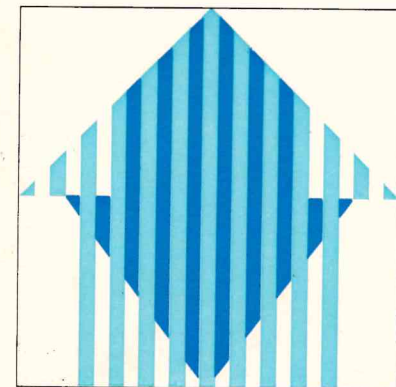


interventi 4

Franco Marini

UN SASSO NELLO STAGNO

contrattazione sindacale
e trasformazione del pubblico impiego



EDIZIONI LAVORO

Nella stessa collana:

1. Autoregolamentazione dello sciopero *di G. Arrigo, A. Pandolfo*
2. La questione sindacale oggi *di Archibugi, Baglioni, Caselli, Merli - Brandini*
3. Lavoratori cattolici e sindacato *di Baglioni, Barsanti, Carniti, Giacomantonio, Macario, Manghi, Reina, Rosati, Treu*

Donazione
Gian Primo Cella
15.5.2003



15 APR. 2004

Franco Marini

UN SASSO NELLO STAGNO

contrattazione sindacale
e trasformazione del pubblico impiego



EDIZIONI LAVORO

Presentazione

L'idea di sviluppare i temi toccati in un mio intervento al seminario unitario sui rinnovi contrattuali del pubblico impiego, mi è venuta in sede di discussione all'interno del settore pubblica amministrazione della Cisl, di fronte allo scioglimento anticipato delle camere.

L'evento, sul piano specifico del lavoro di settore, sposta l'inizio dell'attività per il rinnovo dei contratti nella seconda metà dell'anno e consente così un'occasione di approfondimento nella predisposizione delle piattaforme che deve essere colta, per inquadrare gli aspetti rivendicativi nell'impegno più ampio per la modernizzazione e la riforma della pubblica amministrazione.

Il materiale che presentiamo è, nella nostra intenzione, solo uno strumento di lavoro fornito alle strutture ed ai quadri sindacali per attivare un largo dibattito di base su temi che sono ormai all'attenzione di tutto il paese.

F. M.

Tutti i diritti riservati
© 1979 - Edizioni Lavoro - Roma

finito di stampare nel mese di giugno 1979
con i tipi della CAGEW

1.

Verso i rinnovi contrattuali nel pubblico impiego

Elaborazione delle piattaforme e metodo del confronto

Lo scopo di questo seminario * è quello di fornire una prima occasione di incontro tra tutte le categorie del pubblico impiego per l'avvio di una riflessione in comune nel merito dei contenuti che dovranno essere assunti dalle piattaforme contrattuali per il triennio 1979-81. Non occorre qui sottolineare l'importanza di questa occasione. L'iniziativa della Federazione unitaria di convocare il seminario va colta positivamente in quanto segna un'importante innovazione nella pratica di elaborazione delle linee d'azione sindacale: il coordinamento tra tutte le strutture sindacali interessate alla gestione dell'imminente ciclo contrattuale pone in risalto la volontà confederale di pervenire alle prossime scadenze con una linea politica unitaria saldamente ancorata nella coscienza dei lavoratori del pubblico impiego.

E' questo il senso della scelta fatta dal sindacato, scelta che tende a privilegiare, in questa fase di preparazione delle piattaforme contrattuali, il metodo del confronto e del dialogo costante all'interno delle organizzazioni di categoria e fra tutti i lavoratori del pubblico impiego. Una scelta, pertanto, che tende alla predisposizione di piattaforme ordinate secondo linee ispiratrici comuni e tendenzialmente unificanti degli attuali ordinamenti economici e normativi del pubblico impiego. Una scelta infine che per trovare una coerente traduzione nella pratica contrattuale ha bisogno oltretutto dell'opera di coordinamento delle Confederazioni e di puntuali riscontri a livello categoriale,

* Si tratta del seminario promosso dalla Federazione Cgil Cisl Uil su « I rinnovi contrattuali del pubblico impiego » il 13-14 marzo 1979.

anche e soprattutto della più ampia partecipazione dei lavoratori. Partecipazione da realizzarsi attraverso il coinvolgimento delle strutture più decentrate, nella preparazione delle piattaforme così come nella gestione delle linee sindacali. Coordinamento unitario e partecipazione dei lavoratori sono infatti i due poli intorno ai quali devono svolgersi le iniziative di costruzione e verifica della linea nella fase di gestazione delle piattaforme sindacali.

