 6 ss.

13.

Il nuovo contratto di comparto non risolve espressamente il problema, in quanto non vieta che le Amministrazioni inseriscano nei contratti individuali trattamenti differenziati, purché non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi. Tuttavia si rileva - in primo luogo - un dato testuale di segno opposto: poiché l'art. 14, comma terzo, prevede che il contratto individuale specifichi che "il rapporto di lavoro è regolato dai contratti collettivi nel tempo vigenti", prende corpo la teoria secondo la quale i contratti individuali saranno pressoché standardizzati (11).

In secondo luogo, anche per la parte economica la struttura del contratto collettivo è tale che gli spazi di autonomia in sede di regolazione del rapporto del singolo dipendente diventano pressoché inesistenti: infatti, la gestione dei fondi previsti dal contratto di comparto, non lascia delle residue disponibilità economiche che possano essere attribuite in sede di contratto individuale. Il contratto collettivo ha, invece, risolto al proprio interno il problema dell'incentivazione individuale: attraverso l'istituzione di un sistema di fondi - esaminato ai paragrafi nn. 8 e 9 - che consente (pur nell'uniformità del contratto individuale) una gestione flessibile di alcune quote della retribuzione.

Può essere interessante notare che il nuovo contratto collettivo nulla prevede a proposito del periodo di prova, salvo il fatto che la sua durata debba essere determinata dal contratto individuale. Ciò è coerente con il principio di uniformazione della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici e privati, il quale impone l'applicazione dell'art. 2096 c.c.. Resta quindi demandata alle singole amministrazioni la scelta riguardante la durata del suddetto periodo. (12)

11) U. Romagnoli, cit, p. 237 ss.

12) Può essere interessante notare che l'art. 2, comma secondo, della legge della Regione Emilia-Romagna 4 agosto 1994, n. 31, ha vincolato l'amministrazione all'inserimento - in mancanza di previsioni del contratto

14.

Uno degli elementi di maggiore interesse nella struttura del contratto di lavoro configurata dalla nuova disciplina concerne la tipologia del rapporto. Infatti, il capo II del contratto di comparto prevede due particolari figure contrattuali: il rapporto di lavoro a tempo parziale e quello a tempo determinato.

Il primo tipo di questi rapporti era stato puntualmente disciplinato dal d.P.C.M. 17 marzo 1989, n. 117 - in attuazione dell'art. 7 della legge 29 dicembre 1988, n. 554 -, il quale aveva avuto attuazione anche attraverso specifiche leggi regionali (13). Nel nuovo testo dell'art. 15 vengono espressamente definite le due possibili tipologie di rapporto a tempo parziale: "orizzontale" se la prestazione del servizio è effettuata in maniera ridotta in tutti i giorni lavorativi e "verticale" se la prestazione medesima si svolge solamente su alcune giornate settimanali o mensili. La disciplina di questo rapporto appare abbastanza dettagliata e tale da non lasciare rilevanti margini di autonomia normativa in sede decentrata (al di fuori di quanto atiene alla concreta individuazione dei posti e delle prestazioni lavorative richieste).

Da notare che la nuova disciplina negoziale viene a sostituirsi quasi integralmente (cfr. art. 15, comma 13 e 47, comma 1, lett. m) al citato d.P.C.M. n. 117/1989 ed a costituire la nova forma di attuazione della legge n. 554.

Si deve inoltre rilevare il tentativo di ampliare l'utilizzo dell'istituto del rapporto a tempo parziale (che fino ad ora è stato stato assai modesto) aumentando la percentuale del contingente di personale interessato fino al 25% degli organici (in conformità a quanto previsto con l'art. 22, comma 20, della legge n. 724/1994).

Riguardo alle assunzioni a tempo determinato il contratto di comparto prevede quattro ipotesi che vengono a

---

collettivo - di determinati termini per il periodo di prova. Tale disposizione costituisce un esempio della funzione integrativa che la legge regionale conserva rispetto alla contrattazione ed alla disciplina civilistica.

13) Si veda, ad esempio, la legge della Regione Emilia-Romagna 5 gennaio 1993, n. 2.

15.

sostituirsi a tutte quelle precedentemente previste da specifiche normative. Le nuove ipotesi sembrano abbastanza ampie e tese a rivalutare il rapporto in questione, tuttavia in questa materia il legislatore statale (ai fini del contenimento della spesa pubblica) ha ripetutamente posto limitazioni alla possibilità delle amministrazioni pubbliche di ricorrere all'istituto (14).

Il ricorso a contratti a tempo determinato è consentito sia per assenze di personale (superiori a sessanta giorni consecutivi ovvero per gravidanza o puerperio), sia in caso di vacanza di posti (a condizione che sia stato bandito il concorso ovvero avviata la procedura di selezione per la copertura di essi), sia per assunzioni stagionali o per "particolari punte di attività".

