

li e criteri di responsabilità, ma occorre individuare forme e modalità per il lavoro di impulso e regia per assicurare integrazione e massima efficacia.

Le norme sulla riconfigurazione degli ambiti della contrattazione – su cui è intervenuto il dlgs. n. 150 del 2009 (v. gli artt. 33, 34 e 35 che hanno modificato gli artt. 2, 5 e 9 del dlgs. n. 165 del 2001 nonché il novellato art. 40 del dlgs. n. 165 da parte dell'art. 54 del "150") – valide per tutti i futuri tavoli negoziali, sono già operanti e prevedono che gli attuali contratti decentrati debbano essere adeguati entro il prossimo anno, pena la perdita di efficacia (art. 65, dlgs. n. 150 del 2009). È una fase transitoria, in attesa dei nuovi contratti nazionali, nella quale non possono essere certo congelate le relazioni sindacali a livello di contrattazione decentrata. Nel testo si è diffusamente trattato l'argomento sotto i diversi profili e risvolti. Qui si vuole richiamare l'esigenza che anche il sistema delle relazioni sindacali non sia questione della sola delegazione trattativa, ma che si colga l'esigenza che questa operi in costante raccordo con l'intero gruppo dirigente dell'ente.

Si è già detto della tassatività delle materie sottoposte alla contrattazione integrativa; per tutti i tavoli contrattuali valgono, poi, gli stringenti vincoli introdotti nella fonte legislativa (v. gli artt. 19, 23, 27, 54 del dlgs. n. 150 del 2009). Nel rispetto di questi ambiti e vincoli sarà da svolgersi la negoziazione, con un tavolo che deve essere preceduto, per la parte pubblica, da un preventivo atto di indirizzo della giunta; atto d'indirizzo che necessariamente non potrà che essere il risultato del lavoro congiunto dei vertici amministrativi dell'ente con i rispettivi vertici politici, affinché vengano a ricordarsi le politiche di governo con l'azione performante delle strutture.

La completa modificazione del sistema concernente i percorsi di carriera implica la revisione della regolamentazione degli enti, individuando quali siano gli spazi di autonomia regolamentare. Per dare applicazione alla riserva agli enti è necessario disciplinare le modalità di individuazione del personale riservato, il collegamento con il sistema di valutazione, la gestione della graduatoria nonché in che rapporto sia con i concorsi l'esplicitamento delle procedure di mobilità (della mobilità obbligatoria e della mobilità volontaria).

Una riforma che investe in modo così sistematico tutte le strutture degli enti e che intende modificare il tradizionale rapporto con la collettività, che deve basarsi sulla massima trasparenza, chiama ad una responsabilità particolare i vertici degli enti stessi. Come si è cercato di evidenziare, ripropone, accentuando le responsabilità gestionali, la questione del corretto rapporto fra politica ed amministrazione. Tali caratteri della riforma ci sembra che richiedano due condizioni imprescindibili: un ruolo d'impulso e di regia applicativa del segretario

GAETANO ZILIO GRANDI

Regole, attori e procedimento della contrattazione nazionale

Sommario: 1. Dalla contrattazione alla legge e ai poteri organizzativi: quali esiti per il gioco delle fonti? (artt. 2, 5 e 6, dlgs. n. 165 del 2001). – 2. La "nuova" Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (art. 46, dlgs. n. 165 del 2001). – 2.1. Contrattazione collettiva nazionale e rappresentatività sindacale. – 2.2. Comparti e aree della contrattazione collettiva. – 3. Il "nuovo" procedimento di contrattazione collettiva (art. 47, dlgs. n. 165 del 2001). – 3.1. Dallo "stallo" alla erogazione retributiva "unilaterale": la tutela retributiva di cui all'art. 47-bis, dlgs. n. 165 del 2001. – 3.2. Disponibilità e verifica degli oneri della contrattazione collettiva nazionale (art. 48, dlgs. n. 165 del 2001). – 4. La "nuova" interazione autentica dei contratti collettivi. – 5. Enti territoriali e riforme del lavoro pubblici: quali peculiarità? – 5.1. La contrattazione collettiva nelle Regioni e Province autonome. – Riferimenti bibliografici.

1. Dalla contrattazione alla legge e ai poteri organizzativi: quali esiti per il gioco delle fonti? (artt. 2, 5 e 6, dlgs. n. 165 del 2001)

La c.d. "terza" riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni – nella quale trovano spazio ovviamente anche le autonomie locali – ha nuovamente posto al centro del dibattito giuridico gli strumenti, taluni consolidati, altri decisamente innovativi, con i quali il legislatore, *retzius* ogni legislatore, ha cercato negli ultimi diciott'anni di mettere mano al corretto funzionamento della macchina amministrativa; sia essa vista nella propria struttura centrale (ministeri, enti parastatali, ecc.), sia essa considerata nelle proprie strutture periferiche e territoriali, a loro volta immesse nel circuito del c.d. federalismo che non può non avere ripercussioni dal e sullo stesso sistema di regolazione giuridica del lavoro negli enti locali.

Tale prima, quasi scontata, considerazione sconta, tuttavia, a monte, o meglio scontava, una sorta di presupposizione per le quale il semplice "approccio" al fattore lavoro risulterebbe sufficiente a modificare anche gli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni italiane. La migliore dottrina¹

(Cassese) riconosceva infatti che se è vero che il cambiamento delle regole del lavoro possono in astratto sviluppare processi virtuosi nelle organizzazioni pubbliche, la formale simulazione di un ambiente privatistico, laddove esso non è sostanzialmente tale², rischia invece di assommare pregi e difetti dei diversi contesti e settori.

In questo senso, il ruolo e la tendenziale onnipresenza della contrattazione collettiva, a seguito della "prima" (legge n. 421 del 1992 e d.lgs. n. 29 del 1993 e l'70 del 1993) e soprattutto della "seconda" riforma (d.lgs. n. 396 del 1997 e n. 30 del 1998) ha portato ad una situazione di essenziale "cogestione" da parte delle organizzazioni sindacali della stessa organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni, con diversificati gradi di sviluppo a seconda dei vari contesti.

Quello degli enti locali, qui particolarmente all'attenzione, costituisce, come si vedrà più avanti, un evidente banco di prova del parziale esito fallimentare della delega in bianco rilasciata alle parti sociali dal legislatore degli anni '90, situazione questa che ha, non a caso, spinto verso una "nuova" regolazione da un lato, e ad una parziale riscrittura del testo unico (ma provvisorio) conseguente alle normative del precedente decennio, *sub specie* dell'ancora fondamentale lgs. n. 165 del 2001.

L'agetivazione "nuovo/a", qui abusata a partire dal sommario, ha l'immediato fine di centrare l'obiettivo su una questione chiaramente preliminare rispetto all'analisi degli istituti qui in oggetto. In effetti, nel dibattito aperto ancora in presenza della sola legge delega n. 15 del 2009, ma in verità già con riguardo alle anticipazioni contenute nel d.l. n. 133 del 2008 e quindi nella legge finanziaria per il 2010, un punto centrale atteneva al carattere innovativo delle norme introdotte, con particolare riguardo alla assunta ri-pubblicizzazione del lavoro pubblico, dato l'assetto delle fonti dettato già dall'art. 1, c. 1, legge n. 15 del 2009 e poi ribadito dall'art. 2, d.lgs. n. 150 del 2009.