Alla proposta politica di questo seminario è inoltre sotteso che attorno ai temi più generali dovrà ricercarsi il consenso e l'adesione del movimento sindacale nel suo complesso, coinvolgendo nelle lotte del pubblico impiego i lavoratori degli altri settori (agricolo, industriale, trasporti): il che sarà possibile soltanto se noi sapremo darci una linea d'azione che rifletta profondamente le attese e le esigenze dei lavoratori e della società civile. In questo contesto vanno dibattuti e compresi alcuni dei temi generali proposti nella relazione e rispetto ai quali questo seminario non costituisce che il primo momento di approfondimento.

Tra questi temi va indicata innanzi tutto la vertenza sulla trimestralizzazione dell'indennità di contingenza, il cui valore politico è da ritrovarsi nel suo significato sia di omogeneizzazione tra i diversi settori e le diverse categorie di lavoratori che di perequazione con il mondo del lavoro privato. Così come più in generale va sottolineato che le stesse proposte avanzate nel merito della politica salariale riflettono già un elevato grado di maturazione dell'elaborazione sindacale. Queste proposte (dalla predisposizione di ventagli parametrici che realizzino un effettivo recupero delle professionalità esistenti nei singoli comparti ed al tempo stesso una distribuzione più armonica e perequata dei livelli, al più stretto raccordo da stabilirsi tra l'organizzazione del lavoro ed i fattori di valutazione della professionalità in vista del superamento del metodo delle comparazioni automatiche e nominalistiche; dalla correzione dei meccanismi che hanno provocato un decremento netto del salario reale nel settore pubblico rispetto ad altri settori, alla previsione di un piede parametrico pressoché omogeneo

rispetto a quello dell'industria, all'introduzione di una progressione economica che razionalizzi effettivamente il rapporto salario/automatismi attraverso la graduale riduzione dell'incidenza di questi ultimi rispetto al salario contrattato), mirano tutte a realizzare esigenze sentitamente avvertite dai lavoratori del settore pubblico ed hanno già trovato adeguata espressione in incontri e verifiche che abbiamo avuto con le strutture sindacali del pubblico impiego.

Tuttavia non è soltanto su queste proposte che si incentra l'attuale dibattito sindacale. Il grado di maturazione e di elaborazione raggiunto nel pubblico impiego è provato soprattutto dall'ampiezza e dal respiro assunto dalla prima parte dei contratti, nelle proposte che si vanno avanzando, ovvero dall'inserimento nelle piattaforme contrattuali di proposte specifiche di riforma dell'organizzazione interna dei pubblici apparati, di trasformazione del rapporto di lavoro pubblico e di innovazione nell'organizzazione dei processi lavorativi.

Sugli aspetti più generali della politica sindacale del pubblico impiego mi soffermerò più avanti, analizzando partitamente alcune proposte di « riforma e modernizzazione » degli apparati pubblici che rappresentano la continuazione di quell'impegno riformatore e propositivo, per una nuova incidenza dell'azione contrattuale sui modi di esercizio della funzione pubblica e sull'organizzazione del lavoro, che come Cisl abbiamo assunto nel Convegno delle strutture del pubblico impiego svoltosi a Montecatini nel dicembre scorso.

E' tuttavia necessario che prima di considerare temi dell'azione sindacale che, naturalmente, si proiettano nel futuro, noi rivolgiamo la nostra attenzione, da un lato, all'evoluzione che negli ultimi anni si è registrata nell'assetto organizzativo complessivo dell'impiego pubblico (su cui hanno pesato in modo decisivo le nuove linee di strategia acquisite dal sindacato a partire dagli anni settanta) e dall'altro al contesto istituzionale nel quale si svolgerà l'azione contrattuale nel prossimo triennio, e in particolare alle modifiche che vi saranno apportate con l'approvazione della nuova legge-quadro per il pubblico impiego.

L'azione sindacale tra passato e futuro: la trasformazione del rapporto di lavoro pubblico.

La disciplina del rapporto di pubblico impiego, formata nelle sue linee essenziali nella prima metà del novecento, è rimasta fino agli anni settanta sostanzialmente immutata: sia il cambiamento del quadro costituzionale a metà degli anni quaranta, che il rafforzamento delle associazioni sindacali, che infine l'operato della Corte costituzionale, hanno esercitato una scarsa incidenza sul sistema del pubblico impiego.