Occorre notare che il quinto comma dell'art. 16 prevede che le tipologie di contratto appena esaminate possano coesistere (dando luogo ad un rapporto di lavoro a tempo determinato e parziale).

In generale gli istituti suddetti (ed in particolare quello del contratto a tempo determinato) appaiono improntati ad una maggiore flessibilità tendenziale del rapporto di lavoro presso le pubbliche amministrazioni. Tuttavia in alcuni casi (come quello del citato comma quinto dell'art. 16) la flessibilizzazione prospettata appare persino troppo minuziosa rispetto alle concrete esigenze amministrative (considerato anche il fatto che le stesse mansioni dei dipendenti sono state rese più flessibili dall'art. 56 del d.Lgs. n. 29/1993 e quindi le concrete esigenze lavorative per costituire a un simile rapporto sembrano sfumare molto).

#### 6 (segue) b) diritti del dipendente.

Il tema dei diritti e dei doveri dei dipendenti è un oggetto di analisi particolarmente interessante del nuovo

14) Si deve notare che con l'art. 47 del contratto è stato disapplicato il comma 23 della legge finanziaria per il 1993 che ne prevedeva l'assoluto divieto (cosa che appare peraltro veramente singolare vista la sua natura di norma legislativa di contenimento della spesa pubblica).

16.

contratto collettivo di comparto il quale ha potuto spaziare in ambiti che precedentemente erano preclusi alla fonte negoziale.

Riguardo ai diritti, le innovazioni sono limitate in quanto già prima della riforma l'art. 3 della legge quadro n. 93/1983 prevedeva ampie forme di contrattazione, sia in merito agli aspetti economici che a quelli normativi.

Rinviando ai successivi paragrafi nn. 8 e 9. l'esame degli aspetti economici, si rileva che il contratto rappresenta il superamento (anche terminologico) di tradizionali istituti pubblicistici quali il congedo ordinario o straordinario, che vengono sostituiti dalle ferie e dalle varie fattispecie di assenza previste dalla normativa di stampo privatistico.

Nel merito della concreta estensione di tali diritti devono essere notate solamente alcune innovazioni, fra le quali il fatto che i dipendenti neo assunti raggiungono il periodo di ferie previsto per gli altri lavoratori solamente dopo tre anni di servizio (prima dei quali è prevista una riduzione di due giorni).

Riguardo alle ipotesi di interruzione e sospensione della prestazione qualche innovazione si può notare, rispetto alla normativa precedente, già in materia di permessi retribuiti, ma la maggiore attenzione deve essere posta sulla disciplina dell'assenza per malattia.

La retribuzione spettante al dipendente assente per malattia è progressivamente ridotta con il protrarsi dello stato patologico.

Il dipendente è tenuto a spedire all'amministrazione il certificato medico - anche per un solo giorno di malattia (non essendovi alcuna diversa indicazione) - entro i due giorni successivi all'inizio di essa.

Risulta sensibilmente ridotto il periodo nel quale il dipendente ha diritto alla conservazione del posto - dai precedenti trenta mesi su cinque anni di lavoro a diciotto mesi su tre anni -, anche se resta la possibilità per l'amministrazione di consentire (su domanda del dipendente e



17.

previo accertamento sanitario) un ulteriore periodo di assenza in casi di malattia particolarmente gravi. Si deve notare che decorsi detti termini, mentre il dipendente perde il diritto alla conservazione del posto, il contratto non prevede un preciso obbligo per l'amministrazione di procedere alla risoluzione (art. 21, quarto comma, ultimo capoverso), anche se forse tale facoltatività avrebbe dovuto essere limitata al caso di malattia derivante da causa di servizio (art. 22, comma secondo).

Nel caso in cui il dipendente non sia più in grado - per le sue condizioni di salute - di svolgere le precedenti mansioni può essere adibito a mansioni diverse, anche inferiori (in questo caso previo suo consenso). Qualora il dipendente risulti inidoneo allo svolgimento di qualsiasi proficuo lavoro, l'amministrazione può - ma anche in questo caso sarebbe stato più logico prevedere un obbligo - procedere alla risoluzione del rapporto.

In materia di equo indennizzo non vi sono grosse innovazioni, anche se il comma terzo dell'art. 21 (che inizia con la dizione "Nulla è innovato ...") può trarre in inganno perchè la disposizione deve essere raccordata con la norma sulle disapplicazioni, la quale interviene in materia con la lettera s) del comma primo dell'art. 47. Deve anche notarsi che la materia è stata oggetto di un recente intervento normativo: il d.P.R. 20 aprile 1994, n. 349. Tale decreto contiene un regolamento che, in quanto tale, non trova diretta applicazione alle Regioni (15).

