

GUIDA AL

Pubblico Impiego

Il Sole
24 ORE



**La contrattazione
collettiva**
nel **pubblico impiego**

Quella riforma "in bilico" tra pubblico e privato

Dibattito aperto sulle fonti del rapporto di lavoro

di Maria Barilà *



In breve

Questo mese "sotto la lente" è la **contrattazione collettiva nel pubblico impiego**, analizzata nei suoi aspetti peculiari. Dal Protocollo del 23 luglio 1993 ai metodi della concertazione e del dialogo sociale, dall'analisi dei contratti e dei loro elementi essenziali (durata, soggetti, oggetti, livelli di contrattazione) ai rapporti con le modifiche del Titolo V della Costituzione e alle tematiche inerenti la crisi del sistema contrattuale, la **"fotografia" della materia** a opera del nostro esperto.

Una delle *querelle* ancora aperte oggi, dopo un quindicennio dalla riforma della pubblica amministrazione, rimane la scelta della **denominazione da dare alla riforma** stessa: contrattualizzazione o privatizzazione?

Il dibattito sulla qualificazione della riforma

Richiamiamo il dibattito per accennare all'argomento delle **fonti del rapporto di lavoro alle dipendenze della PA** accennando anche alla constatazione allarmante quanto nota, contenuta nel piano industriale del ministro Brunetta, della **manca** nel lavoro pubblico **della figura del datore di lavoro** a cui sia possibile imputare l'eventuale responsabilità di un "fallimento" ma, anche, l'eventuale riconoscimento di un successo nella gestione.

In questa *querelle* (contrattualizzazione o privatizzazione), se volessimo far cadere l'**accento sul contratto collettivo** quale fonte regolativa del rapporto di lavoro, **prevarrebbe** la logica della **contrattualizzazione**.

Se viceversa **spostassimo l'asse sulla vera portata della riforma**, che è quella di ricondurre il rapporto alle dipendenze della PA all'**ambito privatistico**, ci accorgeremmo che parlare di sola contrattualizzazione sarebbe una *deminutio* e non darebbe il giusto valore all'intera architettura che coinvolge l'attività organizzativa sul piano della gestione del personale e su quello della micro-organizzazione. A rigore, tra l'altro, la contrattualizzazione del rapporto si era già realizzata nella sostanza con la **legge n. 93 del 29 marzo 1983**, "Legge quadro sul pubblico impiego" (in *G.U.* n. 93 del 6 aprile 1983), anche se rimaneva nella forma la necessità di una etero-regolamentazione autoritativa (recepimento dell'accordo mediante decreto del Presidente della Repubblica).

La lettura del **Dlgs n. 165 del 30 marzo 2001**, "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche" (in *G.U.* n. 106 del 9 maggio 2001, Supplemen-

to ordinario), attesta la **volontà della privatizzazione**, proprio laddove delinea i contorni del datore di lavoro dichiarato assente nella realtà. È ovvio che il riferimento è all'**art. 5**, che crea lo **spartiacque tra** le fonti in materia di **macro-organizzazione e micro-organizzazione**. La prima riservata alla legge, agli altri atti normativi ed ai provvedimenti amministrativi (tutti atti di natura pubblica), la seconda rimessa agli organi preposti alla gestione ai quali spetta l'assunzione, nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'**art. 2, co. 1, del Dlgs n. 165 del 2001**, delle determinazioni (che hanno valenza di atti di natura privata) per l'organizzazione degli uffici e delle misure inerenti la gestione dei rapporti di lavoro, con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro.

Questo spirito permea, come abbiamo detto, **tutta la riforma, che non può che essere letta come "privatizzazione"**, ed in questo senso va anche interpretata la modalità di gestione delle relazioni sindacali di secondo livello che devono necessariamente rispondere alle finalità proprie della **contrattazione collettiva integrativa** che sono quelle di promuovere la produttività dell'azienda e di rapportare a questa il salario accessorio proprio come farebbe il datore di lavoro privato.

* Dirigente dipartimento della Funzione pubblica

Il Protocollo del 23 luglio 1993

Il **modello delle relazioni contrattuali pubbliche** si sviluppa in **coerenza con il sistema del settore privato** (art. 40, co. 3, del Dlgs 30 marzo 2001, n. 165). Quest'ultimo trova il suo fondamento nel Protocollo del 23 luglio 1993, espressione della **massima fase di concertazione tra Governo e parti sociali**.

