

# LA RIFORMA DEL LAVORO PUBBLICO

<b>6</b>	<b>LA RIFORMA DEL LAVORO PUBBLICO</b>	<b>54</b>
<b>6.1</b>	<b>CONTRATTAZIONE COLLETTIVA</b>	<b>55</b>
6.1.1	Attività contrattuale nel biennio 1996-1997	56
6.1.2	Rappresentatività sindacale	56
6.1.3	Contrattazione collettiva 1998 – 2001	57
6.1.4	I contratti collettivi e il nuovo ordinamento professionale	58
6.1.5	Contrattazione integrativa	58
6.1.6	Rapporti con l’Aran	59
6.1.7	Sciopero nei servizi pubblici essenziali	59
6.1.8	Codice di comportamento	59
6.1.9	Risorse economiche destinate ai rinnovi contrattuali	60
<b>6.2</b>	<b>DIRIGENZA</b>	<b>60</b>
6.2.1	I principi fondamentali del D.Lgs n. 29/93 e le riforme in materia di dirigenza pubblica	60
6.2.2	Distinzione tra funzioni di indirizzo e di gestione	61
6.2.3	Accesso alla dirigenza	61
6.2.4	Il ruolo unico della dirigenza dello Stato	62
6.2.5	Gli incarichi dirigenziali	62
6.2.6	Le distinte sezioni del ruolo unico della dirigenza	63
6.2.7	La mobilità	63
6.2.8	I dirigenti a disposizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri	63
6.2.9	La banca dati del RUD	64
6.2.10	La valutazione dei dirigenti ed il sistema delle garanzie	65
6.2.11	Il trattamento economico	65
<b>6.3</b>	<b>PREVIDENZA COMPLEMENTARE</b>	<b>66</b>
<b>6.4</b>	<b>FORME CONTRATTUALI FLESSIBILI DI ASSUNZIONE E DI IMPIEGO DEL PERSONALE</b>	<b>67</b>
<b>6.5</b>	<b>GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO</b>	<b>68</b>
<b>6.6</b>	<b>PROGRAMMAZIONE DELLE ASSUNZIONI</b>	<b>68</b>
<b>6.7</b>	<b>SICUREZZA SUI LUOGHI DI LAVORO</b>	<b>71</b>
<b>6.8</b>	<b>ANAGRAFE DELLE PRESTAZIONI E DEGLI INCARICHI AI PUBBLICI DIPENDENTI (ART. 58 D.LGS. 29/1993)</b>	<b>72</b>
<b>6.9</b>	<b>PROCEDIMENTI NEGOZIALI PER IL PERSONALE AD ORDINAMENTO PUBBLICISTICO</b>	<b>72</b>
6.9.1	Considerazioni di carattere generale	72
6.9.2	Comparto Sicurezza	72
6.9.3	Carriera Diplomatica	73
6.9.4	Carriera Prefettizia	74

## **6 LA RIFORMA DEL LAVORO PUBBLICO**

Il percorso di privatizzazione del rapporto di lavoro del pubblico impiego avviato con la legge delega n. 421 del '92 ed il conseguente decreto legislativo n. 29/93, è stato ampiamente ripreso e sviluppato, a partire dal '97.

Infatti, la riforma del lavoro pubblico delineata nel '93, pur se altamente innovativa, non aveva consentito un vero e proprio allineamento con le regole del lavoro privato, né aveva consentito la piena attuazione dei principi fondanti della riforma, primo fra tutti quello di separazione tra attività di indirizzo e di gestione.

Inoltre, nella prima tornata contrattuale risultarono subito evidenti alcune lacune del sistema contrattuale come la limitazione dell'autonomia collettiva delle singole amministrazioni e l'eccessiva burocratizzazione e centralizzazione della procedura di contrattazione.

Gli interventi che si sono susseguiti, in particolare nel biennio '97-'98, hanno innanzitutto consentito di valorizzare l'autonomia collettiva, sia in termini di procedure (ora non più centralizzate e soggette a controlli di tipo pubblicistico) sia in termini di maggiori spazi decisionali affidati alla contrattazione integrativa. Dal 1998 è espressamente stabilito che le amministrazioni pubbliche hanno, nei confronti dei loro dipendenti, gli stessi diritti, poteri e obblighi del privato datore di lavoro.

Un decisivo passo in avanti è stato compiuto estendendo la privatizzazione anche alla dirigenza di vertice. Ora i rapporti tra autorità che fornisce gli indirizzi e dirigenza, responsabile dei risultati, sono ricondotti sul piano contrattuale e ciò permette di riconoscere in concreto la qualità della prestazione e il raggiungimento degli obiettivi.

Il passaggio delle controversie di lavoro dalla giurisdizione amministrativa a quella del giudice ordinario è stato un altro importante tassello nel processo di assimilazione con il lavoro privato e ha inoltre permesso la riforma dell'intero sistema della giustizia amministrativa.

Inoltre le profonde trasformazioni operate per tutto il personale contrattualizzato hanno trovato riscontro anche nei settori e per categorie di personale non contemplate nel processo di privatizzazione. Ciò innanzitutto per il personale del comparto sicurezza, con il riordino delle carriere e la introduzione di nuove modalità per pervenire alla definizione del loro status contrattuale. Per la prima volta procedure sostanzialmente analoghe a quelle contrattuali hanno riguardato anche il personale delle carriere diplomatica e prefettizia, i cui trattamenti economici e normativi erano disciplinati esclusivamente per legge.

### *Il Protocollo sul lavoro pubblico*

Il punto di svolta che ha permesso di accelerare il processo di modifica legislativa prima, e quello attuativo poi, risiede nella stipula del protocollo sul lavoro pubblico, avvenuta il 12 marzo 1997. I contenuti del Protocollo hanno consentito una

gestione concertata dell'attuazione della legge delega n.59/1997, all'epoca già approvata dal Parlamento, da cui promanano i decreti legislativi che tra la fine del '97 e il '98 hanno ridisegnato, apportando modifiche di rilievo, l'impianto originario del decreto legislativo 29.

Norme generali sull'ordinamento del lavoro

In attuazione della legge 24 novembre 2000, n.384 (legge di semplificazione annuale), è stato emanato il d.lgs 30 marzo 2001, n.165 recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

Il decreto riproduce, senza modificazioni sostanziali, il testo aggiornato e vigente del d.lgs n.29 del 1993, come lo stesso si è venuto a determinare a seguito delle varie stratificazioni normative, abrogando norme e commi che hanno esaurito ogni effetto giuridico e integrando nel medesimo testo una serie di disposizioni successivamente intervenute in materia di rapporto di lavoro alle dipendenze di amministrazioni pubbliche.

Negli allegati al testo vengono elencate oltre 2000 norme che cessano di produrre effetti.

Il decreto legislativo completa, e rende praticamente irreversibile, l'opera di privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

## **6.1 CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

Il D.Lsg. 396/97<sup>1</sup> ha cercato di delineare per il pubblico impiego un sistema contrattuale affine a quello del settore privato, completando l'unificazione normativa tra lavoro pubblico e privato, non solo come definitiva estensione della legislazione e del sistema di fonti proprie del lavoro privato.

Le modifiche hanno rovesciato il sistema di contrattazione adottato nella prima tornata contrattuale dopo il decreto 29. Prima la normativa prevedeva una centralizzazione degli indirizzi per la contrattazione collettiva; vi era un'unica direttiva del Governo per tutti i comparti di contrattazione. Ciò comportò da un lato la definizione di contratti "fotocopia" tra i vari comparti, e dall'altro una eccessiva complicazione della procedura, piena di atti pubblicistici. Il contratto era approvato mediante una "autorizzazione" del Consiglio dei ministri emanata sotto forma di D.p.c.m., successivamente sottoposto al visto della Corte dei conti. Ciò comportava notevoli rallentamenti nella procedura: dalla firma dell'ipotesi di accordo alla sottoscrizione definitiva trascorrevano anche sei mesi.

Con le modifiche apportate sono stati decentrati i rapporti con l'Aran, riconoscendo un ruolo decisivo alle amministrazioni dei vari comparti, e non più solo al Governo. Le pubbliche amministrazioni (Regioni, enti locali, università, enti pubblici, enti di ricerca) esercitano il loro potere di indirizzo attraverso le loro istanze associative o rappresentative, le quali danno vita a tal fine a comitati di settore.

Il Comitato di settore ha il potere di indirizzo in materia di contrattazione collettiva nei confronti dell'Aran e quello di approvazione dell'ipotesi di accordo siglata tra l'agenzia e le organizzazioni sindacali.

### 6.1.1 Attività contrattuale nel biennio 1996-1997

Gli anni 1996 e 1997 sono stati caratterizzati dai rinnovi contrattuali del biennio economico 1996-97 e dalla definizione di accordi per il quadriennio normativo 1994/1997 e biennio economico 1994/95, questi ultimi relativi a comparti, aree o enti che, per diverse cause, non avevano ancora avviato la stagione contrattuale.

