

DIPARTIMENTO PUBBLICA AMMINISTRAZIONE  
*Il Segretario Generale*  
*Dr. Stefano Biasioli*

## QUALE SPAZIO NEGOZIALE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE?

Proponiamo all'attenzione dei Colleghi aderenti alla CONFEDIR-MIT P.A. ed ai dirigenti tutti della Pubblica Amministrazione queste considerazioni, che nascono da ulteriori riflessioni sulla Riforma Brunetta (D. Lgs. 150/09) e dei suoi effetti sulle relazioni sindacali.

### **Premessa.**

Abbiamo già in precedenza ricordato come uno degli elementi chiave della Riforma sia una più chiara suddivisione tra le materie sottoposte alla legge (ed alla responsabilità dirigenziale) e quelle oggetto di contrattazione collettiva (Artt. 32 e 53 del D. Lgs. 150/09).

In un Paese che dovrebbe andare verso un federalismo spinto entro il 2015, il Brunetta spinge invece verso una "forte ed esplicita rilegificazione" ("*Guida alla Riforma Brunetta*" – *Ciro Silvestro, Ed. Italia Oggi, pag. 69*) sottraendo alla contrattazione collettiva ampi spazi negoziali: dai principi generali sulla valutazione, alle sanzioni disciplinari, alla premialità, agli effetti legati al mancato rinnovo dei contratti, alla progressione di carriera tra aree diverse, ora chiaramente legata alla concorsualità (Art. 35, c.1 ed Art. 52, c.1 del D. Lgs.). Come ricordano spesso i legali della CIMO-ASMD (Avvocati Faletti e Scagliotti) negli ultimi decenni i problemi del rapporto tra legge e contrattualità non sono mai stati totalmente risolti, ma sono stati oggetto di pesanti (volute?) trasformazioni.

La Legge 421/1992 (Art. 2, c.1, lettera c) ed il D. Lgs. 29/93 identificavano sette materie regolate con legge:

- 1) Responsabilità giuridiche degli operatori;
- 2) Organi, uffici, titolarità;
- 3) Principi di organizzazione degli uffici;
- 4) Metodi di selezione;
- 5) Ruoli e dotazioni organiche;
- 6) Libertà didattica e scientifica;
- 7) Responsabilità, incompatibilità.

Due provvedimenti legislativi successivi (Legge 59/97 e D. Lgs. 80/98) hanno modificato la sostanza delle cose, nel tentativo di "privatizzare" molti aspetti della Pubblica Amministrazione.

Con gli atti del 1997-1998 si è cercato di definire meglio ciò che era di competenza della legge (principi generali, atti macro-organizzativi) e ciò che era di competenza dell'organizzazione periferica (atti micro-organizzativi), propri del datore di lavoro "privatizzato".

I giuristi fini distinguono, al proposito, tra "atti organizzativi generali di tipo pubblicistico" ed "interventi organizzativi specifici", identificabili non come atti ma come determinazioni (= determine) di stampo privatistico, tipiche del datore di lavoro privato.

Secondo Ciro Silvestro (*ibidem*) il D. Lgs. 80/98 ha, così, modificato "l'assetto dei rapporti tra atti di natura privatistica e pubblicistica".

Su queste basi si è creato un ampio spazio per la contrattazione collettiva successiva (anni 2000-2005), cui venivano affidati tutti gli aspetti dei RAPPORTI di LAVORO, ivi inclusi quelli ORGANIZZATIVI.

Nonostante il testo del D. Lgs. 165/01 (Art. 5, c.2) escludesse dalla contrattazione, in modo chiaro, gli aspetti di micro-organizzazione (spettanti alla dirigenza), nei fatti (= prassi) i contratti nazionali (2000-2005) hanno inserito molti temi organizzativi aziendali tra le materie oggetto di contrattazione/concertazione e non di mera informazione.

Nell'ambito del comparto ciò ha provocato progressioni di carriera indiscriminate e poco selettive "con un tradimento dei principi costituzionali del pubblico concorso e del merito e senza alcuna attenzione alle esigenze della spesa pubblica" (*Ciro Silvestro, ibidem*).