L'**Intesa del 23 luglio 1993** si caratterizza per aver realizzato un **intervento di ampia portata** finalizzato a favorire il contenimento dell'inflazione, la salvaguardia dei redditi reali delle famiglie; il risanamento della finanza pubblica; sostanzialmente il rispetto dei fondamentali economici (Pil, inflazione e deficit pubblico) per l'adesione all'Unione monetaria.

Il Protocollo, definito da alcuni anche patto politico ed accordo sociale, determina la **definitiva eliminazione dell'indicizzazione automatica delle retribuzioni** e getta le basi per la nuova politica dei redditi fondata sul valore reale dei salari.

Tutto ciò intervenendo su **tre ambiti** tutti di ampia ed estrema rilevanza:

1) **i principi ed i contenuti della politica dei redditi** quale strumento di politica economica per conseguire **equità**

nella distribuzione del reddito attraverso il **contenimento dell'inflazione e dei redditi nominali**. Le parti concordano sessioni di confronto prima del Documento di programmazione economico-finanziaria, che fissa le politiche di bilancio, e prima della legge finanziaria, che provvede agli aspetti attuativi della politica di bilancio;

2) **gli assetti contrattuali e le rappresentanze sindacali di base**. Il modello prevede un contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria ed un secondo livello di contrattazione, aziendale o, alternativamente, territoriale. Il **contratto collettivo nazionale di lavoro** ha durata quadriennale per la materia normativa e biennale per la materia retributiva. Principio fondamentale, strettamente connesso con la politica dei redditi, è che la dinamica degli effetti economici del contratto, concordata nelle sessioni di confronto richiamate *sub* 1), deve essere coerente con i tassi di inflazione programmata assunti come obiettivo comune. In sede di rinnovo biennale dei minimi contrattuali è prevista la possibilità di riallineamenti retributivi mediante la comparazione tra l'inflazione programmata e quella effettiva (inflazio-

ne reale) intervenuta nel precedente biennio. Alla **contrattazione di secondo livello**, anch'essa di durata quadriennale, è rimessa la negoziazione del salario variabile collegata ai risultati di produttività e redditività dell'impresa. Questa seconda tipologia di contrattazione riguarda materie e istituti diversi e non ripetitivi rispetto a quelli retributivi propri del Ccnl. Il coordinamento dei due livelli contrattuali è assicurato, oltre che dai rimandi specifici del contratto nazionale, da un **coordinamento attuato attraverso il ruolo delle Rappresentanze sindacali unitarie (Rsu)**;

3) **le politiche per il mercato del lavoro e per il sistema produttivo**. Il quadro si completa attraverso la previsione di percorsi concertati che determinano importanti innovazioni ed evoluzioni anche sulla disciplina del mercato del lavoro. Si ricorda l'**ulteriore Patto del lavoro del 1996** che crea la premessa per il c.d. pacchetto Treu che ha introdotto le prime forme di flessibilità. Il tutto perseguendo obiettivi di rilancio della competitività delle imprese, di incremento degli investimenti e di miglioramento dei livelli occupazionali.

* * *

I metodi della concertazione e del dialogo sociale

Trattando di relazioni sindacali su tematiche di ordine nazionale (non già di settore o categoria), è utile accennare ai **metodi della concertazione e**

del dialogo sociale, sulla scelta dei quali si riscontrano orientamenti divergenti.

Le **dinamiche** che si instaurano, pur

interessando soggetti ed oggetti diversi rispetto alla contrattazione, espressione dei diversi ruoli, responsabilità decisionali e rapporti di forza tra le

parti, sono assimilabili a quelle che si instaurano, nell'ambito del settore pubblico, nelle relazioni sindacali di secondo livello, dove assistiamo spesso a situazioni estreme che vanno dall'eccessiva condivisione delle scelte da realizzare su tutti i campi sino all'assenza nei fatti di una sia pur minima contrattazione integrativa.

Il richiamo sintetico dei contenuti del Protocollo del 1993 evidenzia i tratti salienti della **concertazione** che si **caratterizza** per entrare in quei processi decisionali che investono **tematiche di rilevanza pubblica** che ineriscono tanto alle politiche reddituali, quanto a quelle sociali e del lavoro. A monte di questo importante accordo, letto da molti come inizio di un'era di protagonismo sindacale nella condivisione delle regole del gioco con gli organi politici responsabili delle scelte finali, vi era anche la consapevolezza di una situazione fortemente veicolata dallo stato dei conti pubblici e dall'urgenza di realizzare significativi interventi per consentire all'Italia l'ingresso nell'Unione monetaria.