I contratti in questione sono stati perfezionati applicando la disciplina del D.Lgs. n.29/1993, come vigente prima delle sostanziali modifiche introdotte in materia nel '97.

### 6.1.2 Rappresentatività sindacale

La riforma della rappresentatività, definita nel 1998, ha consentito di uscire dall'informalità e spesso dall'arbitrio del precedente regime ed ha costituito il modello al quale si è ispirato il Ddl "Gasperoni", mirante ad esportare anche al lavoro privato i medesimi principi per la determinazione della rappresentatività sindacale, la costituzione di rappresentanze sindacali unitarie e l'efficacia dei contratti collettivi di lavoro. Per la prima volta si è pervenuti a misurare l'effettiva rappresentatività sindacale per stabilire chi è abilitato a contrattare e quando un contratto collettivo raggiunge un consenso sufficiente per poter essere definitivamente sottoscritti.

Il nuovo sistema consente l'affermazione di un rinnovato pluralismo sindacale a carattere concorrenziale sui luoghi di lavoro, mediante la verifica del consenso effettivo e del radicamento nelle strutture lavorative, espresso attraverso il principio democratico del voto anche al di fuori dell'ambito degli iscritti, che trovano invece rappresentazione nel criterio associativo. I due indici (voti ed iscritti) vengono ponderati fra loro e solo l'organizzazione che raggiunge la quota percentuale del 5% è ammessa alle trattative ed alla legislazione premiale del titolo III dello Statuto dei lavoratori.

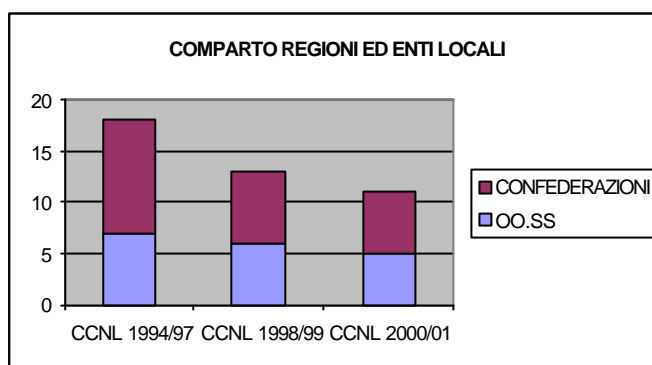
Con l'accordo collettivo quadro del 7 giugno 1998 è stata data applicazione alla nuova disciplina sulle RSU, consentendo il successivo svolgimento delle elezioni delle rappresentanze, che si sono tenute in generale nel novembre del 1998, tranne che per il comparto Scuola, per il quale le elezioni si sono potute svolgere solo nel 2001.

Comparto	Dipendenti	Votanti	Tasso di partecipazione
<b>Aziende</b>	37.535	31.909	85,01
<b>Enti pub. non economici</b>	59.316	51.462	86,76
<b>Ministeri</b>	265.781	224.300	84,39
<b>Ricerca</b>	15.907	12.551	78,90
<b>Università</b>	56.278	41.416	73,59
<b>Regioni – Autonomie locali</b>	590.009	470.944	79,82
<b>Sanità</b>	529.702	390.064	73,64
<b>Scuola (In corso di certificazione)</b>	1.022.897	799.148	78,15
<b>Totale</b>	<b>2.577.425</b>	<b>2021794</b>	<b>78,45</b>

Le prime elezioni per le RSU hanno costituito un grande successo in termini di partecipazione al voto. Nella precedente tabella sono stati riassunti i risultati dei dipendenti che hanno partecipato alle elezioni delle RSU. Il dato che emerge è quello

dell'alta percentuale di partecipazione al voto che complessivamente raggiunge il 78,65% e, in particolare, per alcuni comparti, come Ministeri, Enti pubblici non economici e Aziende, raggiunge l'85%.

Con l'attuazione delle nuove norme in materia di rappresentatività si è sensibilmente ridotto il numero delle sigle sindacali ammesse al tavolo della contrattazione. Nel grafico che segue è evidenziata la diminuzione delle sigle sindacali ammesse alla contrattazione nel comparto regioni ed enti locali.



### 6.1.3 Contrattazione collettiva 1998 – 2001

Con il CCNQ del 2 giugno 1998 ed il successivo Accordo del 24 novembre 1998 sono stati ridefiniti i comparti di contrattazione collettiva, e determinate le aree contrattuali per il personale dirigenziale; l'organizzazione dei comparti e delle aree contrattuali è stata poi ulteriormente modificata con l'istituzione degli appositi comparti per la Presidenza del Consiglio e le Agenzie fiscali<sup>ii</sup> (CCNQ del 9 agosto 2000) e dell'autonoma area V comprendente la dirigenza scolastica (CCNQ 9 agosto 2000). I comparti di contrattazione per la Presidenza e le Agenzie saranno operativi a partire dal prossimo quadriennio, mentre per i dirigenti scolastici sono in corso le trattative per il biennio 2000/2001.

Il nuovo procedimento di contrattazione collettiva mira alla valorizzazione dell'autonomia dei vari settori dell'amministrazione, con il riconoscimento di poteri di indirizzo e controllo alle istanze rappresentative dei vari comparti ed aree contrattuali. Infatti l'ARAN conduce le trattative sulla base di indirizzi elaborati dai comitati di settore, costituiti autonomamente da ciascun comparto. La scelta di evitare l'accentramento decisionale in ordine ai poteri inerenti la contrattazione collettiva viene confermata attraverso la modifica del procedimento formale per la stipulazione dei contratti collettivi. Questi non sono più soggetti all'autorizzazione con provvedimento amministrativo ma divengono efficaci con la sola sottoscrizione definitiva, una volta che il comitato di settore competente ha espresso parere favorevole e la Corte dei conti ha certificato la compatibilità economico-finanziaria rispetto agli strumenti di programmazione e di bilancio.

Gli atti di indirizzo impartiti dal Comitato di settore delle amministrazioni dello Stato, delle Aziende autonome e della Scuola sono:

1. comparto Ministeri - quadriennio normativo 1998/2001 e biennio economico 1998/1999; biennio economico 2000/2001;
2. comparto Scuola - quadriennio normativo 1998/2001 e biennio economico 1998/1999; biennio economico 2000/2001;
3. comparto Aziende ed Amministrazioni autonome - quadriennio normativo 1998/2001 e biennio economico 1998/1999; biennio economico 2000/2001;
4. comparto Regioni- autonomie locali - Segretari comunali e provinciali - quadriennio normativo 1998/2001 e biennio economico 1998/1999;
5. Area V dirigenza scolastica - biennio normativo ed economico 2000/2001.

I contratti collettivi nazionali sottoscritti in via definitiva durante il quadriennio 1998/2001 sono elencati in allegato (ALL.1).

L'esercizio dei poteri inerenti la contrattazione collettiva da parte dei singoli comitati di settore è stato affiancato dall'attività dai medesimi svolta in forma collegiale, cioè, in seno all'Organismo di coordinamento dei comitati di settore, presieduto dal Ministro per la funzione pubblica. Questo Organismo delibera ogni qual volta occorra disciplinare contrattualmente istituti comuni a più comparti.

#### **6.1.4 I contratti collettivi e il nuovo ordinamento professionale**

L'applicazione al settore pubblico di regole e modelli privatistici, o almeno mutuati concettualmente da esso, non poteva trascurare l'ordinamento del personale. Questo è stato sempre uno specchio fedele delle caratteristiche che il sistema pubblico di volta in volta privilegiava, quasi sempre in controtendenza, o in grande ritardo, rispetto a quanto il mondo delle imprese andava attuando.

Il nuovo sistema di inquadramento, varato dai contratti collettivi attualmente in vigore, si basa sulla suddivisione del personale in grandi aree professionali e all'interno di esse in posizioni economiche che corrispondono non necessariamente a mansioni superiori ma che consentono di differenziare i trattamenti retributivi in ragione della qualità della prestazione e del diverso grado di responsabilità.

Si tratta di un'operazione che riflette palesemente le più recenti esperienze del settore privato, dove il modello dell'azienda cosiddetta "corta" è ormai prevalente. Anche sotto questo profilo si realizzano le condizioni per avvicinare le amministrazioni ai modelli privatistici, nel tentativo di sviluppare la capacità di risposta alle crescenti esigenze dell'utenza mediante strutture più snelle, autonome e orientate ai risultati.

#### **6.1.5 Contrattazione integrativa**

Proprio per monitorare l'andamento della contrattazione sull'attuazione del nuovo ordinamento professionale, a partire dal 2000 il Dipartimento è stato impegnato nell'attività di controllo sui contratti collettivi integrativi. In base all'art.39 della legge n.449/1997 (comma 3-ter, introdotto dalla legge n.488/1999) Dipartimento della funzione pubblica e Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica accertano congiuntamente la compatibilità economico-finanziaria dei contratti integrativi stipulati dalle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, nonché degli enti pubblici non economici con organico superiore a duecento unità.

L'elenco dei contratti integrativi ad oggi certificati sono riportati in allegato (ALL.2).