Con la Riforma Brunetta si torna indietro, con una netta distinzione tra spazi legislativi e contrattuali e con la ricomparsa di un MODELLO AUTORITARIO. Nella Pubblica Amministrazione si deve contrattare poco; il dirigente pubblico (a tempo indeterminato) è un controllato-controllatore, stretto come è tra un datore di lavoro con poteri enormi (ampliati dal ridimensionamento sindacale) ed i suoi "collaboratori", che dovrebbe gestire con rigidità, per non subire conseguenze.

Alla faccia di quanti identificano il personale umano come il principale capitale dell'azienda e di quanti predicano la necessità di valorizzare le capacità individuali, senza ricorrere ai sistemi punitivi.

Il decreto Brunetta (secondo noi) nasce da una duplice visione pessimistica della dirigenza della Pubblica Amministrazione. Quella di Brunetta, che ritiene che tutta la dirigenza della Pubblica Amministrazione sia "neghittosa" (ovvero, poco produttiva), in ciascuno degli otto comparti e quella di Tremonti, terrorizzato dalla spesa pubblica, che imputa soprattutto al personale della Pubblica Amministrazione.

Da ciò, il modello neocentralistico, in tempi di federalismo incompleto.

### **Nuovo spazio negoziale nella Pubblica Amministrazione?**

L'Art. 54 del D. Lgs. 150/09 stravolge l'Art. 40 del D. Lgs. 165/01, sostituendone i commi 1-2-3.

Dopo il Brunetta, la contrattazione collettiva si riduce pesantemente: passa da "si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali" (ex c.1, Art. 40) a "sono escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, .... alle prerogative dirigenziali .... agli incarichi (conferimento e revoca) .... alle materie ex Art. 2, c.1, lettera c) della Legge 421/92 (le famose sette materie)".

Non solo ma anche in tema di sanzioni disciplinari, risultato, mobilità, progressione economica "la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge".

Il c.2 è altrettanto destrutturante perché limita il numero dei COMPARTI (ufficialmente otto, di fatto una dozzina). Sulla base di un indirizzo della Funzione Pubblica, l'ARAN dovrà stipulare, con le Confederazioni rappresentative nella Pubblica Amministrazione, un accordo quadro che definisca un massimo di quattro comparti di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono non più di quattro aree separate per la dirigenza ed apposite sezioni per specifiche professionalità, di cui una specifica per la dirigenza del S.S.N..

L'obiettivo, evidente, è quello di semplificare la trattativa contrattuale, nazionale e periferica.

Continuiamo a chiederci se questo obiettivo dovesse oggi essere prioritario, convinti come siamo che l'accorpamento delle categorie provocherà disordine (ai tavoli contrattuali) e rincorse tra le categorie unificate, sia sul piano economico che sul quello della carriera.

Se (come temiamo) i quattro comparti saranno costituiti da Ministeri, Scuola-Università-Ricerca, Regioni e Sanità, Enti Locali e vari Enti, allora sorgeranno molteplici difficoltà in almeno due comparti su quattro.

Da un lato, Scuola-Università-Ricerca presentano tipologie di organici e di funzione (carriera) profondamente diverse tra loro.

Dall'altro Regioni e Sanità, sono disomogenee per almeno dieci aspetti, contrattuali e funzionali. Senza trascurare un elemento peculiare per la dirigenza medica: i medici perderebbero quell'area 4<sup>a</sup> autonoma che è stato il frutto sofferto di una serie infinita di lotte dei camici bianchi, dal 1980 al 1988. Da area autonoma, medici e veterinari, passerebbero ad una sezione autonoma, all'interno di un'area dirigenziale mista (Regioni e Sanità).

È la conclusione (logica per Alcuni, insulsa e perdente a Nostro modo di vedere) di quel percorso dirigenziale che buona parte dei camici bianchi non ha voluto ma è stata costretta a "digerire".

Se il sistema attuale è "disordinato" (*Ciro Silvestro, ibidem*) il prossimo sistema sarà certamente "destruente" (*Stefano Biasioli*).

L'Art. 41 del "nuovo" D. Lgs. 165/01, al proposito, è chiaro.