Dalla nuova disposizione consegue, peraltro, che per le Regioni che non hanno provveduto ad innovare la propria precedente normativa (16) essa resta in vigore, mentre agli enti locali risulta ora applicabile il d.P.R. n. 349/1994.

---

15) In questo senso si veda anche la sentenza della Corte cost. n. 359/1993 - concernente il d. lgs. n. 29/1993 - a proposito dell'estensione della competenza regolamentare del governo esercitata ai sensi dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

16) La Regione Emilia-Romagna ha delegificato il procedimento diretto all'accertamento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità ed alla concessione dell'equo indennizzo (art. 7, comma terzo, della

18.

7. (segue) c) i doveri del dipendente e la normativa sanzionatoria.

Una delle principali conseguenze dell'unificazione della normativa in materia di lavoro dipendente (ai sensi dell'art. 2, comma 2, del d. lgs. n. 29/1993) consiste nel superamento della rigida determinazione legislativa dei doveri del pubblico dipendente e delle relative conseguenze sanzionatorie.

Il primo dei doveri del dipendente è quello di effettuare al propria prestazione lavorativa negli orari (di lavoro e di servizio) prestabiliti. A tal proposito l'art. 17 del contratto contiene innovative disposizioni che attribuiscono ai dirigenti, previo esame obbligatorio [nota L'esame era facoltativo ai sensi dell'art. 16, primo comma, lett. d, del d. lgs. n. 29/1993.] con le organizzazioni sindacali, l'articolazione dell'orario di lavoro.

Tale articolazione è improntata a criteri di flessibilità e costruita secondo modelli che comprendono anche strumenti decisamente innovativi come l'orario "plurisettimanale" (per periodi programmati in funzione del previsto impegno).

Naturalmente, rispetto al contenuto della prestazione, il ricorso alla fonte negoziale non ha comportato il venir meno di quegli specifici obblighi che si collegano al fatto di prestare un'attività lavorativa alle dipendenze di un'amministrazione pubblica. E' per questa ragione che il capo V del contratto - concernente le "Norme disciplinari" - si apre con una significativa indicazione dei doveri del dipendente con esplicita menzione di quelli costituzionali di "servire la Repubblica con impegno e responsabilità e di rispettare i principi del buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, antepoendo il rispetto della legge e l'interesse pubblico agli interessi privati propri ed altrui".

---

L.R. 4 agosto 1994, n. 31 e conseguente regolamento attuativo).

19.

In questa linea appare significativa la corposa e minuziosa (talvolta anche un pò ridondante) elencazione dei doveri del dipendente, alla quale si accompagna la moderna indicazione contenuta nel secondo comma dell'art. 23 secondo la quale l'attività del dipendente deve essere svolta in modo tale da "favorire l'instaurazione di rapporti di fiducia e collaborazione tra l'Amministrazione e il cittadini" (norma che contiene un disegno finalistico che sembra coinvolgere anche le amministrazioni in quanto tali).

Ai doveri sopra esaminati si aggiunge quanto stabilito dal "codice di comportamento" previsto dall'art. 58 bis del d.lgs. n. 29/1993 (introdotto dal d.lgs. n. 546/1993) ed emanato con decreto del Ministro per la fusione pubblica il 31 marzo 1994. Il terzo comma del suddetto art. 58 bis prevede che "il codice venga recepito nei contratti, in allegato".

Tale previsione è stata presa alla lettera dal contratto che si commenta: il codice di comportamento viene materialmente allegato al testo con la sottoscrizione delle parti contraenti. Bisogna dire che fa uno strano effetto vedere le pagine della gazzetta ufficiale contenente il suddetto codice accopagnare il testo negoziale corredate dalla firma dei contraenti: questa immagine racchiude in sè la bizzarria (derivante dall'art. 58 bis) di un atto unilaterale del governo che deve (necessariamente) divenire parte di un contratto collettivo il quale - in questo caso - vincola i dipendenti delle regioni e degli enti locali.

Al proposito si può ritenere che forse l'art. 58 bis avrebbe potuto avere un'interpretazione più elastica la quale lasciasse qualche margine di discrezionalità nel recepimento di detto codice (anche se la direttiva all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni impartita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 5 settembre 1994 prevedeva "di allegare a tutti i contratti collettivi il <<codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni>>, definito dal Ministro per la fusione pubblica con decreto del 31 marzo 1994").

20.

In coerenza con il principio di "uniformazione" della normativa concorrente il rapporto di lavoro, le sanzioni disciplinari previste dal contratto collettivo sono sostanzialmente conformi a quelle generalmente utilizzate nei rapporti di lavoro privati.