#### **6.1.6 Rapporti con l'Aran**

Dopo le modifiche intervenute nel 1997 (D.Lgs. 396) l'Aran è un organismo tecnico, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia organizzativa, gestionale e contabile. Essa ha la rappresentanza negoziale di tutte le pubbliche amministrazioni in sede di contrattazione collettiva nazionale.

Al vertice dell'agenzia vi è un comitato direttivo costituito da cinque componenti nominati con decreto del Presidente del consiglio dei Ministri, di cui tre sono designati su proposta del Ministro per la funzione pubblica di concerto con il Ministro del tesoro, bilancio e della programmazione economica, tra questi, sentita la conferenza unificata Stato-regioni e Stato-città, è nominato il Presidente.

La scadenza dell'attuale comitato direttivo è prevista per il prossimo mese di dicembre.

Per il finanziamento dell'ARAN è previsto un sistema di trasferimenti definiti con decreti del Ministro della funzione pubblica di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e, a seconda del comparto, dei Ministri competenti, nonché, per gli aspetti di interesse regionale e locale, previa intesa espressa dalla Conferenza Stato regioni e Stato città.

#### **6.1.7 Sciopero nei servizi pubblici essenziali**

Il Dipartimento ha svolto un costante monitoraggio dei conflitti verificatisi ai livelli nazionali, regionali, provinciali e locali.

Inoltre, sono stati tenuti contatti frequenti con la Commissione di garanzia, sia ai fini della verifica della legittimità delle singole azioni di sciopero che della "congruità" della disciplina pattizia, intervenuta presso l'ARAN e presso le singole amministrazioni. L'ambito della collaborazione si è esteso anche alla "armonizzazione" della disciplina contrattuale per i casi di servizi pubblici essenziali svolti con il concorso di una pluralità di amministrazioni pubbliche ed imprese, come ad esempio il Servizio del trasporto aereo.

Negli anni 1996-1999 sono state adottate dal Ministro per la funzione pubblica 4 ordinanze c.d. di "precettazione", al fine di assicurare la regolare conclusione dei relativi anni scolastici, attesa la proclamazione del blocco degli scrutini ed esami finali, operate dalle organizzazioni sindacali di settore.

Il numero delle azioni sindacali comportanti l'astensione dall'attività lavorativa nel periodo considerato ed interessanti il personale contrattualizzato incluso nei comparti di contrattazione collettiva e il personale non contrattualizzato, mostrano una leggera ma continua diminuzione dei conflitti (v. tabella scioperi).

#### **6.1.8 Codice di comportamento**

Un codice etico quadro, che ogni amministrazione è legittimata ad adattare alle proprie specifiche esigenze, è stato definitivamente adottato con decreto del Ministro della funzione pubblica del 28 novembre 2000 (G.U. 10 aprile 2001, n. 84). I principi e i contenuti del codice costituiscono specificazioni degli obblighi di diligenza, lealtà e imparzialità che qualificano il corretto adempimento della prestazione lavorativa dei dipendenti pubblici, che si impegnano ad osservarli all'atto dell'assunzione in servizio.

In particolare il dipendente deve essere disponibile con i cittadini, non deve ostacolarne l'esercizio dei diritti e deve favorire il diritto di accesso alle informazioni.

### 6.1.9 Risorse economiche destinate ai rinnovi contrattuali

Il Dipartimento, in qualità di rappresentante del comitato di settore dei comparti Ministeri, aziende, scuola, ha il compito di provvedere insieme al Ministero del Tesoro ad inserire nella finanziaria gli stanziamenti necessari per i rinnovi contrattuali di tali comparti. Inoltre sempre il Dipartimento ed il Tesoro, in questo caso come agenti contrattuali hanno determinato gli stanziamenti per i rinnovi del personale non contrattualizzato.

Gli stanziamenti per i rinnovi 1998 – 2001 sono inseriti nelle leggi finanziarie per il 1998, 2000 e 2001, che si riportano di seguito sintetizzati:

COMPARTI	1998	1999*	1999	2000	2001	2002
Ministeri, Scuola Aziende	345	1.600	2.865	629	3.047	3.047
Dirigenti amm. stato (aggiuntivo)					100	100
Non contrattualizzati	148	598	1.053	236	1.141	1.141

(importi in miliardi)

\* *trascinamento*

Per quanto riguarda il biennio 2000 –2001 le risorse sono state determinate tenendo conto dell'inflazione programmata per gli anni 2000 e 2001, rispettivamente pari a all'1,2% e all'1,7%, nonché allo 0,4%, da destinare alla contrattazione integrativa e allo 0,32%, quale recupero dell'inflazione reale sulla programmata.

Per il comparto scuola occorre rilevare che sono stati aggiunti stanziamenti ad hoc; dapprima 630 miliardi (con l'art. 40 della legge 27/12/1997, n. 449, concernente la riduzione del 3% del personale), successivamente 1000 miliardi (con la L. 17 agosto 1999, n. 292, accordo Prodi), infine, 1100 mld. per il 2001 e 1500 mld. per il 2002 in base alla legge finanziaria 2001.

## 6.2 DIRIGENZA

Le modifiche apportate con i decreti legislativi del '98 hanno ridisegnato in profondità poteri e status della dirigenza. A distanza di qualche anno le complesse fasi attuative di un assetto profondamente innovativo possono dirsi pressoché completate, con la recente stipula del CCNL che ha ridefinito il trattamento economico e normativo della dirigenza. Tuttavia l'attività svolta, a partire dalla predisposizione dei numerosi decreti legislativi poi emanati, ha impegnato fortemente il Dipartimento, che si trova ad esercitare in questa materia compiti nuovi e aggiuntivi.

### 6.2.1 I principi fondamentali del D.Lgs n. 29/93 e le riforme in materia di dirigenza pubblica

Di fondamentale importanza è stata la scelta di assoggettare al regime privatistico anche l'alta dirigenza statale, correggendo l'impostazione originaria del D.lgs. 29.

La posizione del dirigente è assimilata ora a quella del privato datore di lavoro non soltanto per gli aspetti riconducibili alla gestione del rapporto di lavoro, ma anche



per quelli riconducibili ai poteri di gestione degli assetti organizzativi (ad eccezione dei c.d. rami alti dell'organizzazione, i quali in coerenza con il dettato costituzionale sono mantenuti nella sfera pubblicistica). Questo indubbio rafforzamento della sfera gestionale è solo una delle innovazioni introdotte, nell'intento di avvicinare realmente il lavoro pubblico a quello privato.

E' il contratto (di diritto privato) a regolare il contenuto della prestazione lavorativa richiesta all'impiegato pubblico, non diversamente da quanto avviene per i rapporti di lavoro alle dipendenze del privato datore di lavoro.

Nella trascorsa legislatura sono stati sottoscritti i primi due contratti collettivi di lavoro per la dirigenza: il primo in data 9 gennaio 1997 ed il secondo il 5 aprile 2001. E' quindi ormai consolidata la distinzione tra fonti legislative e fonti negoziali per la regolazione del rapporto di lavoro dei dirigenti. L'ultimo contratto collettivo ha inoltre portato a compimento la piena "contrattualizzazione" di tutti i dirigenti dello Stato, compresi gli ex dirigenti generali, per i quali il CCNL costituisce la cornice normativa per la stipula dei relativi contratti individuali.

### **6.2.2 Distinzione tra funzioni di indirizzo e di gestione**

E' stato ribadito e rafforzato il principio della distinzione delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo dalla concreta amministrazione, il cui ambito applicativo ridetermina le dimensioni e l'effettività dei nuovi "poteri" dei vertici politici. Tali poteri vanno dalla definizione di obiettivi e programmi e individuazione e ripartizione delle risorse, alla verifica della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Di qui, come contraltare, la previsione in favore dei dirigenti di tutti i poteri di gestione amministrativa e tecnica nonché del carattere esclusivo e non derogabile - se non ad opera di specifiche disposizioni legislative - della riserva di competenza costituita in favore del dirigente.

Inoltre, sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, oltre alle controversie concernenti l'assunzione al lavoro, anche quelle relative al conferimento ed alla revoca degli incarichi dirigenziali, nonché quelle riguardanti la responsabilità dei dirigenti.

### **6.2.3 Accesso alla dirigenza**

Il decreto legislativo n. 387/1998 ha definito i nuovi criteri per l'accesso alla dirigenza dello Stato e degli enti pubblici non economici, in attuazione dei quali è stato emanato il D.P.R. n. 324 dell'8 settembre 2000, che ha comportato il superamento del modello del corso concorso organizzato dalla SSPA. Questo modello comunque ha permesso di assumere nelle diverse amministrazioni direttamente come dirigenti 87 vincitori del primo corso concorso mentre più di 130 saranno immessi nei prossimi mesi. Il vecchio modello sarà integralmente sostituito con il completamento del terzo corso concorso, le cui procedure sono state riavviate alla luce della nuova disciplina.