L'esperienza della concertazione segue **fasi alterne**. Dopo la politica dei redditi, gli obiettivi di efficienza e sviluppo dei sistemi economici si dirigono verso prospettive di riforma del mercato del lavoro e del welfare con soluzioni necessarie che riducono lo spazio della negoziazione sociale e obbligano a realizzare riforme in sede parlamentare senza consenso sociale. La concertazione si esaurisce **agli ini-**

zi degli anni 2000 per lasciare il posto al **dialogo sociale di derivazione comunitaria**, che si caratterizza per portare con sé il mero obbligo della notifica delle ipotesi di intervento elaborate dal Governo o dal datore di lavoro, lasciando a questi - trascorso un certo lasso di tempo necessario per consentire le opportune valutazioni alla parte sindacale - la discrezionalità di trasformare in atti legislativi o decisioni datoriali le determinazioni iniziali.

Sul fronte concertazione-dialogo sociale sorgono **schieramenti contrastanti** soprattutto dopo la pubblicazione del "Libro Bianco" sul mercato del lavoro redatto dal gruppo di lavoro coordinato da Maurizio Sacconi e Marco Biagi. Si sostiene che inserire le parti sociali nel circuito di *decision making* porta con sé il rischio che le stesse vadano al di là del loro ruolo e che si inneschino dinamiche cogestionali. Questo si verifica soprattutto nel caso in cui i Governi, in particolar modo quelli deboli, facciano un uso eccessivo della concertazione e che questa, da tavolo di confronto, diventi sede di scambi politici e di ricerca di consenso e di legittimazione politica.

La **linea di demarcazione** tra uno strumento piuttosto che l'altro viene collegata non solo alla solidità della maggioranza di Governo ma anche alla natura delle scelte da operare. Le politiche economiche e sociali che hanno un forte impatto sono difficili da concertare quanto quelle volte a

spingere verso la competitività. Sono generalmente facile oggetto di concertazione gli interventi di redistribuzione della ricchezza, le politiche dei redditi volte ad evitare aumenti generalizzati dei prezzi e quindi il contenimento dell'inflazione e dei redditi nominali.

Emerge così un **elemento debole della concertazione sociale** che è dato dalla **tendenza a cercare**, almeno formalmente, **l'unanimità dei consensi**, con un potere di interdizione unilaterale in capo alle forze sociali.

Alcuni autori non mancano di rilevare le **difficoltà della concertazione in un assetto istituzionale** sostanzialmente **incompiuto**, essendo il sindacato privo di riconoscimento formale e mancando altresì regole certe sia sul lato del rapporto con lo Stato - per certificare la rappresentatività sindacale e per enucleare un sistema di relazioni - sia sul lato del rapporto con i propri rappresentanti - per legittimare democraticamente l'operato dei soggetti rappresentativi e rendere certo ed intangibile l'esercizio dei poteri di transazione degli interessi da parte del sindacato.

Il Protocollo del 23 luglio 1993 avrebbe per certi aspetti formalizzato rapporti che secondo l'art. 39 della Carta costituzionale richiedevano come presupposto la registrazione del sindacato. È avvenuto su questo fronte qualcosa di analogo di quanto successo nell'ambito del lavoro pubblico dove l'**operazione di istituzionalizzazione** è stata costruita dal Titolo III del decreto legislativo n. 165/2001.

* * *

La contrattazione collettiva nel settore pubblico

La contrattazione collettiva del settore pubblico è **ampiamente disciplinata dalla legge**. È utile evidenziare che il legislatore stabilisce un principio im-

portante secondo cui la contrattazione medesima **deve svolgersi in coerenza con quella del settore privato** (art. 40, co. 3, Dlgs n. 165/2001).

A sua volta il Protocollo del 23 luglio 1993 prevede che il **Governo** come datore di lavoro tenga un **coerente comportamento** anche **nella con-**

trattazione delle retribuzioni dei pubblici dipendenti e **nelle dinamiche salariali non soggette alla contrattazione**.