Alcune perplessità desta l'introduzione del rimprovero verbale (rispetto al quale si manifestano problemi di ordine formale di tutta evidenza), come pure il fatto che alla definizione "rimprovero scritto" sia ancora affiancata la dizione (tipicamente pubblicistica e del tutto inutile) di "censura". Si deve rilevare che entrambe le questioni trovano il loro vizio originario nell'espresso richiamo di tali sanzioni operato dal quarto comma dell'art. 59 del d.lgs. n. 29/1993 (come sostituito dall'art. 27 del d.lgs. n. 546/1993), anche se in sede attuativa i contratti collettivi potevano certamente derogarvi (in forza del comma terzo di detto articolo).

Salvo questi marginali aspetti il resto dell'apparato sanzionatorio si distingue per aver recepito fedelmente i principali istituti di diritto privato del lavoro, fra i quali spicca il licenziamento nelle sue due tipiche forme: con e senza preavviso. E' quindi definitivamente tramontato il tradizionale istituto della destituzione dall'impiego.

Riguardo al procedimento disciplinare le parti del contratto si sono trovate a dover dare applicazione alla farraginoso disciplina del citato art. 59 del d.lgs. n. 29/1993, il quale richiama - oltre all'art. 2106 c.c. (che esplicitamente sanziona l'inosservanza degli obblighi di diligenza e fedeltà del prestatore di lavoro) - i commi primo, quinto e ottavo dell'art. 7 dello statuto dei lavoratori.

In tale articolo la volontà di recepire la normativa privatistica (come determinata in forza della legge n. 300/1970) ha cercato un difficile compromesso con il principio sancito dall'art. 2, lettera c) numeri 1 e 7 della legge di delega n. 421/1992 che includevano - seppure in termini generici e non certamente chiari - le responsabilità dei dipendenti nel novero delle materie sottoposte alla

21.

riserva di legge (17). Ne è risultata una disciplina piuttosto contorta e di non facile applicazione (18) rispetto alla quale il contratto avrebbe potuto cercare soluzioni alternative.

Va notato, ad esempio, che il comma settimo dell'art. 59 prevede che le disposizioni sul "collegio arbitrale di disciplina" di cui ai commi 7 e 8 si applichino alle amministrazioni solo "Ove i contratti collettivi non prevedano procedure di conciliazione". Il fatto che il contratto collettivo abbia, invece, sostanzialmente confermato l'operatività di detto collegio pone in rilievo i problemi che attorno a tale organo si addensano: in particolare l'obbligo di conformarsi - da parte dell'amministrazione - alla decisione emessa dal collegio stesso (il quale si attiva dietro semplice iniziativa unilaterale del lavoratore) sembra privare l'ente di ogni possibilità di tutela verso tale decisione (la cui natura giuridica è peraltro assai dubbia). Ben diversamente il comma settimo dell'art. 7 dello statuto dei lavoratori - cui si era ispirato l'art. 12 della legge della regione Emilia-Romagna 4 agosto 1994, n. 31 - consente al datore di lavoro di adire l'autorità giudiziaria, in alternativa all'attivazione del collegio di conciliazione e arbitrato.

L'art. 25 contiene il nuovo codice disciplinare dei dipendenti e rappresenta - sotto alcuni profili - una importante novità. Con esso viene definitivamente superata l'impostazione pubblicistica che rimetteva l'individuazione delle ipotesi sanzionatorie al legislatore (D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 per gli enti locali e leggi regionali in materia). Viene, infatti, seguita l'impostazione dell'art. 7 della legge n. 300/1970 con l'adozione di un elenco di fattispecie sanzionatorie la cui efficacia è subordinata

17) La legge della Regione Emilia-Romagna 4 agosto 1994, n. 31, aveva ritenuto di disciplinare la materia (capo II della legge), seppure prevedendo che tali disposizioni fossero "sussidiarie" rispetto a quelle che il contratto collettivo avesse introdotto.

18) Si pensi a quella sorta di patteggiamento che è prevista dal comma 6 dell'art. 59 ed alle norme sul "collegio arbitrale di disciplina".

22.

all'affissione in luogo accessibile a tutti i lavoratori (oltre che al decorso di un breve termine).

Peraltro, il codice disciplinare si apre con una importante indicazione di principi generali, che devono essere tenuti presenti nell'addebitamento delle sanzioni e nella determinazione della loro entità. Tali principi (contenuti nei primi tre commi dell'art. 25) hanno una chiara ispirazione di tipo penalistico: in particolare quelli che fanno riferimento al "grado di danno o di pericolo", alla "sussistenza di circostanze aggravanti o attenuanti", al "concorso di più lavoratori in accordo fra loro", alla recidiva ovvero alla presenza di fattispecie che richiamano la struttura del reato plurimo o del reato continuato (il comma terzo dell'articolo in questione prevede infatti i casi di "più mancanze compiute con un'unica azione od omissione o con più azioni od omissioni tra loro collegate ed accertate con un unico procedimento").