Prendendo che non condividiamo tale opinione, posto che non sono certo stati intaccati i principi cardine della riforma del 1993, ovvero la privatizzazione e contrattualizzazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, e dunque anche degli enti locali, si tratta in *apicibus* di considerare piuttosto quale esito sui suddetti principi, nella loro implementazione, comportino le norme contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009, con specifico riguardo al sistema e agli attori della contrattazione collettiva nazionale.

Invero, seppure l'art. 2, c. 1, del citato d.lgs. ricordi che «*le amministrazioni pubbliche definiscono (...) mediante atti organizzativi secondo i rispettivi ordinamenti, le linee fondamentali di organizzazione degli uffici*», e così via con ri-

guardo alla c.d. macro organizzazione, i commi successivi confermano, se necessario, che «*i rapporti di lavoro dei dipendenti (...) sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sulla impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo*» (c.d. privatizzazione); e ancora che «*i rapporti individuali di lavoro di cui al c. 2 sono regolati contrattualmente*». Dunque, in proposito, tanto rumore per nulla!

La verità è che neppure la clausola anticipata nella legge delega n. 15 del 2009 e quindi esplicitata nell'art. 3-bis, d.lgs. n. 150 del 2009 («*Nel caso di nullità delle disposizioni contrattuali per violazione di norme imperative o dei limiti fissati alla contrattazione collettiva, si applicano gli artt. 1339 e 1419, comma 2, del codice civile*») costituisce una novità, posto che la questione potrebbe presentarsi solo con riguardo alla c.d. sostituzione automatica delle norme contrattuali nulle, laddove non sussistesse una norma relativa "sostitutiva".

Ciò brevemente detto con riguardo al raccordo tra le fonti³ a seguito di quello che è stato definito "capovolgimento" delle stesse, vi è da dire che il vero motore della riforma in atto è (*rectius* dovrebbe essere) l'atto organizzativo, a valle del quale si pongono i singoli atti datoriali e pertanto privatistici assunti nell'ambito della legge e dei primi dai dirigenti, quali organi preposti alla gestione, e in particolare l'esercizio dei poteri dirigenziali mediante «*risorse inerenti la gestione delle risorse umane (...) nonché la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici*».

La scelta di privilegiare, ora, da un lato la legge e dall'altra i poteri unilaterali delle pubbliche amministrazioni, risponde ad un semplice quanto disarmante (e reale) problema, consistente nella avvenuta *par-sindacalizzazione* dell'assetto regolativo dei rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, e a dire il vero anche degli assetti organizzativi degli stessi, la citata macro-organizzazione, che sin dall'inizio il legislatore aveva accuratamente trattenuto nell'alveo degli ambiti riservati a legge e atti organizzativo-amministrativi. Solo che in seguito la contrattazione collettiva o meglio le diverse forme di relazioni sindacali (dall'informazione alla consultazione alla concentrazione) previste nel decreto e nei contratti ha spostato il baricentro verso una concreta disciplina, lo si ripete, sostanzialmente cogestita dalle relazioni di lavoro, *lato sensu* considerate, anche in considerazione della composizione dell'Atan, sulla quale subito si tornerà. Basti in proposito citare la previsione e attuazione, in sede collettiva, delle progressioni di carriera, orizzontali e verticali, la stipulazione di contratti integrativi privi di copertura economica e in palese violazione dei contratti nazionali, ma anche la pesante intrusione della contrattazione collettiva

ella stessa definizione dei processi di stabilizzazione del personale, sulla base delle leggi finanziarie per il 2007 e il 2008, oltre che della legge attuativa del decreto sul *Wellfare* del luglio 2007, n. 247/2007⁴, e così pure va considerato l'intervento della contrattazione collettiva in materia di trattamento economico accessorio, specie in sede di accordo integrativo e con riguardo al raggiungimento degli obiettivi, il collegato meccanismo di funzionamento dei sistemi di valutazione dei dipendenti e soprattutto dei dirigenti⁵.

La "nuova" Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (art. 46, d.lgs. n. 165 del 2001)

Tra i punti di maggiore discussione, ben prima della approvazione di legge e del decreto legislativo del 2009, va posto senz'altro il ruolo e la composizione dell'Aran, l'Agenzia per le relazioni negoziali nelle amministrazioni pubbliche. Non a caso si è parlato in proposito di "protagonista *double face*"⁶, che già la storia dell'Aran, confusa e mutevole, rappresenta appieno le difficoltà non solo del legislatore ma altresì delle parti sociali a porsi e risolvere il dilemma centrale della rappresentanza di parte datoriale⁷.

Da organismo monocratico strettamente legato all'esecutivo, ad un comitato spronato dal centro e dalla periferia, simile secondo alcuni ad una delle terrose *Authority* sorte nell'ultimo ventennio, ad una nuova versione, con il s. n. 396 del 1997, per la quale risulta viepiù sviluppato il ruolo delle autonomie locali e soprattutto emerge la possibilità di istituire delegazioni regionali o pluriregionali ed un maggior spettro di funzioni.

Solo che, così muovendosi, il legislatore ha configurato l'Agenzia in termini ibridici (v. ad es. l'attribuzione delle personalità giuridica di diritto pubblico) ma attribuendole funzioni tipicamente privatistiche, il che non poteva comportare problemi nello svolgimento, massimamente, della funzione regale, appunto quella di contrattazione collettiva. Alla luce del t. n. n. 165

4. G. ZILIO GRANDI, *Contrattazione integrativa e nuovi sistemi di controllo della negoziazione in La riforma del lavoro*, a cura di TRASSAROLI-KRUSI, Giuffrè, Milano, 2008; ID., *Controllo e contrattazione integrativa*, in *La riforma del lavoro pubblico*, a cura di F. CARINCI-S. MANARIPSONI, Milano, 2010.

5. Sul "dilemma di funzionamento" del sistema v. anche MAINARDI, *op. cit.*

6. I. CAUSATI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: legge n. 133 del 2008 alla legge delega n. 15 del 2009*, in WPCS "Massimo D'Antona", IT, 009, 14-3 ss.

del 2001, dunque, l'Agenzia si trovava a muoversi in contesti giuridici complessi, e in un ambiente "economico" del tutto particolare: invero le rigidità eteronome risultano comunque rilevanti, se si pensa da un lato al fatto che l'Aran è pesantemente condizionata, a monte, dallo stanziamento delle risorse per i contratti da parte del governo; e dall'altro al non minore influsso che su di essa svolge l'attività di indirizzo dei comitati di settore, con particolare riguardo proprio al comparto regioni-enti locali; e ancora dal ruolo svolto dalla Corte di conti, che da una iniziale timidezza normativa (procedura di certificazione ex art. 47, c. 7, d.lgs. n. 165 del 2001) sfocerà poi, come vedremo, in ben altri significati ed ambiti. E tutto ciò risultava ancora più "complicato" dalla riforma costituzionale del Titolo V e dunque anche al sistema di cui ci si occupa introdotto dalla legge n. 448 del 2001.