Quanto sopra fa discendere alcuni importanti **corollari**. Il **primo riguarda le scelte di Governo** all'atto della determinazione degli incrementi retributivi e quindi nella fase di **calcolo delle risorse da destinare al rinnovo dei contratti collettivi** che deve ispirarsi alla logica delle politiche reddituali contenute nel Patto del 23 luglio 1993. **Altri corollari** scaturiscono direttamente dall'**attuazione** in sede legislativa e contrattuale **del richiamato principio di coerenza con il modello privato** per quanto attiene a:

- **la durata;**
- **la struttura contrattuale** che determina un impatto almeno su tre diverse aree tematiche: 1) oggetto del contratto; 2) livelli di contrattazione; 3) soggetti che partecipano alla contrattazione;
- **i rapporti tra i diversi livelli.**

Il tasso di inflazione programmata per il calcolo delle risorse da destinare al rinnovo dei contratti

Partendo dal conto annuale della Ragioneria generale dello Stato è possibile conoscere le **unità in servizio e la retribuzione media** dei dipendenti pubblici. Il prodotto tra le due voci consente di calcolare la massa salariale esistente a cui viene applicato, in virtù delle regole sopra richiamate, **il tasso di inflazione programmata** per il successivo triennio in coerenza con il citato Accordo sul costo del lavoro del 1993.

Calcolate le risorse si passa alla **quantificazione degli oneri** per calcolare le autorizzazioni di spesa che gravano sul bilancio della Stato da inserire nella legge finanziaria. Con gli stessi criteri si calcolano anche gli **oneri da destinare alla contrattazione integrativa**. Per le amministrazioni diverse dallo Stato l'onere è a carico dei rispettivi bilanci salvo possibili finan-

ziamenti parziali a carico sempre del bilancio statale.

Durata dei contratti secondo quanto disposto dal Protocollo del 23 luglio 1993

Per quanto riguarda la durata dei contratti collettivi che ritroviamo diffusamente disciplinata negli stessi, i Ccnl hanno durata **quadriennale per la parte normativa e biennale per quella economica**. Il contratto collettivo integrativo ha una durata quadriennale e contempla tutti gli istituti contrattuali rimessi a tale livello, da trattarsi in un'unica sessione contrattuale, tranne per le materie previste dal contratto collettivo nazionale di lavoro che per loro natura richiedono tempi di negoziazione diversi. In particolare viene negoziata con **cadenza annuale** l'utilizzazione delle risorse destinate al **trattamento accessorio**. Si ricorda in merito di durata che a maggio 2007 Governo e parti sociali hanno varato anche una sperimentazione per la durata triennale del contratto, dal 2008 al 2010.

Struttura del contratto: oggetto, livelli di contrattazione, soggetti

Come previsto dal co. 1 dell'art. 40 del Dlgs n. 165/2001, **oggetto** della contrattazione sono **le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali**. Questo rinvio è riconducibile alla classica distinzione presente sia nei contratti nazionali sia in quelli integrativi tra:

- **parte normativa:** che **disciplina appunto il trattamento normativo ed economico** relativo allo scambio contrattuale tra datore di lavoro e lavoratore. La nuova formulazione dell'art. 40 non contempla più le 7 materie che l'art. 2, co. 1, lett. c), della L. n. 421/1992 riservava al regime di diritto pubblico, ovvero: 1) le responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento di procedure amministrative; 2) gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; 3) i principi fondamen-

tali di organizzazione degli uffici; 4) i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro; 5) i ruoli e le dotazioni organiche nonché la loro consistenza complessiva. Le dotazioni complessive di ciascuna qualifica sono definite previa informazione alle organizzazioni sindacali interessate maggiormente rappresentative sul piano nazionale; 6) la garanzia della libertà di insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca; 7) la disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l'impiego pubblico ed altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici. Si ritiene tuttavia, da una lettura sistematica con l'art. 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che i contratti collettivi nazionali di categoria non possano intervenire su detta materia per il criterio cardine secondo cui **la macro-organizzazione rimane assoggettata agli atti unilaterali**, ovvero ai principi generali fissati per legge e, sulla base degli stessi, agli atti organizzativi adottati secondo i rispettivi ordinamenti, che individuano gli uffici di maggiore rilevanza, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi e dotazioni organiche complessive. Questa lettura è coerente anche con l'art. 97 della Costituzione in virtù dell'interpretazione che separa il rapporto di lavoro dall'organizzazione degli uffici pubblici per i quali è prevista una riserva di legge relativa;