Anche l'estrema analiticità dell'indicazione dei comportamenti sanzionati rappresenta una svolta di tipo privatistico: infatti la previsione minuziosa e tassativa delle fattispecie sanzionabili è tipica dei contratti del settore privato, mentre la legislazione pubblicistica in materia (a partire dal d.P.R. n. 3/1957) non è informata al principio di tassatività e, per questo, contiene elencazioni meno dettagliate.

E' da notare che la svolta verso la maggiore tassatività non è stata intesa in senso assoluto perchè rimangono fattispecie che rinviano all'analogia (art. 25, quarto comma lett. g, comma quinto lett. m, comma 6 lett. g, comma 7 lett. e). Peraltro, in tali casi è comunque richiesto qualche elemento specifico per ogni sanzione :

- per il rimprovero verbale o scritto e per la multa occorre sia stato causato un disservizio o un danno pericolo all'amministrazione, agli utenti o a terzi;
- per la sospensione dal servizio l'elemento ulteriore necessario è il "grave danno" all'amministrazione, agli utenti o a terzi;

23.

- per il licenziamento occorrono i tradizionali elementi costituiti da un comportamento che non consenta la prosecuzione del rapporto di lavoro - nemmeno provvisoria nel caso di licenziamento senza preavviso (conformemente all'art. 2119 c.c. sul licenziamento per giusta causa).

Nel merito delle fattispecie sanzionabili, pur non potendo affrontare l'esame di tutti i casi previsti, devono essere rilevati alcuni punti critici - dato atto che l'impostazione generale appare condivisibile - dai quali traspare un garantismo che non trova riscontro nei rapporti d'impiego del settore privato. Fra tali casi si segnalano quelli dell'assenza ingiustificata dal servizio - la quale comporta la sola sospensione dal servizio anche qualora si protragga fino a ben dieci giorni lavorativi (solo dopo tale periodo l'amministrazione può provvedere al licenziamento) e casi di recidiva plurima come causa di licenziamento con preavviso. Rispetto a quest'ultimo istituto è da notare che il licenziamento può essere comminato solo ove la mancanza (anche per fatti estremamente gravi) si sia ripetuta per almeno tre volte nell'anno o una volta sola nel biennio a condizione - in quest'ultimo caso - che la prima mancanza abbia comportato l'applicazione della sanzione della sospensione dal servizio nel massimo previsto.

Forti perplessità, infine, destano le norme di collegamento fra il procedimento disciplinare e quello penale. L'art. 25, comma ottavo, prevede infatti la sospensione obbligatoria del procedimento disciplinare fino alla sentenza definitiva relativa al processo penale. Questa norma può creare grossi problemi all'amministrazione che - anche nel caso in cui ricorresse alla sospensione cautelare prevista dall'art. 27 - dovrebbe continuare a mantenere il posto disponibile ed a corrispondere un'indennità pari al 50% della retribuzione (comma sesto dell'art. 27 citato), seppure in casi nei quali la definizione del procedimento disciplinare avrebbe certamente comportato il licenziamento.

La restante disciplina della sospensione di cui all'art. 27 ricalca sostanzialmente la previgente normativa in materia.

24.

Fra le cautele previste a favore della pubblica amministrazione deve essere notato che, oltre alla sospensione in caso di procedimento penale, l'art. 26 prevede il nuovo istituto della "sospensione cautelare in corso di procedimento disciplinare". La finalità di tale "allontanamento cautelativo" non appare del tutto chiara, anche alla luce del fatto che esso può essere disposto solo per accertare fatti dai quali può derivare la sanzione della sospensione dal servizio (e non in vista della più grave sanzione del licenziamento). A ciò si aggiunge che per il periodo di tempo (non superiore a trenta giorni) di tale sospensione viene corrisposta l'intera retribuzione.

8 - Il trattamento economico: a) risorse e criteri generali.

Uno dei settori nei quali le innovazioni previste dal contratto di comparto sono particolarmente rilevanti è quello della disciplina del trattamento economico. Naturalmente, nella bipartizione fra il trattamento fondamentale - costituito da stipendio tabellare, retribuzione di anzianità, indennità integrativa speciale e livello economico differenziato - e il trattamento accessorio, le maggiori novità si riscontrano rispetto a quest'ultimo.

E' infatti attraverso il trattamento accessorio che si realizza una forma di flessibilizzazione della retribuzione sia in relazione ai risultati conseguiti dai dipendenti, sia in relazione all'autonomia gestionale degli enti. Va inoltre notato che nella gestione degli incentivi un importante e delicato ruolo viene assunto dalla dirigenza.

Come si è già riordato, la parte economica del contratto ha un'efficacia solamente biennale (mentre quella giuridica ha validità quadriennale) e cioè dal 1 gennaio 1994 al 31 dicembre 1995 (art. 2, comma primo, del contratto), anche se gli aumenti della retribuzione fondamentale sono previsti solo dal 1 gennaio 1995.