È evidente che già allora si cominciava a vedere nel concreto funzionamento della relazione Aran/comitati di settore qualcosa di poco virtuoso: sia dal punto di vista strettamente giuridico, nel senso di una pesante limitazione "centralistica" del loro ruolo e dei conseguenti profili di incostituzionalità tanto delle norme di cui alla citata legge n. 448 del 2001, quanto delle successive leggi finanziarie per il 2003 e il 2004 alla luce delle riforme del titolo V della Costituzione; sia dal punto di vista della rappresentanza e varietà "interna" al sistema delle autonomie locali, che si viene così a scontrare con l'opposta esigenza di omogeneità della regolamentazione contrattuale.

Il d.lgs. n. 150 del 2009 interviene sull'art. 46, d.lgs. n. 165 del 2001, integrandolo e modificandolo, in specie per quel che riguarda composizione e funzioni. Fermi restando i primi due commi, dedicati a quello che potremmo chiamare "core business" dell'Agenzia, ovvero alla legale rappresentanza della stessa nei confronti delle pubbliche amministrazioni, alla attività - contrattuale nazionale o di assistenza alla contrattazione integrativa - svolta, e alla possibile estensione sul territorio mediante delegazioni regionali o pluri-regionali, i commi successivi, più numerosi che in passato, introducono rilevanti novità che si potrebbero tutte inquadrare nella più ampia tendenza a "de-politicizzare" o meglio de-sindacalizzare - ma su questo si tornerà - la composizione della struttura decisionale. Non a caso l'interesse maggiore è dedicato al Presidente, nominato con d.p.r. su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione previo parere della Conferenza unificata; e non a caso in luogo del precedente Comitato direttivo è istituito un Collegio di indirizzo e controllo costituito da quattro componenti, due designati con d.p.c.m., su proposta, rispettivamente, del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro dell'economia e delle finanze e altri due, su indicazione, dell'Anac e Upi ovvero della Conferenza delle regioni e delle province autonome. Men-

uffici elettivi, cariche in partiti politici ovvero cariche in organizzazioni sindacali e così pure che abbiano avuto qualsivoglia rapporto professionale o di consulenza con organizzazioni politiche e sindacali.

Si tratta di una evidente, e a nostro avviso coerente, scelta di – per quel che è possibile e con uno strumento forse rozzo quale l'incompatibilità – "sganciare" anche soggettivamente la composizione dell'Aran dal mondo politico e sindacale⁹. Sebbene sia stato facile imputare un profilo di incostituzionalità ovvero di incompatibilità e infine anche una venatura di ipocrisia alla nuova disposizione, posto che appare evidente che la scelta ricadrà sì su esperti, ma evidentemente tali non riconosciuti e valorizzati dal ministro per la pubblica amministrazione e innovazione, va evidenziato comunque che, così facendo, lo stesso Ministro almeno assume su di sé la (quasi) piena responsabilità della composizione dell'Agenzia. Il che, in tempi di generalizzata ritenuta irresponsabilità politica, non è poco. Così come non indifferente ci appare la modifica introdotta al meccanismo di definizione del contributo a carico delle diverse amministrazioni per il finanziamento dell'Aran, stabilita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con quello per la pubblica amministrazione e innovazione, e a quello di riscossione dei contributi, mediante assegnazione di risorse con la legge annuale di bilancio e imputazione all'unità revisionale dello stato di previsione del ministero dell'economia e delle finanze. Il richiamo a quest'ultimo Ministero, che emerge in più punti delle norme sull'Aran come modificata dal d.lgs. n. 150 del 2009, che appare contraddistinguersi come *partner* sia dell'Aran che soprattutto del Ministero della pubblica amministrazione e innovazione oppure una scelta coerente con la primaria esigenza di contenere i costi delle pubbliche amministrazioni da un lato e aumentare la conoscenza delle stesse dall'altro, conoscenza alla quale il Ministero dell'economia e delle finanze, insieme all'Istat e alla Corte dei conti, saprà senz'altro dare risposta.

Ai fini dello svolgimento delle proprie funzioni, infine, l'Aran può avvalersi – e senza più un contingentamento massimo – sia di personale, anche dirigenziale, proveniente da pubbliche amministrazioni rappresentate e poste fuori ruolo o comandate, sia di esperti e collaboratori esterni.

2.1. Contrattazione collettiva nazionale e rappresentatività sindacale

Se Sparta piange, Arene non ride: anche il sistema di rappresentanza sindacale nelle pubbliche amministrazioni, certo maggiormente coeso e regolamentato rispetto al settore privato⁸, soffre di alcune disfunzioni legate alle ragioni strutturali, giuridiche e storiche della mancata unificazione tra i sistemi nei due

diversi settori⁹, dall'art. 39 Cost. all'assetto della rappresentanza, tra sindacalismo autonomo e confederale, numerose sono le cause per le quali anche alla luce dei recenti accordi sulla nuova struttura contrattuale del 2009 è possibile al massimo intravedere un ulteriore passo di avvicinamento tra i due settori¹⁰.

Per quanto attiene alla rappresentanza sindacale con riguardo alla contrattazione nazionale, qui rilevante, essa risente evidentemente della funzione di consentire l'efficacia generale del contratto, in verità non fondata sul meccanismo rappresentativo bensì sui consueti, dal d.lgs. n. 29 del 1993 in poi, tre canoni della rappresentanza obbligatoria dell'Aran, del dovere di osservanza degli obblighi negoziali da parte delle singole amministrazioni e della regola della parità di trattamento rinforzata dall'obbligo di conformazione dei contratti individuali alle regole collettive. Tutto ciò confermato dalla stessa Corte costituzionale con la nota decisione n. 309 del 1997 (in *Mass. giur. lav.*, 1998, 9) e nel solco di una ricostruzione "mista" e compromissoria del sistema di rappresentanza, a cavallo tra sindacato-associazione e sindacato-istituzione. È stato così possibile sostenere coerentemente¹¹ la creazione di un modello di rappresentanza "ascendente", alla stregua del quale il criterio di misurazione della rappresentanza unitaria sale appunto i diversi livelli sino a caratterizzare la rappresentatività in ambito di contrattazione collettiva nazionale di comparto e di area, accordata alle confederazioni ai sensi dell'art. 43, c. 2, d.lgs. n. 165 del 2001, alle quali le organizzazioni sindacali ammesse siano affiliate, ed ancor prima ovviamente *ex art.* 43, c. 1, alle stesse organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o nell'area una rappresentatività non inferiore al 5 per cento, considerando a tal fine la media tra il dato associativo e il dato elettorale, rispettivamente espressi dalla percentuale delle deleghe per il versamento dei contributi sindacali e dalla percentuale di voti ottenuti nelle elezioni delle rappresentanze unitarie del personale.

Nulla cambia in proposito dopo il d.lgs. n. 150 del 2009, anche se molto è invece modificato – e ciò non può non influire sul sistema di rappresentanza e rappresentatività – con riguardo alla struttura e al numero dei comparti, come subito si dirà.

Invero l'art. 40, d.lgs. n. 165 del 2001, così come profondamente innovato

⁹ Cfr. N. DE MARINIS, *Rappresentanza e rappresentatività ai fini della contrattazione collettiva, in Il diritto del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di F. CARINCI-L. ZAPPALÀ, Utet, Torino, 2004, p. 421 ss.