Sono state inoltre definite, d'intesa con la SSPA e con il MURST i criteri e le modalità per il riconoscimento dei titoli post-universitari rilasciati da istituti universitari italiani o stranieri ovvero da primarie istituzioni formative pubbliche o private ai fini dell'accesso alle procedure concorsuali per l'assunzione di qualifiche dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni previste dall'art. 28, comma 2, lettera b) del D.Lgs. 29. Il DPCM attuativo è attualmente al Consiglio di Stato, per il relativo parere.

#### **6.2.4 Il ruolo unico della dirigenza dello Stato**

Il completamento della riforma della disciplina degli incarichi dirigenziali è stato segnato dalla istituzione di un ruolo unico dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, articolato in due fasce. In pari tempo si è concretizzata una delle più significative novità della riforma e cioè la unificazione delle qualifiche dirigenziali: avviata con la riconduzione delle qualifiche dirigenziali a due soltanto (dirigente e dirigente generale, ex art. 15 della versione originaria del D.Lgs n. 29/93 ), essa è stata ultimata con la soppressione della qualifica di dirigente generale e la previsione di un'unica qualifica dirigenziale, distinta solamente per fasce.

Con D.P.R. n. 150 del 26 febbraio 1999<sup>iii</sup> sono state dettate le modalità di costituzione e tenuta del ruolo unico della dirigenza delle amministrazioni statali, e della relativa banca dati informatica. Inoltre sono state dettate le modalità di elezione di un componente del comitato dei garanti, istituito dall'art. 21, comma 3, del D.Lgs n. 29/93. L'Ufficio per la tenuta del ruolo unico è stato istituito con D.P.C.M. del 9 agosto 1999.

Nel ruolo unico sono inseriti tutti i dirigenti delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, con l'esclusione dei dirigenti non contrattualizzati (carriera diplomatica e prefettizia, Forze di Polizia, Forze armate), ancora sottoposti allo statuto del pubblico impiego.

Il ruolo unico è pienamente operativo. Sono state subito individuate le amministrazioni chiamate a farvi parte; per una sola di esse (Cassa Depositi e Prestiti) l'inserimento dei dati è stato possibile solo a seguito di un parere del Consiglio di Stato. Nella fase di prima applicazione facevano parte del ruolo unico n. 29 amministrazioni; a partire dal secondo semestre 2000 si sono registrate alcune esclusioni. Si tratta dei dirigenti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco<sup>iv</sup>, dei dirigenti ex AIMA, azienda confluita nell'AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura)<sup>v</sup> e dei dirigenti del ministero delle finanze inquadrati nelle Agenzie fiscali<sup>vi</sup>.

#### **6.2.5 Gli incarichi dirigenziali**

Il ruolo unico è articolato in due fasce, nella prima delle quali sono inseriti i dirigenti generali in servizio alla data di entrata in vigore del D.P.R. n.150 del 1999 e, successivamente, i dirigenti che abbiano ricoperto incarichi o funzioni di livello dirigenziale generale per almeno cinque anni, anche non continuativi; nella seconda sono invece inseriti gli altri dirigenti in servizio alla medesima data e quelli reclutati per concorso.

Gli incarichi di funzioni dirigenziali sono distinguibili tra loro in ragione della diversa tipologia ed in ragione delle modalità di conferimento, mentre caratteristica comune è la temporaneità.

Le riforme intervenute durante la legislatura hanno mantenuto ferma la distinzione tra "incarichi di direzione" e incarichi di "funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca". Per i primi è prevista la durata minima in due anni e quella massima in sette anni, con facoltà di rinnovo.

Gli incarichi di direzione di uffici di livello dirigenziale generale possono, in misura non superiore ad un terzo, essere conferiti a dirigenti della seconda fascia del ruolo unico. Ciò ha prodotto un agevole ricambio nelle posizioni in passato ricoperte unicamente da dirigenti generali, con una equilibrata valorizzazione e promozione delle professionalità anche dei dirigenti di seconda fascia.

Gli incarichi di livello dirigenziale possono essere conferiti con contratto a tempo determinato e con le stesse procedure anche ad esterni alla pubblica

amministrazione in possesso di particolare e comprovata esperienza professionale, nel limite massimo del 5% dei dirigenti appartenenti alla prima fascia del ruolo unico e del 5% di quelli appartenenti alla seconda fascia.

Il sistema della contrattualizzazione e l'introduzione del principio di temporaneità degli incarichi dirigenziali hanno evidenziato la nuova *ratio* sottesa alla funzione dirigenziale: non è più la astratta qualifica dirigenziale a contenere le attribuzioni del dirigente, ma sono l'incarico di funzioni dirigenziali conferito al dirigente, ed il relativo contratto individuale, che determinano i contenuti della prestazione professionale.

#### **6.2.6 Le distinte sezioni del ruolo unico della dirigenza**

Il D.P.R. n. 150/1999, nello stabilire l'articolazione del ruolo unico in due fasce, ha previsto l'individuazione di distinte sezioni per la iscrizione dei dirigenti in possesso di specifiche professionalità tecniche.

Le specificità tecniche sono state evidenziate con la istituzione di sezioni distinte per l'inserimento dei dirigenti in possesso di specifiche professionalità<sup>vii</sup>. Sono stati altresì stabiliti criteri e modalità di iscrizione, nonché una revisione biennale delle sezioni stesse.

#### **6.2.7 La mobilità**

Fra gli aspetti che richiedono una costante attività di natura gestionale sono senza dubbio da ricomprendere tutti i provvedimenti di "mobilità" in entrata ed uscita dal RUD.

Nel '99 sono stati forniti chiarimenti in ordine agli istituti del comando e del fuori ruolo dei dirigenti, che permangono soltanto nell'ambito dei rapporti fra RUD ed amministrazioni estranee e viceversa. L'entrata in vigore di un unico ruolo dirigenziale ha infatti reso più agevole la mobilità dei dirigenti annullando e superando tutte le posizioni di comando e fuori ruolo che prima esistevano fra le amministrazioni chiamate a far parte del RUD; la mobilità è facilitata dall'affidamento di incarichi di durata determinata, in relazione alle attitudini, alle capacità professionali ed a criteri di rotazione.

#### **6.2.8 I dirigenti a disposizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri**

Nel D.P.R. n. 150 sono presi in considerazione anche i dirigenti privi di specifico incarico, dichiarati "temporaneamente a disposizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per essere utilizzati nell'ambito di programmi specifici di ispezione e verifica, nonché di ricerca, studio e monitoraggio del grado di attuazione delle riforme legislative e delle innovazioni amministrative". Trattasi ovviamente di funzioni temporanee alle quali non corrispondono posti di funzione specificamente individuati dai singoli ordinamenti.

Al nuovo Ufficio del ruolo unico è anche affidata la funzione di pubblicizzare le professionalità dirigenziali a disposizione del ruolo unico, ai fini della loro utilizzazione. Già dall'ottobre 1999 sono stati resi pubblici i nominativi dei dirigenti collocati a disposizione, con l'indicazione di un sintetico curriculum. I dati possono essere consultati dalle Amministrazioni attraverso l'inserimento di un'apposita *password*.

Contestualmente a tale pubblicità, l'Ufficio del ruolo unico ha provveduto a promuovere l'utilizzazione di detti dirigenti contattando direttamente le

Amministrazioni e formulando proposte di incarichi temporanei sulla base dei *curricula*.

A seguito dell'entrata in vigore del nuovo CCNL per la dirigenza dell'Area 1 si è provveduto a chiarire alcune problematiche di particolare delicatezza relative alla durata della non utilizzazione dei dirigenti a disposizione ed ai casi di reiterato rifiuto di proposte contrattuali.

### 6.2.9 La banca dati del RUD

La banca dati del RUD è da tempo accessibile al generico utente di INTERNET.

Essa offre: informazioni generali sul ruolo unico; la mappa del sito; la normativa di riferimento in materia; i posti di funzione disponibili; i criteri di assegnazione per l'attribuzione dei posti di funzione di seconda fascia utilizzati dalle singole amministrazioni.

Gli accessi di servizio sono differenziati sulla base del livello di abilitazione dell'utenza.

La banca dati consente, inoltre, la gestione dei dirigenti messi a disposizione del RUD e costituisce insostituibile supporto per la determinazione delle capienze complessive dei posti per i diversi incarichi di funzione. Per un quadro di sintesi sui movimenti dei dirigenti nell'ambito del Ruolo unico si veda la tabella seguente.

<b>Situazione dei dirigenti di I e II fascia dalla data di costituzione del Ruolo Unico al 31 maggio 2001</b>		
	I fascia	II fascia
Dirigenti iscritti al RUD	348	4567
Dirigenti che hanno cambiato Amm.ne nel RUD	28	109
Dirigenti in posizione di comando	7	25
Dirigenti in posizione di fuori ruolo	45	46
Dirigenti usciti a vario titolo (pensionati, dimissionari, deceduti, ecc)	60	525
Dirigenti transitati nei ruoli di Amm.ni fuori dal RUD	1	40
Dirigenti appartenenti ad Amm.ni uscite dal RUD	5	182
Incarichi a Dirigenti esterni al RUD (art. 19, comma 6 D.Lgs. 29/93)	20	36
Dirigenti messi a disposizione all'entrata in vigore del RUD	65	87
Dirigenti cessati dal collocamento a disposizione	41	47
Dirigenti attualmente a disposizione	24	40

### **6.2.10 La valutazione dei dirigenti ed il sistema delle garanzie**

Con il D.Lgs n.80 del 1998 è stato introdotto il principio della valutazione dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione. Il dirigente è pertanto sottoposto ad una nuova *species* di responsabilità (denominata responsabilità dirigenziale), nell'ambito della quale è valutato il raggiungimento degli obiettivi fissati col contratto individuale, in armonia con la direttiva generale annuale sull'attività amministrativa e sulla gestione.