Riguardo al trattamento accessorio occorre notare che le risorse economiche ad esso destinate vengono reperate, ai sensi dell'art. 31, mediante l'utilizzo del fondo previsto



25.

dall'art. 5 del d.P.R. 3 agosto 1990, n. 333 - e dalle corrispondenti disposizioni regionali di recepimento - il quale viene rivalutato di una quota fissa del 6% (a decorrere dal 31 dicembre 1995) e di una ulteriore quota differenziata fra gli enti del comparto.

Infatti, per le Regioni tale un ulteriore aumento è costituito da una percentuale dello 0,2% del "monte salari" - esclusi i dirigenti e al netto dei contributi a carico dell'amministrazione - riferito all'anno 1993 cui si aggiunge una percentuale del 1,5% del monte salari del personale inquadrato nelle qualifiche settima e ottava. Per le restanti amministrazioni del comparto si applica l'incremento relativo al monte salari complessivo, in una quota maggiore (0,4%).

L'ultima parte dell'art. 31, comma primo, dispone che ulteriori risorse portanno derivare da leggi (ovviamente anche regionali) finalizzate all'incentivazione della produttività del personale. Tale disposizione lascia certamente qualche perplessità perchè sembra che per superare i limiti che il contratto pone alla disponibilità di risorse per il personale venga - paradossalmente - riaperta la via della normativa unilaterale.

L'art. 32 prevede altresì che, a partire dal 1996, le amministrazioni che si trovino in determinate condizioni (di innovazione organizzativa e di equilibrio economico) potranno incrementare le suddette disponibilità con ulteriori risorse: in parte in misura fissa e in parte derivanti da risparmi di gestione. E' da notare che tali risparmi consistono - ai sensi del comma terzo di detto articolo - nei "minori oneri relativi al personale" determinatisi fra il 31 agosto 1993 e la stessa data del 1995.

Una delle novità che devono essere comunque segnalate rispetto al fondo che l'art. 5 del d.P.R. 333/1990 destinava alla concessione del trattamento accessorio è data dal fatto che le risorse disponibili ai sensi del nuovo contratto hanno comunque un limite massimo prefissato (riferito al monte salari 1993). Infatti, il citato d.P.R. 333/1990 consentiva - fra l'altro - l'utilizzo di una quota (del 50%)

26.

delle "economie di gestione", qualunque ammontare esse avessero (il legislatore statale era poi intervenuto ai fini del contentimento della spesa pubblica con le leggi n. 359/1992 e n. 438/1992 che avevano di fatto inibito ogni incremento per gli anni 1992 e 1993).

Le risorse complessivamente reperite vengono poi distribuite in una serie di fondi che, sostanzialmente, sostituiscono il sistema di finalizzazione delle risorse già previsto dall'art. 6 del d.P.R. n. 333/1990. Quest'ultimo articolo viene infatti disapplicato (unitamente all'art. 5 del medesimo decreto) dal 1 gennaio 1996.

Sul piano strettamente giuridico emerge una considerazione attinente alla efficacia temporale dei nuovi meccanismi previsti in materia economica: poichè le innovazioni relative alla ripartizione dei fondi per il salario accessorio trovano applicazione solo dal 1996, il contratto ha - in verità - una efficacia sostanziale che va oltre il biennio 1994/1995. In tale biennio continuano, invece, ad essere corrisposte le somme per il salario accessorio derivanti dalla precedente contrattazione (secondo i criteri in essa fissati).

Sostanzialmente nel contratto in esame si assiste alla sovrapposizione di alcuni istituti di salario accessorio persistenti - per il lavoro straordinario, per particolari condizioni disagiati o pericolose, per la produttività collettiva (tendenzialmente generalizzata) - ad una tasteria di nuovi strumenti di incentivazione che tendono alla valorizzazione della prestazione dei singoli dipendenti (o di gruppi ben individuati). Questa nuova tendenza si evince nell'istituzione di specifici fondi per "compensare particolari posizioni di lavoro e responsabilità" (generalmente proprie dei funzionari), per la "qualità della prestazione individuale" e nella possibilità di utilizzare il tradizionale fondo per il miglioramento della "produttività collettiva" destinando parte delle risorse a "progetti finalizzati".

Si ha comunque l'impressione che l'individualizzazione e la flessibilizzazione del salario accessorio sia affron-

27.

tata dal contratto con un certo gradualismo: l'evoluzione di tali istituti dipenderà giustamente dai risultati concreti che questa prima applicazione darà.

Rispetto alle tradizionali forme di salario accessorio non si segnalano molte novità, tranne la riduzione (del 15% rispetto al 1993) delle risorse destinate al lavoro straordinario, a favore del "fondo per la qualità della prestazione individuale".