¹⁰ Di "convincimento (e dunque rischio) di toccare (casì) il nervo più scoperto" del sistema di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, così come consolidatosi negli anni parla F. CARINCI, *La privatiz-*

nte riforma, traccia una nuova, rigorosa e inderogabile distinzione tra scritte alla legge e materie sulle quali la contrattazione appare come nei limiti tracciati dalla legge stessa (sanzioni disciplinari, valutazione e prestazioni a fini economici, mobilità e progressioni economiche), quando il principio per cui solo questa ultima potrà, in futuro, sottrarsi ed attribuire alla fonte contrattuale altre e diverse materie rispetto che, come il trattamento economico, rimangono evidentemente e inerte nella, pur non esclusiva, piena competenza dei contratti collettivi, da questo punto di vista, il nuovo c. 1 dell'art. 40, nel dire che *«l'azione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al lavoro»* (c.d. parte normativa), *«nonché le materie relative agli sindacati»* (c.d. parte obbligatoria), subito specifica quanto appare, ovvero che d'ora in poi talune materie sono oggetto di partecipazione e nulla più, dunque e soprattutto che l'organizzazione degli uffici dalla contrattazione collettiva. Affermazione forse ovvia e prioritaria luce della effettiva e precedente applicazione del d.lgs. n. 165 del 2009, altro opportuna.

Parti e aree della contrattazione collettiva

La contrattazione collettiva non sia depotenziata ma probabilmente assoluta al proprio alveo naturale, specie in un settore ove, come chiarito da molti, occorre riscoprire la rilevanza dei fini rispetto ai mezzi dei mezzi¹², nel senso che la confermata contrattualizzazione del lavoro non può comportare l'abdicazione dei principi costituzionali di funzionamento della macchina amministrativa per garantire il *«rispetto e l'imparzialità»* della pubblica amministrazione, non deve a vista riguardarsi come una scelta storica rispetto a quanto precedentemente disposto.

Questo modo può dirsi con riguardo alla riduzione dei comparti di competenza presenti nelle pubbliche amministrazioni. Le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 165 del 2001 dal d.lgs. n. 150 del 2009, invero, da un lato, tendono esattamente a quanto previsto dall'accordo interconfederale del maggio 2009 sulla riforma del modello contrattuale, anche per il settore, e altresì alla luce del successivo accordo del 30 aprile 2009, dall'altro lato, riscuotono una lesione delle prerogative della contrattazione collettiva in maniera tipicamente negoziale. Infatti la norma si limita a porre un tetto

massimo al numero di comparti, lasciando, e non poteva essere altrimenti, ad accordi tra Aran e confederazioni rappresentative la competenza a definire i contorni, ferma restando la previsione *«necessaria»* di una area *«dirigenziale»* per la dirigenza del ruolo sanitario del servizio sanitario nazionale e la possibilità di prevedere e costituire *«apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità»*.

Il comma successivo conferma tale linea e non ideologica lettura laddove riconduce ancora alla contrattazione collettiva, *«in coerenza con il settore privato»*, la competenza a disciplinare *«la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi»*, tra l'altro in modo che vi sia coincidenza fra la vigenza della disciplina giuridica e di quella economica.

Insomma, se vi è un ambito nel quale non può essere equivocato il messaggio di apertura della riforma *«convergenza del mercato del lavoro pubblico con quello del lavoro privato»* espresso in una delle versioni del d.d.l. delega poi sfociato nella legge n. 15 del 2009¹³, questo appare essere quello della struttura contrattuale, al punto che la dottrina ha potuto immaginare anche per il settore pubblico un tendenziale decentramento della struttura medesima, a dire il vero ancora tutto da sperimentare e soprattutto piegare a meccanismi ben più virtuosi di quelli seguiti sino ad oggi dai negoziatori a livello decentrato (qualcuno invece sospetta che la ritenuta centralizzazione del sistema contrattuale nazionale da parte del d.lgs. n. 150 del 2009, e avente come *«dominus»* il governo, possa favorire *«l'emersione di istanze e di incentivi politico-elettorali»*¹⁴.

3. Il *«nuovo»* procedimento di contrattazione collettiva (art. 47, d.lgs. n. 165 del 2001)

Tra le norme del d.lgs. n. 165 del 2001 come modificate dal d.lgs. n. 150 del 2009 assume rilievo, per quel che maggiormente qui interessa, l'art. 47, intitolato appunto al procedimento di contrattazione collettiva; norma cui appare strettamente legata, non solo nella struttura del testo legislativo, l'art. 47-bis, di cui ci occuperemo nel paragrafo seguente.

Detto che la prima norma risulta oggi più snella, si tratta di capire in cosa essa innovi il precedente procedimento negoziale, termine questo che ovviamente riecheggia una prospettiva amministrativistica dell'invocato pienamente privatistico, come si è già sopra ribadito, fenomeno contrattuale (*«collective bargaining»*, si potrebbe dire anche nel settore delle pubbliche amministrazioni), certo

non il non indifferente limite e vincolo del costo del lavoro da un lato e del mercato risultati economici dell'azione pubblica e remunerazione dei lavoratori nel settore¹⁵ dall'altro.

Così come la contrattazione integrativa (su cui v. *supra*), anche quella nazionale dopo la seconda privatizzazione risente di alcuni difetti di funzionamento computati, al punto di essere oggetto di interventi legislativi successivi che culminano, ovviamente, nel dlgs. n. 150 del 2009 in commento. Va ricordato anzitutto il d.l. n. 112 del 2008, che ha previsto un potere interdittivo assoluto delle certificazioni di compatibilità rilasciate dalla Corte dei conti, escludendo anche la registrazione con riserva, e vanno ora menzionate ed esaminate alcune nuove regole dettate dal nuovo art. 47, dlgs. n. 165 del 2001, così come modificato dal dlgs. n. 150 del 2009.

Se è vero che gli indirizzi per la contrattazione collettiva nazionale sono emanati sempre dai Comitati di settore, seppure nella versione aggiornata di cui si è detto, va subito aggiunto che adesso essi, nel caso dei Comitati di settore relativi alle Regioni e servizio sanitario nazionale, ovvero enti locali, camere di commercio e secretari comunali e provinciali, sono (debbono essere) sottoposti al governo, il quale nei successivi venti giorni potrà esprimere la propria valutazione circa la compatibilità degli stessi con le linee di politica economica e finanziaria nazionale, salvo restando l'effetto di silenzio-assenso decorso il suddetto termine e dunque il successivo invio dell'atto di indirizzo all'Aran; la quale, destinata peraltro di indirizzi per tutti i casi nei quali è richiesta una attività negoziale, trasmetterà poi al comitato di settore e al governo l'ipotesi di accordo e la correlata relazione tecnica entro dieci giorni dalla data di sottoscrizione.

Per l'ambito (enti locali) che qui maggiormente interessa, il Comitato di settore espone quindi un parere su testo contrattuale e oneri finanziari diretti e indiretti a carico delle amministrazioni interessate, acquisito il quale, insieme alla verifica da parte delle amministrazioni interessate della copertura degli oneri contrattuali, l'Aran trasmette la quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei conti ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio; certificazione che deve avvenire entro quindici giorni, decorso i quali si intende avvenuta positivamente. A quel punto, comunicato l'esito della valutazione a tutte le parti del procedimento (Aran, comitato di settore, governo), il presidente dell'Aran sottoscrive definitivamente il contratto collettivo. Rimane tuttavia in essere la possibilità, per la Corte dei conti, di acquisire da parte di tre esperti, due dei quali designati da Anci, Upi e

Conferenza delle Regioni e Province autonome, elementi istruttori e valutazioni anche sul contratto relativo al comparto che ci interessa.