Gli aspetti applicativi della valutazione delle prestazioni dei dirigenti sono stati definiti da ultimo con l'art. 35 del CCNL del 5 aprile 2001 mentre, con riguardo al conferimento degli incarichi dirigenziali lo stesso CCNL (art. 13) ha previsto l'effettuazione di una valutazione complessiva a conclusione della durata contrattuale dell'incarico attribuito; nel caso in cui l'amministrazione non intenda confermare l'incarico in precedenza ricoperto, al dirigente spetterà un incarico equivalente, laddove per equivalenza si intende un incarico cui corrisponde una retribuzione di posizione complessiva di pari fascia ovvero il cui importo non sia inferiore al 10% rispetto a quello precedentemente percepito.

Altra tappa importante della riforma è stata l'attivazione del Comitato di Garanti, organismo di garanzia per i dirigenti dello Stato, avente il compito di esprimere pareri sui provvedimenti sanzionatori più gravi. Il Comitato è stato costituito con decreto del Ministro per la Funzione Pubblica datato 10 novembre 2000 e si è insediato il 15 novembre 2000 presso il Dipartimento<sup>viii</sup>.

In conclusione, con la messa a punto degli strumenti di garanzia e con la riconfigurazione del sistema integrato dei controlli (D.Lgs. 286/1999) si creano le condizioni per dare piena effettività al principio della valutazione per risultati su cui si fonda l'assetto della responsabilità gestionale affidata per intero alla dirigenza nel rispetto della separazione tra funzione di indirizzo, affidata al vertice politico, e attività gestionale propria, appunto, della dirigenza.

### **6.2.11 Il trattamento economico**

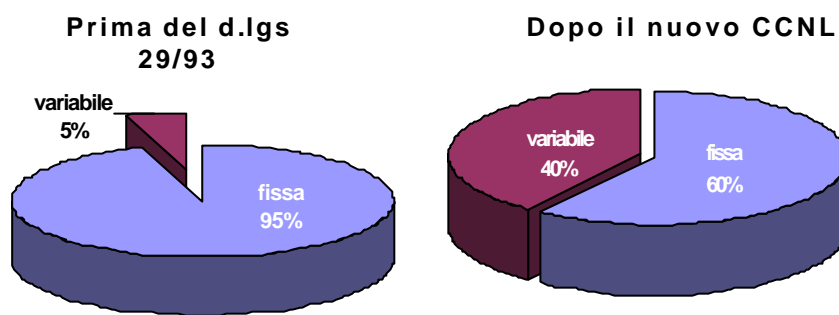
Con il secondo CCNL per la dirigenza dell'Area 1 è stata ridefinita la struttura della retribuzione della qualifica unica dirigenziale articolata in un trattamento economico fondamentale ed accessorio, quest'ultimo distinto in una retribuzione di posizione ed in una retribuzione di risultato. Il trattamento economico è ispirato, per la prima volta, ai principi della onnicomprensività, remunerando tutte le funzioni dei dirigenti, ivi compresi gli incarichi aggiuntivi agli stessi attribuiti. I compensi di questi ultimi, ai sensi del predetto CCNL affluiscono in appositi fondi delle amministrazioni, costituiti per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato. Un apposito fondo, assorbente il 10% delle risorse complessive, costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (ai sensi dell'art. 24, comma 9, del D.Lgs n. 29/93) assicura la perequazione e l'armonizzazione dei predetti fondi.

La nuova struttura della retribuzione consente di premiare in misura notevole l'impegno e la professionalità profuse dai dirigenti per il conseguimento degli obiettivi contrattualmente definiti, in quanto si è notevolmente allargata la forbice tra la parte fissa e quella variabile della retribuzione: l'incremento di quest'ultima consente di remunerare le energie professionali del dirigente coniugandole a tutto vantaggio della efficienza dell'azione amministrativa.

Il rapporto tra la componente fissa e quelle legate alla responsabilità e ai risultati tende sempre più a privilegiare la parte variabile. Nell'ultimo contratto della dirigenza area 1 non meno del 40% della retribuzione è legato alle performance e alla posizione ricoperta in concreto. Tale percentuale, in taluni casi (posizione di particolare rilievo e responsabilità) supera il 50% dell'intero trattamento.

Il nuovo assetto della dirigenza e in specie la differenziazione dei trattamenti in relazione alle responsabilità e ai risultati è ora alla prova dell'effettiva implementazione, che richiederà comportamenti coerenti ed innovativi da parte delle singole amministrazioni.

### **Rapporto tra retribuzione fissa e variabile prima e dopo la riforma (dirigenti degli Enti locali)**



© Decanali - La riforma della D.A. in Italia

### **6.3 PREVIDENZA COMPLEMENTARE**

L'armonizzazione con il lavoro privato ha trovato riscontro anche sotto l'aspetto previdenziale.

L'attività del Dipartimento si è concentrata nel corso della legislatura sul passaggio dall'indennità di fine servizio al Tfr e all'istituzione di forme di previdenza complementare.

Con la Finanziaria del '98 (legge n.449 del 27 dicembre 1997, articolo 59, comma 56) sono state previste norme circa il passaggio opzionale dei dipendenti pubblici al TFR, per favorire la creazione di forme di previdenza complementare.

Nel 1998 è stato predisposto un apposito atto di indirizzo all'ARAN, che ha permesso di sviluppare il confronto con le Confederazioni sindacali sulle modalità del passaggio al TFR e sulla costituzione dei fondi pensione dei comparti del pubblico impiego.

Con la legge Finanziaria dell'anno seguente (legge 23 dicembre 1998, n. 448, art.26, commi 18 e 19) sono state stanziare le risorse finanziarie da destinare ai fondi; il provvedimento ha consentito di pervenire all'accordo nazionale che è stato sottoscritto il 29 luglio 1999.

Con DPCM del 20 dicembre 1999 sono state recepite e definite normativamente le modalità contenute nell'accordo nazionale citato.

Successivamente, sulla base di appositi atti di indirizzo, sono state avviate le trattative per la costituzione dei vari fondi.

Si riassume lo stato dei lavori:

- concluso l'accordo istitutivo del Fondo per i lavoratori della scuola;
- emanato l'atto di indirizzo relativo all'istituzione di un unico fondo pensione che comprende il comparto dei Ministeri e degli Enti pubblici non economici;
- avviate le trattative con i rappresentanti del comparto "Sicurezza";
- in corso presso il Dipartimento Affari regionali la redazione di una norma di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige;
- definite le risorse per far fronte al contributo del datore di lavoro al finanziamento dei fondi gestori di previdenza complementare (articolo 74, comma 1 della legge 23 dicembre 2000, n.388);
- definite le modalità di versamento ai fondi gestori di previdenza complementare dei dipendenti delle complessive risorse assegnate. (DPCM 23 maggio 2001).

#### **6.4 FORME CONTRATTUALI FLESSIBILI DI ASSUNZIONE E DI IMPIEGO DEL PERSONALE**

Le modifiche introdotte con i decreti correttivi del '98 hanno innovato anche la materia dell'accesso, introducendo alcune flessibilità. E' stata sostanzialmente superata la logica di un unico regolamento che disciplina le procedure ammettendo la possibilità che ciascuna amministrazione, rispettando criteri di oggettività e trasparenza delle procedure selettive, possa regolamentare la materia. La previsione di procedure di fonte contrattuale per i passaggi all'interno delle macro aree professionali consente ora di restringere il novero delle procedure concorsuali ai soli accessi dall'esterno.

In tema di tipologie lavorative flessibili le novità sono sostanziali e consentono di affermare che in questa materia l'unificazione con il lavoro privato è un fatto concreto; valgono ora nel settore pubblico le stesse regole del lavoro privato.

Il Dipartimento ha seguito il tema delle flessibilità, il cui utilizzo secondo una programmazione gestionale complessiva consente di far fronte ad esigenze anche temporanee di ricorso a nuove professionalità e quindi di accelerare per questa via i processi di modernizzazione in atto. Un apposito progetto finalizzato fornisce agli operatori informazioni aggiornate sull'applicazione dei diversi istituti contrattuali e sulle esperienze più innovative che si stanno realizzando, specie negli enti locali.