- **parte obbligatoria:** che **riguarda le clausole che direttamente organizzano l'attività contrattuale in termini di procedure da seguire, di strumenti di amministrazione, di forme di partecipazione**. È fondamentale a questo proposito sottolineare che la contrattazione si svolge in **assoluta autonomia tra le parti** non sussistendo alcun obbligo a trattare sia in sede nazionale, sia in sede decentrata. Nel sistema vigente con la L. n. 93 del 1983 la contrattazione era necessaria. L'attuale sistema **obbliga a trattare**

nel limite temporale previsto dai contratti ma non a stipulare, salvo per quanto riguarda il trattamento economico. È utile richiamare al riguardo l'art. 2, co. 3, del Dlgs n. 165/2001, secondo cui l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. L'art. 43 dello stesso decreto enuncia poi un'esplicita riserva di contratto collettivo per il trattamento economico fondamentale ed accessorio dei dipendenti pubblici. Le amministrazioni devono assicurare ai lavoratori parità di trattamento contrattuale, trattamento che non può essere inferiore a quello previsto dai contratti collettivi. A tal proposito è importante riflettere sulle posizioni di forza tra le parti a fronte di un reciproco obbligo di contrattare. Dovrebbe subentrare al riguardo il comune senso di responsabilità per definire soluzioni di giusta composizione degli interessi delle parti.

Per quanto attiene ai livelli di contrattazione ne sono previsti almeno due:

- il primo livello è quello nazionale che può riguardare tanto la contrattazione c.d. quadro quanto quella di comparto. Nell'ambito della contrattazione collettiva quadro sono stabiliti i comparti di contrattazione collettiva per settori affini ed omogenei e le aree di contrattazione autonoma della dirigenza, nonché le sezioni specifiche per tipologie professionali, gli istituti comuni a più comparti o a tutte le pubbliche amministrazioni. Quando si parla di comparti affini ed omogenei si fa riferimento tanto alla tipologia organizzativa delle amministrazioni interessate quanto alle peculiarità della posizione professionale dei propri dipendenti;

- il secondo livello è quello della contrattazione integrativa che si svolge a livello di amministrazione, a cui si aggiunge in alcuni casi la con-

trattazione decentrata o territoriale di terzo livello. Nel comparto Sanità è previsto un secondo livello unico coincidente con la singola amministrazione. Possono essere presenti livelli regionali di contrattazione come avviene sempre per la Sanità per la definizione delle disponibilità finanziarie. Non costituisce un livello di contrattazione terzo il coordinamento regionale previsto nel settore della Sanità sia per la dirigenza medica e veterinaria sia per il personale del comparto. Il coordinamento regionale si esprime con atti di indirizzo preceduti da un confronto con le organizzazioni sindacali che non si configura certamente come contrattazione.

Circa i soggetti della contrattazione collettiva occorre distinguere i vari livelli. Sul piano della contrattazione nazionale la rappresentanza pubblica spetta sempre all'Aran che si avvale degli indirizzi ricevuti dai Comitati di settore. Nella procedura dei contratti collettivi quadro, l'Aran riceve gli indirizzi dall'organismo di coordinamento dei Comitati di settore di cui fa parte anche il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione. In sede di contrattazione integrativa, la delegazione di parte pubblica è prevista dal contratto collettivo nazionale di lavoro.

Per quanto riguarda la parte sindacale, sono ammesse alla contrattazione collettiva nazionale le organizzazioni sindacali che hanno una rappresentatività superiore al 5% calcolata facendo la media tra il numero delle deleghe e la percentuale dei voti ottenuti per l'elezione delle Rsu. Sono altresì ammesse le Confederazioni delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

In sede di contrattazione nazionale quadro sono ammesse le Confederazioni sindacali alle quali siano affiliate organizzazioni sindacali che siano rappresentative in almeno due comparti o aree contrattuali. La parte sindacale è indicata dalla legge anche per

quanto attiene alla contrattazione di secondo livello. A parte la possibilità di costituire le rappresentanze sindacali aziendali, è poi prevista la costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie e la partecipazione delle organizzazioni sindacali territoriali aderenti alle associazioni firmatarie del Ccnl. Nell'Accordo quadro che disciplina l'elezione e le prerogative delle Rappresentanze sindacali unitarie è previsto che le Rsu subentrino di diritto alle Rsa, nel senso che le organizzazioni sindacali che hanno sottoscritto l'Accordo quadro si impegnano a non costituire proprie rappresentanze sindacali aziendali. A questa disposizione si aggiunge quella che prevede il principio della titolarità congiunta dei poteri di contrattazione tra Rsu e sindacato esterno.