In caso di valutazione negativa da parte della Corte dei conti – e modificando così il quadro normativo preesistente – il nuovo art. 47, dlgs. n. 165 del 2001, lungi dal consentire comunque di svolgersi l'efficacia dei contratti per i quali “non si sia conclusa la procedura di certificazione”, stabilisce, in ciò riprendendo quanto anticipato dal citato d.l. n. 112 del 2008, che «in caso di certificazione non positiva della Corte dei conti le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo» e delle due l'una: a) il presidente dell'Aran, d'intesa con il competente comitato di settore, provvede «alla riapertura delle trattative ed alla sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo adeguando i costi contrattuali ai fini delle certificazioni», cui segue la già descritta procedura di certificazione; b) se la certificazione negativa riguarda solo singole clausole contrattuali, «l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate».

Ciò detto sul piano dei mutamenti testuali della norma, vi è da chiedersi cosa sostanzialmente cambia nel procedimento teso alla sottoscrizione del contratto collettivo di comparto e di area dirigenziale. A nostro avviso appare evidente un irrigidimento del legislatore che nel disciplinare eteronomamente il fenomeno negoziale – e in ciò chiaramente distaccandosi dalla matrice privatistica, più volte, anche nel dlgs. n. 150 del 2009, richiamata e ribadita – non accetta più da un lato quelle che una dottrina puntuale definisce “relazioni sindacali ultronee”¹⁶, per altro verso la persistente sottoscrizione di accordi nazionali non certificati, con l'unica, pleonastica, previsione per la quale risulta «escluso ogni onere aggiuntivo a carico del bilancio dello Stato» (art. 47, c. 7, vecchio testo). E a questo deve aggiungersi quanto disposto, non a caso, da un nuovo articolo introdotto dal dlgs. n. 150 del 2009 al dlgs. n. 165 del 2001, l'art. 47-bis, che apparentemente in controtendenza rispetto alla norma appena esaminata consente alle amministrazioni la possibilità di erogare provvisoriamente gli incrementi stipendiali già previsti dalla legge finanziaria che dispone circa i rinnovi dei contratti collettivi.

3.1. Dallo “stallo” alla erogazione retributiva “unilaterale”: la tutela retributiva di cui all'art. 47-bis, dlgs. n. 165 del 2001

La previsione non è nuova: già il dlgs. n. 112 del 2008 superava il divieto di elargizioni unilaterali da parte delle amministrazioni pubbliche ricavabile dagli

¹⁵ Dall'ultimo V. Tralangi, *Gli interventi sul costo del lavoro nelle dinamiche della contrattazione*, n. 7.

art. 2, cc. 3 e 45, c. 1, d.lgs. n. 165 del 2001, e così facendo essa svolge ancor più una funzione acceleratoria dell'intero processo negoziale e contribuisce pure ad un alleggerimento del carico funzionale sull'Aran 17; tuttavia, se anche si cerca, in tal modo, di velocizzare il procedimento contrattuale, specie finalizzando al raggiungimento del "risultato" per i lavoratori (la corresponsione dell'aumento retributivo) e superare la *impasse* del sistema negoziale, appare evidente altresì che una simile previsione mina alle fondamenta il rapporto di equilibrio tra le parti contrattuali. Ciò sarebbe vero, tuttavia, solo se tale rapporto fosse (nei fatti prima ancora che in diritto) equilibrato. La dottrina presoché unanime riconosce invece che l'asse del potere negoziale è risultato dal 1993 ad oggi sempre più spostato verso il versante sindacale, con un sindacato vero e proprio cogestore non solo delle dinamiche economiche ma soprattutto, e impropriamente, degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni e degli enti locali. D'altro canto che tale norma si atteggi a "manifesto" appare chiaro da ciò che, nel settore privato si è mosso prima ma nello stesso senso: basti pensare alle unilaterali elargizioni, in sede aziendale, di una parte degli ausili retributivi sui quali, pur d'accordo, l'insieme delle parti, in particolare sul lato sindacale, non riuscivano a trovare una definitiva intesa¹⁸.

Allo stesso modo, sebbene con una diversa ratio, il c. 2 dell'art. 47-bis del d.lgs. n. 165 del 2001 disciplina oggi il caso in cui non sia stato rinnovato il contratto di comparto e neppure sia stato elargito quanto previsto al comma precedente; ebbene in questa ipotesi è comunque riconosciuta ai lavoratori, «*nella misura e con le modalità stabilite dai contratti nazionali, e comunque entro i limiti previsti dalla legge finanziaria in sede di definizione delle risorse contrattuali, una copertura economica che costituisce un'anticipazione dei benefici complessivi che saranno attribuiti all'atto del rinnovo contrattuale*».

Si tratta, a nostro parere, dell'adeguamento in via legislativa di quanto invece già previsto, ma inattuato a causa dell'eccessiva "formalizzazione" delle relazioni sindacali nel settore pubblico, sia nel Protocollo del 23 luglio 1993, sia nel nuovo accordo quadro sul sistema contrattuale del 22 gennaio 2009 e nella successiva e corrispettiva intesa del 30 aprile dello stesso anno, relativa ai comparti contrattuali del settore pubblico (specificamente all'art. 3, lett. c).

Una sorta di paracadute per i lavoratori delle pubbliche amministrazioni, con specifica attenzione, pare, all'inevitabile perdita del potere d'acquisto del trattamento economico, invece già in parte garantito nell'area del privato.

¹⁸ V. Talarco, *op. cit.*, p. 16.

3.2. Disponibilità e verifica degli oneri della contrattazione collettiva nazionale (art. 48, d.lgs. n. 165 del 2001).

Il successivo art. 48 del d.lgs. n. 165 del 2001, a sua volta modificato dal d.lgs. n. 150 del 2010, disciplina la quantificazione delle disponibilità e la verifica degli andamenti della commessa spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni.

Dal primo punto di vista si tratta, in generale, della disciplina relativa alla quantificazione, da parte del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, dell'onere derivante dalla contrattazione collettiva nazionale; il quale va posto in carico al bilancio dello Stato a seguito di una apposita norma inserita nella legge finanziaria.

Per le amministrazioni di cui all'art. 41, c. 2, d.lgs. n. 165 del 2001, peraltro, ovvero regioni e servizio sanitario nazionale, enti locali, camere di commercio e, sul piano soggettivo, segretari comunali e provinciali, il nuovo c. 2 dell'art. 48 citato, prevede che i suddetti oneri, derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale, sono determinati a carico dei rispettivi bilanci, mentre le risorse per gli incrementi retributivi per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali delle medesime amministrazioni sono definite dal Governo, «*nel rispetto dei vincoli di bilancio, del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa, previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie*».

In sostanza se pure essi risultano a carico del bilancio dello specifico Ente la concreta definizione delle risorse disponibili – sulla base di più ampi fattori – è compiuta eteronomamente dal Governo centrale; con ciò rendendo del tutto omogeneo il trattamento economico dei dipendenti dei diversi Enti, ferma restando la comparabilità con il loro bilancio.