La prima importante novità riguarda il lavoro interinale, che ha fatto ormai da qualche anno<sup>ix</sup> il suo ingresso in Italia. Ora anche il settore pubblico può ricorrere al cosiddetto prestito di manodopera così come può ricorrere a tutte le altre tipologie di lavoro flessibile valide per il settore privato. I dati sul ricorso a tipologie flessibili sono in aumento. Lo stesso part time, dopo un avvio timido, presenta un trend di crescita continuo<sup>x</sup>.

La contrattazione collettiva ha colto l'importanza del lavoro temporaneo dando vita ad una disciplina contrattuale non eccessivamente rigida e che consente di fronteggiare celermente situazioni provvisorie di carenza di manodopera con il ricorso a lavoratori presi in prestito<sup>x1</sup>.

In tema di risorse umane il richiamo all'innovazione tecnologica non è privo di significato, come dimostra una recente ricerca promossa dal Dipartimento, sulle nuove professionalità e sui fabbisogni emergenti nel settore pubblico<sup>xii</sup>. Le figure legate all'informatica non rappresentano peraltro tutto il novero delle carenze, che riguardano sostanzialmente quasi tutte le figure cosiddette tradizionali che sono pertanto soggette a processi diffusi di riqualificazione.

E' in una prospettiva di utilizzo integrato della tecnologia che si colloca il telelavoro, che vede questa particolare modalità lavorativa non come fatto isolato ma come parte di un più vasto processo di riordino e di messa in rete delle fasi lavorative. Anche sul telelavoro il Dipartimento ha promosso interventi formativi tramite Formez e SSPA e fornisce on line informazioni elaborate da gruppi di lavoro cui partecipano le amministrazioni più avanti in questo campo.

## **6.5 GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO**

Uno degli aspetti più innovativi e importanti della riforma del lavoro pubblico consiste nell'abbandono della giurisdizione amministrativa per le controversie riguardanti i rapporti di lavoro<sup>xiii</sup>. Si tratta di una novità che è diventata operativa solo a distanza di circa 5 anni dall'avvio della riforma e che ha richiesto una complessa opera di riequilibrio effettuata con la devoluzione di nuove materie alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo<sup>xiv</sup>.

Da questa novità ne è derivata un'altra, ugualmente importante: la trasformazione del tentativo di conciliazione da facoltativo ad obbligatorio, estesa anche al lavoro privato con l'intento di bilanciare il sovraccarico della giustizia ponendo un efficace filtro prima di adire il giudice.

Un altro istituto, dal carattere alternativo all'intervento del giudice ordinario, ha innovato le regole del lavoro pubblico: l'arbitrato, strumento contrattuale di risoluzione delle controversie di lavoro<sup>xv</sup>.

L'avvenuta stipula dell'accordo in materia di arbitrato pone il settore pubblico all'avanguardia rispetto al mondo delle imprese e porta ad effetto uno dei punti su cui già nel protocollo del lavoro pubblico vi era stata larga condivisione.<sup>xvi</sup>

Anche l'arbitrato, come il tentativo obbligatorio di conciliazione, si colloca pienamente nel solco della strategia della riduzione il più possibile drastica del carico della giustizia ordinaria; ciò spiega ampiamente l'attenzione fin qui dimostrata dal Dipartimento, prima con un atto di indirizzo all'ARAN poi con l'impegno al finanziamento dei corsi di formazione degli arbitri. L'apporto del Formez, che gestisce un prodotto multimediale sul contenzioso<sup>xvii</sup>, consente di ridurre al minimo la fase preparatoria del programma formativo, che sarà completato su base convenzionale presso alcune università già entro l'anno, come da intese raggiunte dalla Cabina di regia paritetica istituita presso l'ARAN.

## **6.6 PROGRAMMAZIONE DELLE ASSUNZIONI**



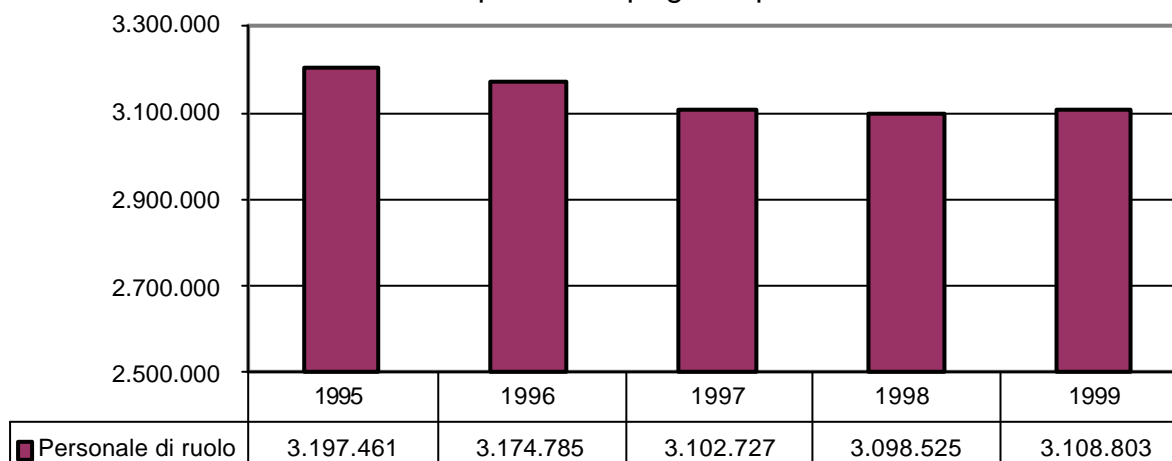
Negli ultimi anni si è avuta una continua riduzione della percentuale della spesa per il personale pubblico rispetto al PIL. Dall'inizio della legislatura abbiamo avuto una diminuzione di questo dato dall'11,5% al 10,2%

La dinamica di crescita della spesa per il personale è stata dunque consistentemente inferiore alla crescita del PIL, cosa che ha permesso di attestare il dato relativo alla spesa per il personale in Italia, sotto questo profilo, ad un livello assai inferiore rispetto ad altri Paesi, come, ad esempio, la Francia. Hanno pesato da un lato la politica di controllo delle dinamiche salariali che ha caratterizzato le due tornate contrattuali a livello nazionale avutesi dopo la riforma del D.Lgs. 29 del '93 e lo spazio ridotto lasciato alla contrattazione di secondo livello svoltesi nella prima tornata (anni '95-'97) e, dall'altro l'introduzione dello strumento della programmazione delle assunzioni, collegato all'obiettivo della riduzione della spesa.

La programmazione ha sostituito il sistema del blocco generalizzato o parziale che aveva caratterizzato gli anni precedenti al '97, e che impediva qualsiasi valutazione sull'urgenza e la necessità di immettere nuovo personale specie in relazione alle necessità di favorire i processi di cambiamento e il ricorso a nuove professionalità.

Il numero dei dipendenti pubblici non è aumentato nel corso degli ultimi anni in termini assoluti, pur tenendo conto che per gli enti provvisti di autonomia finanziaria la programmazione è connessa ad un quadro ordinamentale che rende molto più flessibile la procedura di modifica delle dotazioni organiche, che dipende dai fabbisogni e dalle disponibilità di bilancio.

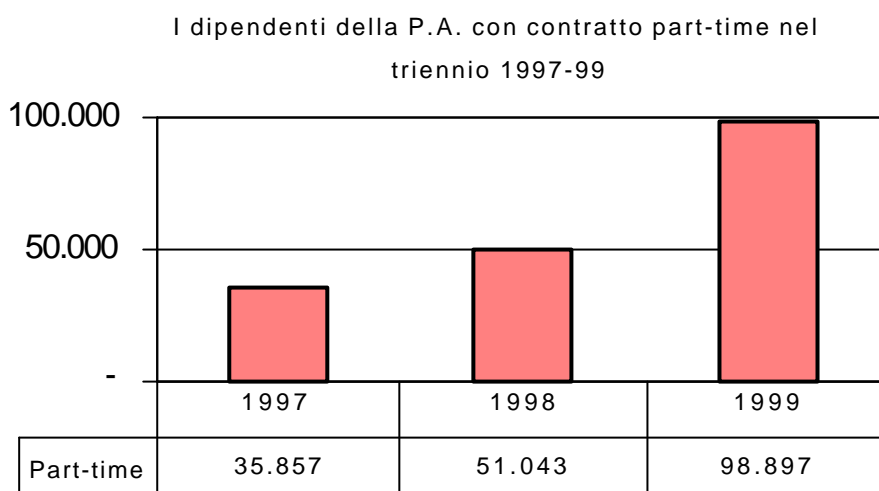
Evoluzione della consistenza del personale di ruolo del pubblico impiego nel periodo 1995-99



*Elaborazione su dati RGS*

Occorre inoltre considerare anche il contestuale aumento dei dipendenti con contratto part-time: nel solo triennio 1997-99 i dipendenti che hanno un rapporto di lavoro part-time è passato da quasi 36.000 a quasi 99.000 unità. Questo ha comportato evidenti effetti dal lato della riduzione della spesa per il personale.