Rapporti tra i livelli di contrattazione

L'art. 40, co. 3, del più volte citato Dl n. 165 del 30 marzo 2001 prevede che le pubbliche amministrazioni attivino autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione.

La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali (il secondo livello è vincolato strutturalmente al primo livello), tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. Le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate.

Lavoro pubblico e Titolo V della Carta costituzionale

Un aspetto che merita senz'altro approfondimento è come il modello contrattuale si concilia con la modifica del Titolo V della Costituzione. Il **nuovo art. 117** della Carta fondamentale, dopo le modifiche apportate dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, pone la delicata **questione dello "spazio negoziale" in tema di rapporto di lavoro** alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche rispetto alle competenze che la nuova norma costituzionale conferisce alle Regioni.

Si richiamano al riguardo le **lett. l) e m)**, che rispettivamente prevedono la

potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di **ordinamento civile e penale** e di **determinazione dei livelli essenziali** delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Sono invece oggetto di **legislazione concorrente** (potestà legislativa regionale, salvo i principi fondamentali riservati alla legislazione statale) la **tutela e sicurezza del lavoro**; la formazione professionale; la materia delle professioni; la previdenza complementare e integrativa; l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coor-

dinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Ne deriva pertanto che **la contrattazione** in ragione della sua derivazione dalla legge statale possa continuare a **regolare i rapporti individuali e collettivi di lavoro delle pubbliche amministrazioni**.

In ogni caso non va intaccata l'area rimessa alla competenza delle Regioni che hanno potestà legislativa per gli aspetti di rilevanza organizzativo-ordinamentale e per tutti gli istituti e le materie residuali rientranti nella nozione di tutela e sicurezza del lavoro.

* * *

La crisi del sistema contrattuale

Uno degli aspetti più controversi in materia di lavoro è la **scelta del sistema da privilegiare: il contratto collettivo nazionale** (quindi il centralismo) **o la contrattazione aziendale o territoriale**.

Il dibattito al momento è particolarmente acceso nella consapevolezza che la nascita di nuovi modelli contrattuali sia fondamentale per la società, per il sistema delle relazioni industriali, per la struttura del sistema produttivo. Prevale su tutti la consapevolezza che le **dinamiche** che si innescano in sede contrattuale siano **determinanti per la trasformazione del lavoro** e conseguente-

mente dell'economia.

Gli argomenti accesi affrontati nel settore privato possono certamente essere riferiti anche al settore pubblico laddove si parla di **quanto e come retribuire le prestazioni rese**, ritenendo che i riflessi della produttività di un dipendente pubblico sul sistema economico siano percepibili in ragione della qualità del servizio erogato e del grado di soddisfazione che ne deriva sul cittadino, strumenti di misura utili anche per verificare il corretto utilizzo delle risorse pubbliche che retribuiscono la prestazione dei lavoratori.

Ciò premesso, è importante evidenziare qual è la **funzione** tradizionale del contratto collettivo nazionale ovvero quella di **fissare** in detta sede **trattamenti economici idonei a garantire una tutela unitaria di tutti i lavoratori** che ponga un argine anche a meccanismi inflattivi altrimenti non controllabili.

Ma tale sistema deve fare i conti con gli inconvenienti di una perequazione di massa che prescinde dalle variabili di vita di ciascun lavoratore, sacrificandone i meriti, la qualità professionale, nonché il valore reale del salario in ragione del contesto economico del territorio in cui vive.

La ponderazione di questi elementi potrebbe potenzialmente trovare la sua sede naturale di trattazione in accordi sindacali di livello aziendale. **Valorizzare la contrattazione aziendale o territoriale significherebbe spingere verso politiche retributive maggiormente differenziate capaci di creare processi competitivi e di impulso sull'intero sistema economico.** L'operazione sarebbe di forte impatto già nel settore privato ed ancor di più, ovviamente, nel settore pubblico dove l'esigenza di una retribuzione differenziata sul territorio presupporrebbe una rivoluzione culturale.