Relativamente alla destinazione di specifiche risorse alla remunerazione di "particolari posizioni lavorative" (art. 31, comma secondo, lett. c) si registra una interessante differenziazione legata alla presenza nel comparto di amministrazioni aventi una struttura assai diversa: da enti di notevoli dimensioni quali Regioni, Province e grossi Comuni, a realtà organizzative assai modeste.

Infatti le suddette risorse sono differenziate primariamente fra i dipendenti delle Regioni e quelli degli altri enti del comparto. Per i primi esiste una precisa individuazione di risorse destinate ai dipendenti di qualifica VIII<sup>^</sup> e VII<sup>^</sup> - 1,5% del corrispondente monte salari del 1993 - e ripartite secondo i criteri di cui all'art. 35. Per i secondi la nuova remunerazione di carattere individuale è maggiormente legata alle funzioni (rispetto alla qualifica funzionale) ed è finanziata con risorse calcolate sul monte salari 1993 di tutti i dipendenti cui il contratto si riferisce (nella misura dello 0,2%).

L'importanza della gestione delle forme più individualizzate di salario accessorio è tale da costituire il vero fulcro della parte economica del contratto: le parti non portano verosimilmente esimersi dall'affrontare le nuove questioni che ne sorgeranno con il massimo impegno, pena il sostanziale fallimento del disegno evolutivo del salario del pubblico dipendente che è stato disegnato (19).

19) Dovrebbe essere quindi scarsamente utilizzata la clausola contenuta nel comma terzo dell'art. 31, secondo la quale "le amministrazioni destinano le eventuali economie di spesa realizzate nell'utilizzo dei fondi a), b), c) e d) del comma 2 ad incrementare le risorse del fondo di cui alla

28.

9. (segue) b) strumenti per l'individualizzazione della retribuzione.

La suddetta importanza dell'argomento impone un esame, seppure breve, dei concreti meccanismi attraverso i quali le incentivazioni vengono attribuite.

Il "fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi" rappresenta lo strumento di incentivazione più simile al fondo già previsto dagli artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 333/1990, tuttavia anch'esso contiene importanti novità in merito all'introduzione di forme di incentivazione non generalizzata.

Infatti, l'art. 33, comma secondo, del contratto prevede che una "quota rilevante" di tale fondo (non inferiore al 40%) debba essere utilizzata per "progetti finalizzati" che coinvolgano solo una "percentuale limitata" del personale. Lo spirito della disposizione è chiaro ed apprezzabile nel senso di volere creare sostanziose forme di incentivazione collettiva dirette a gruppi ristretti di dipendenti, anche se la normativa non ha comunque previsto precise limitazioni - e quindi precisi vincoli giuridici - circa la percentuale di personale coinvolta. Da ciò sembra potersi dedurre che la restante parte del fondo debba essere destinata ad iniziative ("progetti-obiettivo, piani di lavoro ed altre iniziative predisposte dai dirigenti") le quali potrebbero essere rivolte in maniera più o meno indistinta a tutti i dipendenti.

Un ruolo determinante nella gestione di tale strumento è affidato alla contrattazione decentrata, alla quale spetta la definizione dei criteri generali sia per la scelta dei dipendenti da adibire alle iniziative e sia per la valutazione dei risultati.

Il "fondo per la qualità della prestazione individuale" (art. 34) rappresenta una delle più evidenti forme di individualizzazione della retribuzione attraverso la corresponsione di un "premio" semestrale il cui importo è fisso

lettera e) del medesimo comma" e cioè al fondo per la produttività collettiva

29.

(distinto per qualifica professionale) e stabilito da apposita tabella. Un ruolo fondamentale è assegnato ai dirigenti, i quali attribuiscono il premio individuale sulla base di alcuni criteri prefissati dall'art. 34, comma terzo, del contratto.

Una funzione importante è attribuita ai servizi di controllo interno o nuclei di valutazione di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 29/1993, ai quali compete la valutazione dei risultati raggiunti sia attraverso il fondo per la produttività collettiva (di cui all'art. 33) sia attraverso i premi individuali (art. 34).

La più importante novità riguardo al trattamento economico accessorio dei dipendenti delle Regioni è costituita dalla peculiare "indennità di area direttiva", spettante solamente al personale appartenente alle qualifiche VII<sup>^</sup> e VIII<sup>^</sup>. Essa è annuale, stabilita in misura variabile fra un minimo e un massimo prefissati, dall'art. 35 e può essere attribuita - nel massimo - al 40% dei dipendenti in servizio nelle qualifiche in questione. L'individuazione dei soggetti ai quali l'indennità è corrisposta è compiuta sulla base delle posizioni organizzative ricoperte e delle funzioni professionali svolte, per la cui determinazione si tiene conto di alcuni criteri previsti dal comma secondo, dell'art. 35.