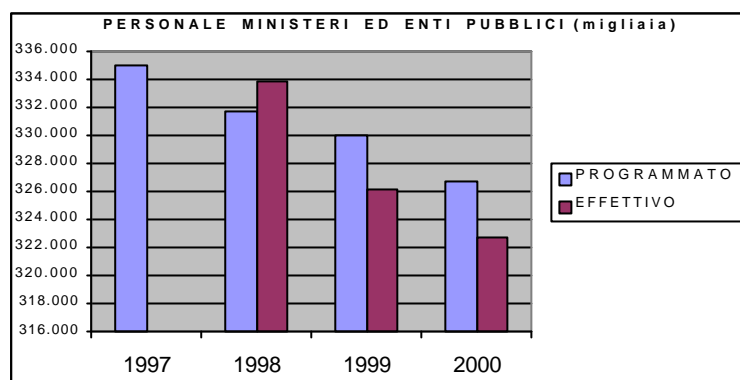
*Elaborazione su dati RGS*



Il Dipartimento è impegnato direttamente nell'esame delle richieste di autorizzazione ad assumere avanzate da Ministeri, enti pubblici non economici con più di 200 dipendenti, comparto sicurezza, per una platea di circa 800 mila dipendenti.

La Finanziaria del 1998 (art. 39 della legge n. 449/97) prevede per questi settori una riduzione complessiva del personale in servizio alla data del 31/12/2000 in misura non inferiore al **2.50%** rispetto al numero delle unità in servizio alla data del 31/12/1997. La riduzione va realizzata attraverso una programmazione delle assunzioni decisa con delibere semestrali dal consiglio dei ministri, in base ad un'istruttoria congiunta Dipartimento funzione pubblica – tesoro.

I dati complessivi dimostrano più che conseguiti gli obiettivi di riduzione nel complesso delle amministrazioni pubbliche che rientrano nella programmazione.



Infatti, il trend relativo alla consistenza del personale dei ministeri e degli enti pubblici economici dal 1997 al 2000 (vedi allegati) è stato tale che la riduzione effettiva dei dipendenti pubblici (-3,52% in valore assoluto, **10.727** unità nei ministeri e **1.034** negli enti pubblici non economici) è risultata addirittura superiore a quella programmata (-2,50%).

Per quanto riguarda il settore della sicurezza (forze armate, carabinieri, polizia di stato, guardia di finanza, corpo forestale, vigili del fuoco e polizia penitenziaria), il meccanismo della programmazione delle assunzioni ha presentato particolari condizionamenti da porre principalmente in connessione con le peculiarità dei sistemi di reclutamento adottati nel settore, rigidamente cadenzati nel tempo e prefissati nei contingenti.

Nel biennio 1999/2000 il personale appartenente a detto settore ha registrato nel complesso una riduzione del **2%** delle unità in servizio che passano da **487.887** al 31.12.1999 a **478.152** al 31.12.2000 (vedere tabella e grafici sottostanti), da ascrivere interamente alle Forze armate.

In totale nel periodo considerato sono state autorizzate circa 40 mila assunzioni (3,2% sul totale dei dipendenti considerati), dato che è di gran lunga inferiore al turn over avutosi (a tassi di poco inferiori al 2,50% annuo questo dato cumulato si attesta infatti intorno al 6,5%).

## **6.7 SICUREZZA SUI LUOGHI DI LAVORO**

In questo campo l'attività, partita pressoché da zero, si è concretizzata in un programma di sostegno alle amministrazioni, che prodotto corsi di aggiornamento formativo, pacchetti multimediali e consulenze. L'attività è svolta attraverso un Gruppo Integrato di Coordinamento (DFP, Lavoro, Interno (VVF), Sanità, Inail, Ispesl, IIMS, Formez e SSPA). Sono stati svolti corsi per le figure previste dal D.Lgs. 626/1994, in particolare datori di lavoro, responsabili dei servizi di prevenzione e rappresentanti dei lavoratori. E' in corso presso il Formez, con la collaborazione del GIC, la realizzazione di un prodotto formativo a distanza interattivo, che sarà disponibile nei prossimi mesi.

## **6.8 ANAGRAFE DELLE PRESTAZIONI E DEGLI INCARICHI AI PUBBLICI DIPENDENTI (ART. 58 D.LGS. 29/1993)**

I dati sugli incarichi retribuiti svolti dai dipendenti pubblici vengono regolarmente trasmessi al Parlamento con la prescritta relazione annuale.

E' stato messo a punto un nuovo sistema di rilevazione che prevede l'integrale acquisizione dei dati on line con eliminazione totale di documentazione cartacea. Il nuovo sistema sarà reso disponibile su sito internet nei prossimi giorni in modo da permettere la trasmissione dei dati per via telematica alla prevista scadenza del 30 giugno. Questo consentirà una maggiore completezza e qualità dei dati rilevati comprendendo anche quelli relativi agli incarichi conferiti a consulenti esterni alla P.A.

## **6.9 PROCEDIMENTI NEGOZIALI PER IL PERSONALE AD ORDINAMENTO PUBBLICISTICO**

### **6.9.1 Considerazioni di carattere generale**

Le profonde trasformazioni operate per tutto il personale contrattualizzato hanno trovato riscontro anche nei settori e per categorie di personale pubblico non contemplate nel processo di privatizzazione. Sono state investite, infatti, da processi innovativi, anche alcune tipologie di personale escluse dall'art.2, comma 4, del D.lgs.29/93. Ciò ha riguardato il "Comparto Sicurezza", in relazione all'esigenza di raggiungere livelli di efficienza all'altezza degli standard europei, adeguandone i compiti, le funzioni e le modalità di effettuazione delle attività alle richieste di sicurezza interna ed al nuovo modello di difesa, e la carriera Diplomatica nonché quella Prefettizia, in correlazione con la ridefinizione della loro organizzazione interna, avvenuta nel corso dell'ultimo biennio.

Tali processi hanno comportato di conseguenza il riordino delle carriere di tale personale e l'introduzione di nuove modalità per pervenire alla definizione del loro *status* contrattuale.

Il Dipartimento è stato coinvolto nell'attività di predisposizione delle nuove normative e successivamente è divenuto, analogamente a quanto già previsto per il "Comparto Sicurezza", il soggetto direttamente titolare e responsabile delle procedure di contrattazione, che per la prima volta hanno compreso anche il personale delle carriere Diplomatica e Prefettizia i cui trattamenti economici e normativi erano precedentemente disciplinati esclusivamente per legge.

### **6.9.2 Comparto Sicurezza**

Il Comparto Sicurezza è costituito dalle Forze di Polizia ad ordinamento civile (Polizia, Polizia penitenziaria, Corpo forestale) e militare (Carabinieri, Guardia di Finanza) e dalle Forze Armate (Esercito, Marina, Aeronautica).

L'attività si è concentrata sulla necessità di rispondere ai nuovi problemi legati al ruolo ed alla specificità delle Forze di Polizia e delle Forze Armate in un contesto sociale in profonda trasformazione. Ciò ha richiesto innanzitutto l'adozione di provvedimenti di riordino che hanno investito tutti i settori. Per effetto dell'esercizio delle deleghe previste, in particolare, dalle leggi n.266 del 1999 e n.78 del 2000, sono

stati emanati i decreti legislativi di riordino dell'intero sistema della sicurezza (vedi allegato A1).

Inoltre sono state concluse le procedure negoziali e di concertazione, che non riguardano il personale dirigente di tali settori disciplinato per legge, relative al quadriennio normativo 1998-2001 e biennio economico 1998-1999, nonché quelle relative al biennio economico 2000-2001, recepite, in relazione alla natura pubblicistica dell'ordinamento di tale personale, negli appositi DDPR (vedi allegato A2). Sono state predisposte, infine, (decreto legislativo 31 marzo 2000, n.129 -vedi allegato A3) norme di modifica del decreto legislativo 12 maggio 1995, n.195 (recante le procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale non dirigente delle Forze di Polizia e delle Forze Armate) al fine di adeguare le procedure stesse ai principi desumibili dalle disposizioni di riforma della Pubblica amministrazione nel frattempo intervenute, tra le quali, si evidenzia, la previsione, mai prima introdotta normativamente per nessuna categoria, che le rappresentanze di tale personale siano consultate dal Governo prima della predisposizione del documento di programmazione economico-finanziaria e prima della deliberazione del disegno di bilancio. Da ultimo, poi, l'art. 7 della legge 29 marzo 2001(vedi allegato A3) ha introdotto una delega finalizzata alla modifica dell'attuale sistema retributivo basato, come per il resto del pubblico impiego, sui livelli per rapportarlo più razionalmente, in considerazione che tale personale è gerarchicamente ordinato, ai gradi e qualifiche

Anche il personale dirigente è stato interessato da interventi(vedi allegato A3) che hanno, comunque, garantito un adeguamento delle loro retribuzioni a quelle del personale pubblico di livello equivalente per il quale, in considerazione delle modifiche ordinamentali e funzionali intervenute, erano state modificate le strutture retributive

### **6.9.3 Carriera Diplomatica**

Il Governo ha provveduto a riformare il Ministero degli Esteri, rilanciandone il ruolo nel sistema delle relazioni internazionali ed adeguando, conseguentemente, anche gli organici delle qualifiche dirigenziali e funzionali del relativo personale ma, in particolare, procedendo ad un sostanziale ed efficace intervento sulla carriera diplomatica (d.lgs 24 marzo 2000. n.85, in attuazione dell'art.1 della legge n. 266/1999 - vedi allegato B1) che ne rappresenta l'aspetto più rilevante e qualificante.