I Comitati di Settore saranno solo due: uno per Regioni e S.S.N. ed uno per gli Enti Locali e per gli Enti vari (ASI, CNEL, CNIPA, UNIONCAMERE) ai quali si applica il nuovo modello contrattuale (ex Titolo III° del D. Lgs. 165/01).

Il c.3 del "novellato" Art. 40 del D. Lgs. 165/01 trasforma la durata contrattuale, da quadriennale a triennale, con coincidenza tra parte economica e normativa.

Viene ribadita l'ossessione per il controllo della spesa; vengono inseriti 3 livelli di merito (!?), viene potenziata l'efficienza (con premi economici individuali, purtroppo solo teorici); le Regioni "virtuose" possono individuare risorse aggiuntive mentre le Pubbliche Amministrazioni decentrate non possono erogare ulteriori premi; ogni contratto integrativo è controllato da molteplici soggetti, in ambito locale – regionale – nazionale.

Lo prevede l'Art. 50 del D. Lgs. 150/09, che include anche l'obbligo, per ogni Amministrazione Pubblica, di inviare annualmente INFORMAZIONI CERTIFICATE sul COSTO DEGLI ACCORDI DECENTRATI al Ministero dell'Economia ed alla Corte dei Conti.

È veramente "curioso" (*Stefano Biasioli*) il tentativo di legare la erogazione del denaro del RISULTATO ad un pieno raggiungimento del budget ed ai risparmi di gestione.

In una sanità cronicamente in rosso, quali possono essere i risparmi se non quelli legati alla scopertura delle piante organiche?

Si rafforza l'assetto istituzionale dell'ARAN, agenzia portatrice di interessi degli enti che rappresenta : il suo Presidente viene nominato con D.P.R. (e non più con D.P.C.M.) – previo parere della Conferenza unificata – dura in carica 4 anni e presiede il Collegio di indirizzo, composto da 4 esperti, 2 ex Stato e 2 ex Regioni.

Il Collegio dovrebbe coordinare le trattative nazionali, verificare la coerenza tra CCNL ed atti di indirizzo e monitorare l'applicazione contrattuale.

Brunetta ha stabilito l'incompatibilità assoluta (neo Art. 46 del D. Lgs. 165/01, c.7-bis) – per i componenti – con l'attività politica e sindacale, presente e passata (5 anni).

L'ARAN è sottoposta a rigidi controlli (neo commi 8-12 dell'Art. 46 del D. Lgs. 165/01) da parte del Ministero dell'Economia: funzionamento, personale, costi, collaboratori esterni.

L'ARAN gestisce l'IPOTESI di ACCORDO, trasmettendola ai Comitati di Settore ed al Governo (10 giorni), per i relativi pareri (20 giorni), con l'ulteriore invio alla Corte dei Conti (15 giorni lavorativi). Se la certificazione è positiva, il Presidente dell'ARAN sottoscrive definitivamente il CCNL (c.5, Art. 47).

**Interferenze.**

Il neo Art. 47 bis del D. Lgs. 165/01 (ex Art. 59, Decreto Brunetta), con la scusa di "tutelare retributivamente i dipendenti pubblici" interferisce invece sugli spazi sindacali prevedendo che, tre mesi dopo la scadenza del CCNL, venga comunque riconosciuta ai dipendenti un'anticipazione (?) dei benefici economici legati al rinnovo contrattuale.

Non c'è chi non capisca come questo meccanismo tolga "armi" ai Sindacati e protegga – comunque – anche i soggetti non sindacalizzati. D'altro canto, qualcuno potrebbe ipotizzare che – così facendo – lo Stato possa, di fatto, ritardare la piena stipula contrattuale, con effetti positivi sulla dinamica della spesa statale.

La modifica dell'Art. 52 del D. Lgs. 165/01 (ex Art. 62 del Brunetta) prevede – per tutti i dipendenti pubblici (esclusi quelli delle scuole ed istituti assimilati ...) – tre distinte aree funzionali, con progressioni INTRA-AREA legate alle valutazioni (annuali, positive per tre volte) e progressioni INTER-AREE legate al concorso pubblico (il 50% dei posti è riservato agli interni).