Da quest'ultimo punto di vista, la norma si sofferma altresì da un lato, sulle formalità (non formali!) relative all'affiancamento ai contratti collettivi di un prospetto relativo a quantificazione degli oneri e copertura complessiva per l'intero periodo di validità contrattuale, con la possibilità di clausole di ultrattività, ovvero di sospensione della validità del contratto in caso di superamento dei limiti di spesa; dall'altro, e conseguentemente, sulle forme di autorizzazione alla spesa, da intendersi tali e quali, rese all'approvazione dei bilanci, ovviamente con distinta indicazione dei mezzi di copertura.

La disposizione in commento non sembra sollevare particolari problemi, se non enfatizzando con la sua sola (e nuova) presenza, come d'altro canto spesso ha fatto, seppure in ritardo e con norme di difficile interpretazione, il d.lgs. n. 150 del 2010, lo specifico ruolo ricoperto dalle amministrazioni locali, rispetto al mondo delle amministrazioni centrali e dei Ministeri in particolare, vero e proprio

line pubbliche amministrative gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale sono determinati a carico dei rispettivi bilanci», oggi si chiarisce che le risorse per gli incrementi retributivi per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali delle amministrazioni che qui interessano «sono definite dal Governo». Il che significa un maggiore e centralizzato controllo della spesa per il personale di tali Enti, con il parallelo controllo, interno ed esterno, sulle spese per il personale determinabili in sede di contrattazione integrativa (su cui v. *supra* il commento di Canossi) e con il più significativo ruolo della Corte dei conti con specifico riguardo alla contrattazione integrativa ma altresì, indirettamente, di quella svolta a livello nazionale¹⁹.

4. La "nuova" interpretazione autentica dei contratti collettivi

Solo una modifica nel senso della razionalizzazione e semplificazione coinvolge ancora l'art. 49, d.lgs. n. 165 del 2001, relativo alla procedura di interpretazione autentica dei contratti collettivi²⁰. Si trattava, sin dalla sua prima introduzione con l'art. 53 del d.lgs. n. 29 del 1993, di una autentica novità, tesa a rendere possibile il raggiungimento di una condisione del significato delle norme partizive da parte degli attori sindacali, da un lato; e di affrontare, in tal modo, il frequente nodo delle cause seriali che potrebbero trovare almeno parziale attenuazione proprio consentendo alla pari di re-interpretare le norme contrattuali.

In effetti, è prassi negoziale comune, sia nel settore privato che in quello pubblico, quella di giungere, in caso di stallo nella trattativa, a formulare norme per definizione ambigue, lasciando così al gioco delle relazioni di potere da un lato, e alle possibili – e diversamente definite – controverse giudiziarie il compito di attribuire l'uno o l'altro significato alla norma²¹. E tuttavia il legislatore ha ritenuto di applicare a queste ipotesi di accordo, pur sempre negoziate ai sensi dell'art. 47, d.lgs. n. 165 del 2001, l'intera procedura in esso definita: trasmissione ipotesi di accordo al Comitato di settore e al Governo, tematica rigorosa, controlli sull'assenza di oneri aggiuntivi.

La (solo parziale) novità sta nel fatto che si prevede la possibilità che, in assenza di oneri aggiuntivi e qualora non sussista divergenza sulla valutazione dei nodellini, il parere del Presidente del Consiglio di cui all'art. 47, c. 4, d.lgs. n. 65 del 2001, come modificato appunto dal d.lgs. n. 150 del 2008, è sostituito

ed espresso (ed in ciò risiede la semplificazione) dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, seppure «di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze».

Il ruolo del citato ministero, che viene a sostituire in modo non «neutrale» neppure terminologicamente, il precedente Ministero per la funzione pubblica, appare invece centrale nell'ambito dell'intero tentativo di ri-orientare da un lato l'attività delle amministrazioni e dall'altro le regole del lavoro alle dipendenze delle stesse; ma in un certo qual modo tale «impero» si scontra con le diverse aspettative del mondo delle autonomie, ovviamente non assimilabili in fatto e in diritto ad enti di livello ministeriale o comunque centrale.

Così, quanto sino a questo momento riferito va «tarato» rispetto ai rapporti di lavoro negli Enti territoriali, e al tempo stesso va valutato l'effettivo impatto che il d.lgs. in commento svolge (e svolgerà) sull'assetto regolativo degli enti stessi.

5. Enti territoriali e riforme del lavoro pubblico: quali peculiarità?

A seguito della approvazione del d.lgs. n. 150, di attuazione della legge delega n. 15 del 2009, si poneva il problema della sua applicabilità, se diretta ed immediata, ovvero sfalsata nel tempo e condizionata nelle modalità, agli Enti locali, ed ai Comuni e alle Province in particolare.

La questione, non di poco conto, era quella di valutare quale parte del combinato disposto della legge delega n. 15 e del d.lgs. n. 150 fosse immediatamente applicabile ai Comuni e alle Province, e quanto invece necessitasse o consentisse un successivo intervento degli stessi per adeguare/recepire²² le norme nazionali al contesto locale; e va altresì premesso che la legge delega n. 15 del 2009 già demandava ai decreti delegati la competenza a stabilire quali delle proprie norme fossero espressione della competenza esclusiva dello Stato e quali invece contenessero principi generali dell'ordinamento giuridico ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali. Ciò che è avvenuto nel d.lgs. n. 150 del 2009, seppure non con un del tutto apprezzabile grado di puntualità e precisione.

Prima di esaminare cosa accade per le regole del sistema di relazioni collettive, in parte modificato, lo si è visto, dal d.lgs. n. 150 del 2009, è il caso di accennare brevemente al meccanismo di adeguamento pensato dal legislatore per gli Enti locali.

Anzitutto, va riferito che vigente la sola legge delega n. 15 del 2009 si è ritenuto comunque²³ che la riforma in atto dovesse tenere conto dell'arcipelago

¹⁹ *Avallini G. Zilio Grandi, Contratti e contrattazione integrativa, in La riforma del lavoro* (a cura di F. CARUGA-S. MANARDI, Ipsos, Milano, 2010).

²⁰ V. di F. CARUGA-S. MANARDI, *La riforma del sistema contrattativo collettivo* in *Il diritto del lavoro* vol.

²¹ V. di F. CARUGA-S. MANARDI, *La riforma del sistema contrattativo collettivo* in *Il diritto del lavoro* vol.