In virtù dei principi e criteri direttivi indicati nella delega, il Governo ha previsto un procedimento negoziale che disciplina il trattamento economico ed alcuni istituti giuridici inerenti il rapporto di impiego di tale personale, la revisione dell'ordinamento della carriera ed il sistema della sua progressione, l'attribuzione di compiti e responsabilità (portati tutti a livello dirigenziale), la dinamica delle retribuzioni (che prevede, analogamente alla dirigenza "contrattualizzata", un trattamento economico onnicomprensivo suddiviso in trattamento di base, di posizione e di risultato) con l'esclusione dei relativi automatismi.

Tali materie hanno richiesto una loro armonizzazione, sia con riferimento alle categorie di personale, come i prefetti, per i quali la stessa legge 266/99 ha previsto analoghi interventi, sia rispetto alle altre categorie di personale per le quali sono già previste analoghe procedure di negoziazione di carattere pubblicistico (Comparto Sicurezza), sia infine con riguardo al personale pubblico contrattualizzato.

In attuazione delle previsioni che hanno disciplinato il predetto procedimento negoziale, si sono svolte presso il Dipartimento le trattative relative all'accordo(vedi allegato B2) riguardante il quadriennio 2000/2003, per gli aspetti normativi, e il biennio

2000/2001, per gli aspetti retributivi, recepito nel conseguente DPR. Trattative che per la prima volta hanno consentito alle organizzazioni sindacali rappresentative di tale personale di contrattare il trattamento economico metropolitano, oltre ad una serie di istituti giuridici, che precedentemente questa carriera vedeva regolati solo per legge.

#### **6.9.4 Carriera Prefettizia**

Il Governo ha, inoltre, riformato, attraverso il d.lgs 19 maggio 2000, n.139 (vedi allegato C 1), anch'esso in attuazione della legge di delega n. 266/1999 - la carriera prefettizia, armonizzandone le funzioni e le attività in relazione al processo di ridisegno istituzionale dello Stato, scaturito dal processo di decentramento alle Regioni e agli Enti locali di poteri e funzioni proprie dello Stato, nonché dal riordino delle amministrazioni periferiche dello Stato, previsti dalla legge n. 59 del 1997.

Anche in questo caso, è stato previsto un procedimento negoziale per disciplinare il trattamento economico ed alcuni istituti giuridici inerenti il rapporto di impiego, la revisione dell'ordinamento della carriera ed il sistema della sua progressione (l'accorpamento dei gradi qui è stato ancora più marcato rispetto ai diplomatici, portandolo solo a tre), l'attribuzione di compiti e responsabilità (anch'essi tutti a livello dirigenziale), la dinamica delle retribuzioni (anche qui, analogamente alla dirigenza "contrattualizzata", un trattamento economico onnicomprensivo suddiviso in trattamento di base, di posizione e di risultato) con l'esclusione dei relativi automatismi.

Anche per tale carriera, sono state seguite presso il Dipartimento le trattative(vedi allegato C2), relative all'accordo riguardante però, il biennio 2000/2001, sia per gli aspetti normativi che per gli aspetti retributivi, che è in corso di recepimento nel conseguente DPR. Anche in questo caso, per la prima volta le trattative hanno consentito alle organizzazioni sindacali rappresentative di contrattare, per tale carriera, il trattamento economico, oltre ad una serie di istituti giuridici, che precedentemente erano regolati solo per legge.

---

<sup>i</sup> La nuova disciplina in materia di relazioni sindacali e contrattazione collettiva è stata introdotta dal D.Lgs. n.29/1993 e dal D.Lgs. n.396/1997 (a norma dell'articolo 11, commi 4 e 6, della L. 15 marzo 1997, n. 59, con il quale è stata esercitata per la prima volta la delega conferita al Governo in tema di lavoro pubblico).

<sup>ii</sup> A seguito delle successive modifiche legislative, in particolare dei d.lgs. n.300 e 303 del 1999.

<sup>iii</sup> Pubblicato in G.U qualche mese dopo, il 26 maggio 1999, dopo il visto e la registrazione della Corte dei Conti.

<sup>iv</sup> Infatti, a seguito della entrata in vigore della legge 10 agosto 2000, n. 246, recante "Potenziamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco", le disposizioni relative alla disciplina del ruolo unico della dirigenza non sono più applicabili ai dirigenti del suddetto Corpo.

<sup>v</sup> L'AIMA è stata soppressa e messa in liquidazione con D.Lgs. 165/1999; con il successivo decreto legislativo 15 giugno 2000, n. 188 è stato previsto che l'AGEA inquadra nei propri ruoli i dirigenti del ruolo unico delle Amministrazioni dello Stato in servizio presso l'AIMA.

<sup>vi</sup> In base alle disposizioni degli articoli 73 e 74 del D.Lgs. n. 300/1999, è stato emanato il decreto del Ministro delle Finanze in data 28 dicembre 2000 con cui vengono individuate le modalità di avvio delle Agenzie fiscali.

<sup>vii</sup> Le distinte sezioni sono riportate in allegato al D.M. 15 novembre 2000 del Ministro per la funzione pubblica. Esse riguardano, per i dirigenti di prima fascia: architetti, archivisti di stato, chimici, informatici, ingegneri, ispettori, sanitari (biologi, chimici, farmacisti, medici, veterinari). Tutela dei cittadini e degli interessi italiani all'estero. Per i dirigenti di seconda fascia: agronomi, archeologi, architetti, archivisti di stati, bibliotecari, chimici, geologi, informatici, ingegneri, ispettori, sanitari

---

(biologi, chimici, farmacisti, medici, veterinari), statistici, storici dell'arte, tecnico-scientifica (fisici e matematici). Tutela dei cittadini e degli interessi italiani all'estero.

<sup>viii</sup> Il Comitato è composto da un magistrato con esperienza nel controllo di gestione, designato dal Presidente della Corte dei Conti, con funzioni di Presidente del Comitato stesso; da un dirigente della prima fascia del ruolo unico, eletto con le modalità stabilite dal DPR 26 febbraio 1999, n. 150; e da un esperto di nomina governativa, scelto tra soggetti con specifica qualificazione ed esperienza nei settori dell'organizzazione amministrativa e del lavoro pubblico. I tre Garanti sono: Giuseppe Cogliandro, Consigliere della Corte dei Conti, con funzioni di Presidente; Maurizio Leo, dirigente di prima fascia, eletto nel luglio 2000 dai dirigenti del ruolo unico; Ada Becchi Collidà, professore ordinario di economia regionale, esperto nominato dal Governo.

<sup>ix</sup> La legge 196, emanata a seguito dell'Accordo del 23 luglio 1993, è del 1997

<sup>x</sup> Dati ministeri: fine '97: 2,14%; fine '98: 3,01%; fine '99: 3,71%; sett. 00: 4,60%

<sup>xi</sup> Esiste un Accordo quadro e CCNL Enti locali e Università. In mancanza del CCNL le amministrazioni possono però ugualmente far ricorso all'interinale, adeguandosi integralmente all'accordo quadro.

<sup>xii</sup> La ricerca è stata presentata al Forum 2001 della P.A.

<sup>xiii</sup> Il riferimento normativo è principalmente all'art. 68 del D.Lgs. 29/1993, con le modifiche apportate dai D.Lgs. 80 e 387 del 1998. Il discrimine al 30 giugno 1998 della giurisdizione è previsto in particolare dall'art. 45, comma 17, del D.Lgs. n. 80.

<sup>xiv</sup> cfr. in particolare gli artt. 33-35 del D.Lgs. n. 80/1998.

<sup>xv</sup> Il CCNQ in materia di procedure di conciliazione ed arbitrato ai sensi degli artt. 59 bis, 69 e 69 bis del D.Lgs. 29/1993 nonché dell'art. 412 – ter c.p.c., è stato sottoscritto il 23 gennaio 2001.

<sup>xvi</sup> Vedi ad es. il Protocollo sul lavoro pubblico del 12 marzo 1997, che tra l'altro prevede che: "...il Governo ricercherà adeguate e tempestive soluzioni ai problemi di sovraccarico del contenzioso, quali: - forme di risoluzione delle controversie che precedano l'instaurazione del giudizio, di tipo conciliativo e arbitrale, anche nell'ambito dei contratti collettivi, ferma restando la garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti dei lavoratori;...(A.4)". Lo stesso CCNQ esordisce richiamando le finalità di "decongestione e alleggerimento del circuito giudiziario".

<sup>xvii</sup> Cfr. [www.formez.it/cipa/contenzioso](http://www.formez.it/cipa/contenzioso); [www.funzionepubblica.it](http://www.funzionepubblica.it).