Un aspetto che potrebbe ostacolare lo sviluppo di una contrattazione di livello territoriale o aziendale è legato all'assenza di un assetto sindacale adeguato, assetto attualmente costruito sulle categorie professionali e fortemente spinto, perciò, verso

un'impostazione di stampo corporativistico a cui si accompagna un'organizzazione fortemente accentrata del sindacato.

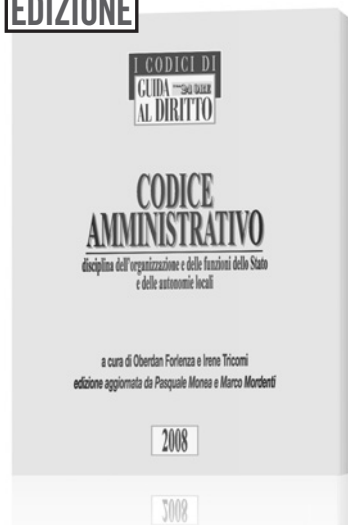
In un sistema di questo tipo alla **contrattazione aziendale** rimane la **negoziante su istituti ed aspetti già previsti e delegati dalla sede nazionale** e non su materie inerenti al rapporto di lavoro autonome dal contratto nazionale, non potendo rimettersi ad un sindacato territoriale o un organismo, rappresentativo del personale la possibilità di negoziare sull'intero assetto retributivo. Senza trascurare le valutazioni di merito che certamente non troverebbero i sindacati propensi a concordare modelli retributivi differenziati per territorio.

Le difficoltà oggettive che scaturiscono dal quadro richiamato inducono a ritenere che, fermo restando il ruolo centrale del Ccnl per sostenere

e valorizzare il potere d'acquisto per tutti i lavoratori in ogni parte del Paese, **occorre poi esaltare la contrattazione di secondo livello** che non può rimanere schiacciata da quella di primo livello ma deve, piuttosto, poter contare su margini di vera autonomia che vadano a combinare realmente le dinamiche produttive dell'azienda con quelle retributive a favore del lavoratore. In particolare, **nel settore pubblico occorre** legare la corresponsione dei trattamenti accessori innanzitutto al grado di soddisfazione dell'utenza, prevedendo strumenti di controllo dell'utilizzo delle risorse pubbliche anche in capo alla collettività. Si tratta di **mettere in piedi sistemi nuovi** e soprattutto, come evidenziato da Brunetta, individuare soprattutto sul secondo livello il datore di lavoro pubblico. ■

I CODICI DI GUIDA AL DIRITTO

NUOVA
EDIZIONE



CODICE AMMINISTRATIVO

Disciplina dell'organizzazione e delle funzioni dello Stato e delle autonomie locali

O. Forlenza, I. Tricomi

Il volume, nella prima sezione, considera i **provvedimenti normativi**, suddivisi per argomenti, relativi alla tematica propria del Codice. A corredo, nelle successive tre sezioni, sono disposte **una selezione di interpretazioni ufficiali** (prassi), una di **giurisprudenza** (prevalentemente legittimità) e una di **schemi e/o formule** (esemplificativi della norma), tutte riconducibili ai citati provvedimenti.

Edizione 2008: Il Codice registra gli ultimi interventi di modifica, attuati dal legislatore, riguardanti il quadro normativo raccolto nei diversi corpus legislativi quali: il **Codice dei contratti relativi a lavori, servizi e forniture** (D.Lgs. 163/2006), le **norme in materia ambientale** (D.Lgs. 152/2006), il **Codice della privacy** (D.Lgs. 196/2006), il **Codice dell'amministrazione digitale** (D.Lgs. 82/2005), il **Codice dei beni culturali e del paesaggio** (D.Lgs. 42/2004). Accanto a tale disciplina figurano aggiornati il **Testo unico sull'immigrazione** con il relativo **Regolamento di attuazione**, i **Testi unici della espropriazione per pubblica utilità e dell'edilizia** nonché le norme sulle elezioni politiche e sul rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Pagg. 3.200 – € 49,00

Gruppo

Il Sole
24 ORE

La cultura dei fatti.

Il prodotto è disponibile anche nelle librerie professionali.

Trova quella più vicina all'indirizzo www.librerie.ilssole24ore.com