²² Su questa distinzione: R. SOLCOPERTO, *La riforma della contrattazione collettiva*, in M. TUA-NOVA (a cura di), *La riforma del lavoro* (a cura di F. CARUGA-S. MANARDI, Ipsos, Milano, 2010).

zionalità e di rapporti di lavoro presenti negli enti locali. Già l'assetto del-
 nti, d'altro canto, propone all'interprete alcune questioni circa il ruolo
 ·fonti regionali e locali, specie con riguardo al rapporto che la fonte ne-
 le aveva nei confronti delle fonti di natura regolatrice, come noto ampia-
 te ribaltato sin dalla l. delega e quindi dal dlgs. n. 150 del 2009. È poi al-
 anto evidente che già la l. delega aveva ben presente la necessità di addi-
 re a (e passare per) una intesa in sede di Conferenza unificata stato-regio-
 altresì un parere della stessa conferenza, il tutto, ovviamente, per scon-
 ne successivi e comunque possibili contenziosi costituzionali anche alla
 «del fatto che il nucleo del problema – cioè quanto disposto dal c. 4
 art. 3 della legge delega – riguardava la distribuzione della competenza le-
 riva tra Stato e Regioni.

tenendo al decreto attuativo – e premesso che qui, più che nelle preceden-
 ti della riforma, le autonomie locali si attendevano, alla luce della legge co-
 . 1 del 2001 e in parte della giurisprudenza costituzionale²⁴ una maggiore
 zione ai profili specifici delle istituzioni locali, altresì nella differenziazio-
 a impiego regionale e locale – una prima risposta è data direttamente da al-
 ; norme di rinvio o transitorie dello stesso dlgs. n. 150, con riguardo alle
 tte relative da esso disciplinate. Se è vero infatti che buona parte delle di-
 zioni risulta influenzato dal “paradigma ministeriale” (su questo la dottri-
 assolutamente concorde), è altrettanto vero che, anche sotto la spinta del-
 garanzazioni rappresentative degli enti locali, è stato introdotto una sorta
inquis deliberali (di regola entro il 31 dicembre 2010) da parte degli stes-
 meno per alcuni specifici settori.

rovando a seguire il testo del dlgs. si nota che mentre il Titolo I, sui *Prin-*
generali, non pone problemi di sorta, già il Titolo II, dedicato alla *Misura-*
di valutazione e trasparenza della performance – già di per sé innovativo –
 a una sua specifica attuazione negli Enti locali. È infatti l'art. 16 del dlgs. a
 rine quali norme del decreto saranno applicabili *ex tunc* (ovvero dal 15 no-
 bre 2009) e direttamente (art. 11, cc. 1 e 3) e quali invece dovranno trova-
 legamento mediante gli ordinamenti degli enti medesimi (artt. 3, 4, 5, cc.
 9 e 15, c. 1). Ciò significa che negli enti locali va affermata, *latu sensu*, la
 parenza, da intendersi peraltro quale livello essenziale delle prestazioni
 are dalle amministrazioni pubbliche ex art. 117, c. 2, lett. *m*), Cost.; la mas-
 i trasparenza va poi garantita in ogni fase del ciclo di gestione della *perfor-*
 ce, laddove tale ciclo entri effettivamente in funzione e negli ordinamenti
 ingoli enti. In altre parole, sin da subito massima trasparenza sui sistemi di

valutazione in essere, e poi altrettanto trasparenza, una volta attuata nei singoli
 enti la riforma.

Direttamente applicabile agli enti locali risulta infine l'art. 15, c. 1 del de-
 creto, per il quale l'organo di indirizzo politico-amministrativo (il Consiglio co-
 munale o provinciale, riteniamo) promuove la cultura della responsabilità per
 il miglioramento della *performance*, del merito, della trasparenza e dell'inte-
 grità: una sorta di norma avente intento moralizzatore.

Gli enti locali dovranno invece adeguarsi (art. 3), mediante la propria fun-
 zione legislativa ed amministrativa, ad alcuni principi, ovvero quelli richiamati
 come principi generali: obiettivi della misurazione e valutazione della *perfor-*
mance; obbligo di misurazione e valutazione della stessa con riguardo all'am-
 ministrazione nel suo complesso, ma anche alle unità organizzative o aree di re-
 sponsabilità e ai singoli dipendenti, cioè tutto e tutti coloro che si muovono nel
 perimetro della amministrazione di riferimento; obbligo di utilizzare modalità
 di comunicazione che garantiscano la massima trasparenza delle informazioni
 concernenti la materie della misurazione e valutazione della *performance*; ob-
 bligo di adottare metodi e strumenti idonei a misurare la *performance* indivi-
 duale e organizzativa, con riguardo al soddisfacimento dell'interesse del desti-
 natario di servizi e interventi, ovvero il cittadino; necessità quale condito *sine*
qua non di muoversi nel senso descritto a pena di impossibilità fattuale e giuri-
 dica di erogare alcun premio legato a merito e *performance*; e infine, obbligo di
 non far derivare dall'adeguamento a tali principi alcun maggior onere per la fi-
 nanza pubblica, utilizzando le già presenti risorse umane e finanziarie. Insom-
 ma, per questa parte, ma anche per altre, la riforma Brunetta appare muoversi
 a costo zero! Nel senso che solo riduzioni delle spese (economicità) consenti-
 ranno ulteriori e nuove spese.

Il sistema di misurazione e valutazione della *performance* sarà adeguato ne-
 gli enti locali ai principi di cui all'art. 7 adottando un sistema di misurazione e
 valutazione della *performance* svolto dagli organismi indipendenti di cui all'art.
 14 del decreto, creati senza alcun onere per l'ente e nominati dall'organo di in-
 dirizzo politico-amministrativo per un periodo di tre anni (su questo aspetto v.
 le Linee guida Anci, che propendono per la non necessaria sostituzione dei
 Nuclei di valutazione esistenti da parte dell'organismo indipendente di valuta-
 zione, fermo restando, ovviamente, che i soggetti facenti parte del “vecchio” (o
 rinominato) nucleo possiedano i requisiti, in specie di imparzialità, di cui
 all'art. 14, dlgs. n. 150 del 2009; nella stessa prospettiva non può invece con-
 dividersi l'idea per la quale le scadenze intermedie di adeguamento al nuovo si-
 stema di valutazione sono da considerare alla stregua di termini ordinatori, co-
 me invece sostenuto da Anci, probabilmente per lasciare maggiore margine
 temporale agli enti locali) e non amministrato dalla commissione di cui all'art.

volgere una attività nomofilatica con riguardo agli orientamenti generali nell'adozione e funzionamento dei sistemi di gestione); la funzione di misurazione e valutazione deve essere invece svolta dai dirigenti di ciascuna amministrazione, come stabilito negli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 165 del 2001, modificata dal loro volta.

Come era ovvio, il decreto si preoccupa non solo di specificare, sempre all'art. 16, il termine entro il quale gli enti locali oltre che le regioni dovranno ideare i propri ordinamenti alle nuove regole sulla misurazione e valutazione della performance (31 dicembre 2010); ma anche di regolare il caso in cui ciò non avvenga, laddove le disposizioni sopra richiamate risulteranno direttamente applicabili; mentre, ed è cosa di rilievo, sino alla data del 31 dicembre 2010 gli enti potranno applicare le disposizioni, legali e contrattuali, vigenti; e dunque anche quelle, ci pare, di carattere non nazionale.

Sulla falsariga dell'art. 16, l'art. 31 del d.lgs. precisa i termini di applicazione agli enti locali del Titolo III, dedicato alla c.d. premialità e strettamente collegato al precedente, anche nel senso della sua considerazione quale condizione necessaria al funzionamento di questo.