La scelta concorsuale per la progressione verticale (INTER-AREE) è il frutto di un lungo percorso di valorizzazione del merito, dopo decenni di promozioni di massa (*todos caballeros*). Il cambiamento di rotta è anche legato ad alcune sentenze della Corte Costituzionale (esempio n° 218/2002) e della Cassazione (esempio n° 314/1994).

Principi sacrosanti, in teoria.

Nella pratica vedremo come saranno applicati in sanità, dove le attuali fasce relative agli incarichi dirigenziali medici sono "almeno" sei!

**Data limite: 31/12/2010.**

Entro la fine del 2010 i CCNL vigenti dovranno uniformarsi alla normativa Brunetta; in caso contrario, dall'1/01/2011 cessano la loro efficacia (Art. 65, D. Lgs. 150/09).

In ogni caso, per il triennio 2010-2012, vale la rappresentatività accertata dall'ARAN al 31/12/2006 (sic! NdR).

Ma le regole per la normalizzazione sono però prorogate, per le Regioni, al 31/12/2011 e, per gli Enti Locali, al 31/12/2012 (Art. 65, c.3, D. Lgs. 150/09).

Alla faccia dell'omogeneità, per i nuovi comparti!



Dr. Stefano Biasioli  
Segretario Generale CONFEDIR-MIT P.A.

## ALCUNE FONTI NORMATIVE

<b>NORME</b>	<b>ASPETTI</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legge 421/1992 [Art. 2, c.1, lettera c)]</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sette materie organizzative regolate per legge</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• D. Lgs. 29/93</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Idem</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legge 59/97</li> <li>• D. Lgs. 80/98</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Distinzione ATTI MACRO-ORGANIZZATIVI (definiti per legge) e MICRO-ORGANIZZATIVI (del datore di lavoro privato)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• CCNL 1998/2001</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Organizzazione aziendale oggetto di contrattazione/concertazione/informazione</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• D. Lgs. 165/01 (Art. 5, c.2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ribadisce il testo del D. Lgs. 80/98</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• D. Lgs. 165/01 (Art. 40)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La contrattazione collettiva si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• CCNL 2002-2005</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Contrattazione su: sicurezza, riorganizzazione</li> <li>➤ Informazione su: atti organizzativi generali</li> <li>➤ Concertazione su: incarichi, valutazione, orari</li> <li>➤ Consultazione su: organizzazione strutture, uffici, dipartimenti</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legge delega 15/09 (Art. 3, c.1)</li> <li>• D. Lgs. 150/09 (Artt. 33-36)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Modello neo-autoritario, centralistico</li> <li>➤ Da un lato, la legge</li> <li>➤ Dall'altro, poca contrattazione aziendale sugli aspetti organizzativi</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• D. Lgs. 150/09 (Art. 54 a modifica Art. 40, D. Lgs. 165/01)</li> <li>• Sono i commi 1-2-3</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sono escluse dalla contrattazione collettiva le materie relative a: <ul style="list-style-type: none"> <li>- organizzazione degli uffici</li> <li>- prerogative dirigenziali</li> <li>- incarichi (conferimento e revoca)</li> </ul> </li> <li>➤ Vengono richiamate le "sette materie" sottratte alla contrattazione dalla Legge delega 421/92</li> <li>➤ Il numero dei COMPARTI scende da 8 a 4 (al massimo) con 4 separate aree per la dirigenza (al massimo!)</li> <li>➤ Sezioni autonome per la dirigenza</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• D. Lgs. 165/01 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (Art. 40 "novellato")</li> <li>- (Art. 46 "novellato", c.8-12)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Contratti triennali</li> <li>➤ Ruolo dell'ARAN</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• D. Lgs. 165/01 (Art. 52 "novellato")</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Anticipazioni economiche, a contratto scaduto</li> <li>➤ Tre aree funzionali per tutti i dipendenti pubblici (escluse le scuole ed affini)</li> <li>➤ Progressioni INTRA-AREA (tre valutazioni positive) ed INTER AREE (concorso pubblico)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• D. Lgs. 150/09 (Art. 65)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ CCNL senza efficacia dal giorno 01/01/2011 (esclusi Regioni ed Enti Locali)</li> </ul>