Questa forma di incentivazione deve essere letta anche in vista della necessità di colmare uno dei maggiori vuoti normativi che l'attuazione del principio di uniformazione della normativa dei lavoratori pubblici rispetto a quelli privati ha determinato: resta da chiarire in quali termini configurare l'attuazione della legge 13 maggio 1985, n. 190, relativa al riconoscimento giuridico dei quadri intermedi. Non sono infatti state individuate le figure cui corrisponde la qualifica professionale di quadro, ai sensi dell'art. 2095 c.c.; esse porterebbero essere costituite di funzionari, ma resterebbe il fatto che il regime retributivo previsto per tali figure dalla contrattazione del settore privato è assai lontano da quella delineata dal contratto in esame per i funzionari pubblici. Comunque la risposta a questi quesiti

30.

portà scaturire dalla "sperimentazione" di cui all'art. 42 del contratto.

Alcuni dei problemi che sorgono rispetto alla corrispondenza di un salario accessorio maggiormente individualizzato riguardano il tema della trasparenza, sia rispetto ai provvedimenti che attribuiscono tali trattamenti, sia rispetto alle loro motivazioni.

Sul primo punto si segnala che l'art. 34, comma quarto, prevede che le decisioni dei dirigenti che attribuiscono il premio individuale per la qualità della prestazione siano "rese pubbliche", mentre una simile forma di pubblicità manca nelle altre ipotesi di trattamento accessorio individuale (indennità di area direttiva dell'art. 35 e indennità per particolari posizioni dell'art. 36).

Sul secondo punto occorre notare che la trasparenza prevista per le motivazioni dei trattamenti individuali è differenziata rispetto alla precedente. Intatti l'art. 34, comma quarto prevede che le motivazioni delle decisioni dei dirigenti relative al premio individuale siano comunicate solo a seguito di richiesta del "singolo lavoratore" (viene da chiedersi se da parte del singolo interessato o di qualsiasi dipendente) o delle organizzazioni sindacali. Non è chiaro se tale scelta sia dovuta solo a motivi di ordine organizzatorio o se sia diretta a tutelare qualche presunta esigenza di riservatezza.

Riguardo all'attribuzione degli altri trattamenti economici non aventi carattere generalizzato un simile problema di trasparenza si pone in termini sostanzialmente diversi a causa della circostanza che i criteri per il conferimento delle indennità sono fissati direttamente dall'ente, per cui le forme di trasparenza saranno determinate dal tipo di atto con cui l'amministrazione agisce.

Interessante è comunque notare, particolarmente in relazione all'attribuzione del "premio individuale", che una motivazione sia comunque necessaria, nonostante l'art. 4 del d.lgs. n. 29/1993 preveda che "le amministrazioni pubbliche nelle materie soggette alla disciplina del codice civile, delle leggi sul lavoro e dei contratti collettivi operano

31.

con i poteri del privato datore di lavoro". Il dubbio che dal principio di "privatizzazione" della normativa sul rapporto di lavoro potesse derivare il venir meno di alcuni obblighi di motivazione propri della pubblica amministrazione viene, di fatto, prevenuto dalla normativa contrattuale la quale impone essa stessa tale motivazione.

L'art. 36 si applica solo alle amministrazioni diverse dalle Regioni e prevede due forme di incentivazione individuale differenziate a seconda che l'organico delle amministrazioni preveda o meno figure dirigenziali. Nel primo caso il meccanismo di incentivazione è in tutto analogo a quanto l'art. 35 prevede per i funzionari delle regioni (anche se le risorse disponibili sono diverse). Nel secondo caso analoga indennità è attribuita al personale apicale (della VII<sup>^</sup> e VIII<sup>^</sup> qualifica funzionale) che ricopra particolari posizioni di responsabilità (previste dai commi quarto e quinto dell'art. 36). Oltre che ai funzionari sopra ricordati, le amministrazioni cui si applica l'art. 36 possono attribuire una specifica indennità (di importo inferiore a quello dell'art. 35) anche a impiegati di qualifica VI<sup>^</sup> e V<sup>^</sup> che svolgano funzioni di specifica responsabilità.

Particolari indennità sono poi previste, dall'art. 37, per il personale dell'area di vigilanza e per il personale docente.

Nel suddetto articolo deve essere notata la conferma - anche nell'ammontare - delle preesistenti indennità di direzione e di staff, oltre che delle somme già corrisposte a titolo di "livello economico differenziato".

In conclusione, emerge comunque un ventaglio assai notevole di elementi variabili della retribuzione, per cui, se - da un lato - si può ritenere che il nuovo contratto consentirà una elevata sperimentazione, d'altro lato, si deve segnalare l'evidente rischio di una grande frammentazione nell'uso degli istituti che renderebbe difficile sia la loro gestione, sia le valutazioni finali dalle quali trarre un bilancio delle esperienze.

MAURIZIO RICCIARDELLI  
FRANCESCA RICCIARDELLI