Regioni ed enti locali si adegueranno, sempre entro il 31 dicembre 2010, ai principi di cui agli artt. 17, cc. 2; 18, 23, cc. 1 e 2; 24, cc. 1 e 2; 25, 26 e 27, c. 1, in sostanza, mentre dall'applicazione del sistema premiale non deve derivare alcun nuovo onere, le amministrazioni promuoveranno il merito e il miglioramento della performance, organizzativa e individuale secondo sistemi premianti e selettivi, e valorizzeranno i dipendenti che conseguono le migliori performance; attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici che di carriera. Va sottolineato in proposito il rigoroso ed espresso divieto di distribuire in materia indifferenziata o sulla base di automatismi incentivi e premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati; in altre parole, "no valutazione, no premio"!

Dietro per inciso, ai sensi del citato art. 31, c. 2, gli enti locali non sono obbligati a distribuire i dipendenti in tre rigorose fasce di merito (25%, 50%, 25%), alle quali sono attribuite altrettanto rigorosamente le risorse disponibili (50%, 25%, 0%), come indicato nell'art. 19 d.lgs., in quanto non applicabile agli Enti locali. Essi invece, fissato in almeno tre il numero delle fasce di merito, dovranno attribuire una quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale al personale dirigente e dipendente, che si colloca nella fascia alta. Inoltre gli enti locali, nei limiti delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa e adattando i propri ordinamenti ai principi affermati, potranno utilizzare da subito rispettivamente gli strumenti delle progressioni economiche, progressioni di carriera, attribuzione di incarichi e responsabilità e accesso a percorsi di alta forma-

Anche in questo caso il termine di adeguamento da parte degli enti locali è posto al 31 dicembre 2010, fermo restando che sino a quel momento si applicherà la normativa vigente: pare a noi tuttavia che la disciplina di cui al c. 3 dell'art. 31 (progressioni e premi) sia immediatamente applicabile agli enti locali, visto che solo il c. 1 è richiamato dal c. 4 ai fini della completa entrata a regime il 31 dicembre 2010.

Quanto alle progressioni, sia economiche (art. 23) sia di carriera (art. 24), va evidenziato come ancor prima del 31 dicembre 2010 risultino applicabili le regole del decreto (pare inequivocabile l'espressione "utilizzano gli strumenti di cui all'art. 20, c. 1, lett. c), d), e) ed f)), mentre forse occorrerà un previo adattamento da parte degli enti per gli strumenti di cui alla lettera d) e b)).

Infine, un altro termine incombe in capo agli enti locali, e precisamente quello del 31 dicembre 2011, entro il quale essi dovranno trasmettere alla Conferenza unificata i dati relativi al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale per dipendenti e dirigenti e le risorse ad essi destinate, al fine della valutazione della efficacia delle norme adottate ed al fine di adottare misure di modifica e miglioramento delle stesse. In altre parole il sistema, sino al 31 dicembre 2011, risulterà ancora in fase di sperimentazione.

Il titolo IV del decreto interviene a disciplinare, e talora a riscrivere, altri e fondamentali aspetti del rapporto di lavoro; ed anche per questi si pone il problema della applicabilità agli enti locali. Come le norme dedicate alla dirigenza e quelle relative alle sanzioni disciplinari, anche quelle di cui al titolo citato vanno ritenute immediatamente applicabili agli enti locali in quanto buona parte delle norme del decreto sono fatte rientrare dall'art. 74 nella potestà legislativa esclusiva esercitata dallo Stato, ex art. 117, lett. l) e m), Cost. (ad es. le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui agli artt. 33-36, alcune altre riferite alla contrattazione collettiva anche integrativa di cui agli artt. 57, 64, 65 e 66 o all'interpretazione dei contratti collettivi di cui all'art. 61 e ancora quella in tema di mansioni di cui all'art. 62 e infine una norma dedicata ancora al procedimento disciplinare, ex artt. 68 e 69).

Un dubbio permane per quanto attiene alle modifiche apportate alle norme relative alla dirigenza pubblica, contenute negli artt. 37 ss. In effetti non vi è alcuna norma che possa ritenersi espressamente risolutiva circa la applicabilità mediata da interventi degli ordinamenti degli enti locali di simili norme. Di tal che le non indifferenti modifiche apportate, ad es., all'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2009, ma anche gli artt. 21, 22, 23, 24 e 28, ci appaiono direttamente applicabili agli enti locali. Ciò vale a maggior ragione se si pensa che per quanto attiene alle regioni a statuto speciale e alla province autonome di Trento e Bolzano (su cui v. anche *infra*, par. 5.1.) l'art. 74 del decreto prevede la propria l'ap-

- La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla legge n. 133/2008 alla legge delega n. 15 del 2009, in *WPCCS "Massima"*, IV, 88/2009, 2009, p. 3 ss.
- LO FALCO A., *Contratto collettivo (voce per un dizionario)*, in *WPCCS "Massima"*, IV, 91/2010.
- Il soffitto della privatizzazione del pubblico impiego, in *Riv. dir. lav.*, 2009, p. 287.
- IS N., *Rappresentanza e rappresentatività ai fini della contrattazione collettiva*, in F. CARINCI-L. ZOPPOLI (a cura di), *Il diritto del lavoro nelle pubbliche istituzioni*, Utet, Torino, 2004, p. 421 ss.
- F., *La c.d. interpretazione del contratto collettivo*, in F. CARINCI-L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet, Torino, 2004, p. 287.
- S., *Fonti, poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei dipendenti pubblici*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2009, p. 729 ss.
- L., *L'accordo separato sul sistema contrattuale: una scatola vuota o un prologo?*, in *univ. cog. it.*, 2009.
- M., *Lavoro pubblico, un'identità ritrovata*, in *Speciale, Guida normativa*, II, 2009, 2009.
- Relazioni sindacali e riforma della pubblica amministrazione: era ora, in *Settimanale degli Enti locali*, 9 aprile 2010.
- Z. R., *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale*, Cedam, Padova, 2009.
- Z. R., *Il lavoro pubblico regionale e locale nella "Riforma Brunetta"*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2009, 1, p. 1 e ss.
- Z. R., *La contrattazione collettiva nazionale e integrativa (artt. 36 e 53-56)*, in M. TRABOSCHI-R. SOLOPHERO (a cura di), *La "nuova" riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano, 2010.
- Z. R., *La riforma della contrattazione collettiva*, in M. TRABOSCHI-R. SOLOPHERO (a cura di), *La "nuova" riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano, 2009, 1, p. 1 e ss.
- Z. R., *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2009, p. 5.
- Z. R., *Gli interventi sul costo del lavoro nelle dinamiche della contrattazione collettiva ed integrativa*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2008, p. 497 e ss.
- Z. R., *La riforma del sistema di relazioni sindacali nel lavoro pubblico*, in *"Massima D'Automa"*, n. 96, 2010.
- Z. R., *Legge e autonomia nel lavoro pubblico*, Cedam, Padova, 2008.
- Z. R., *Risultati economici dell'azione pubblica e contrattazione collettiva. Un bilancio e prospettive*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2009, 5, p. 918 e ss.
- Z. R., *Interessi etico-linguistici nella regolamentazione del lavoro pubblico*, in *WPCCS "Massima"*, IV, 91/2010.

ZILIO GRANDI G., *Contrattazione integrativa e nuovi sistemi di controllo della negoziazione*, in M. TRABOSCHI-P. RAUSI (a cura di), *La riforma del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2008.

ZILIO GRANDI G., *Controlli e contrattazione integrativa*, in F. CARINCI-S. MAINARDI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, Ipsa, Milano, 2010.