Le stesse organizzazioni sindacali, nell'impatto con il settore pubblico, si sono inizialmente adeguate al sistema vigente, perseguendo obiettivi rivendicativi compatibili con la rigida intangibilità dei pilastri su cui esso reggeva. Il sindacalismo autonomo degli anni cinquanta e di parte degli anni sessanta, si fondava su una partecipazione cogestionale incentrata su una logica rivendicativa corporativa e su una gestione clientelare del personale. In sostanza, ci si trovava di fronte ad un sindacalismo che garantiva la tradizionale separazione del pubblico impiego dal resto della società in modo da potersi giovare del gradimento dei pubblici poteri.

Il monopolio del sindacalismo autonomo sul pubblico impiego cominciò a vacillare verso la metà degli anni sessanta sotto l'influenza delle modificazioni profonde che nel frattempo avvenivano nel movimento sindacale e che determinarono un aumento dell'indice di sindacalizzazione a favore delle associazioni del pubblico impiego aderenti alle maggiori confederazioni. Sul piano pratico tutto ciò si traduce in un ribaltamento di prospettiva nell'impostazione delle politiche rivendicative del sindacato, che determina poi, sul piano normativo, degli spazi significativi consistenti nel riconoscimento dei diritti sindacali e del metodo contrattuale per alcuni aspetti del rapporto di lavoro. Si determina così una trasformazione della presenza sindacale nell'impiego pubblico: si passa da un sistema di rapporti cogestionali ad un sistema di partecipazione conflittuale.

La nuova impostazione consente al sindacato di iniziare una politica rivendicativa tesa a modificare, nella sostanza, il rapporto di lavoro e lo stesso assetto interno

dell'apparato pubblico, attraverso la penetrazione nel sistema della pubblica amministrazione degli interessi e delle esigenze sociali che sono, in prevalenza, quelli della classe lavoratrice e consentono a questa di riappropriarsi dell'amministrazione pubblica, per restituirle il compito istituzionale di strumento al servizio della collettività.

Volendo incentrare l'attenzione sul rapporto di lavoro non si può fare a meno di constatare che al momento attuale, esso risulta modificato in alcuni aspetti particolarmente rilevanti. L'impegno sempre crescente delle organizzazioni sindacali, sostenuto da alcuni rilevanti interventi del legislatore (basta pensare alla legge n. 132 del 1968 per il settore ospedaliero; all'art. 37 della legge n. 300 del 1970 sull'applicazione, in via sussidiaria, dello Statuto dei lavoratori al settore pubblico; alla legge n. 775 del 1970 per i dipendenti civili dello Stato; alla legge n. 70 del 1975 per il personale parastatale) e accompagnata da alcuni atteggiamenti progressivi della giurisprudenza, ha determinato una nuova configurazione di alcuni istituti basilari che regolano il rapporto di pubblico impiego, primo fra tutti, l'inquadramento del personale pubblico.

Per cogliere a fondo il senso di quest'opera di trasformazione basta mettere a confronto la situazione esistente in materia fino alla vigilia dei contratti del 1976 con quella attuale. Il pubblico dipendente veniva inquadrato con il cosiddetto sistema delle carriere differenziate secondo il titolo di studio e le funzioni attribuite ai dipendenti compresi in ciascuna di esse. Ogni carriera aveva al suo interno una serie più o meno ampia, cioè senza determinazione numerica, di qualifiche. Ne conseguiva che ogni amministrazione poteva disporre, per ogni carriera, di un numero differente di qualifiche ordinate gerarchicamente. La progressione avveniva in linea verticale: il personale accedeva alle carriere dalla qualifica più bassa e secondo i vari sistemi di promozione passava alla qualifica superiore, a condizione che vi fosse disponibilità di posti. Il trattamento economico era correlato alla progressione di carriera; questo aggancio era allentato dalla previsione di scatti periodici che consentivano di raggiungere o superare il trattamento economico inizialmente attribuito alla qualifica superiore.

L'indeterminatezza del numero delle qualifiche, la stretta connessione tra progressione economica e progressione di carriera, il ruolo chiuso hanno determinato nel tempo la formazione di qualifiche non più connesse alle mansioni effettivamente espletate, ma finalizzate unicamente al raggiungimento di vantaggi economici. Questo processo ha comportato un ordinamento burocratico articolato in una successione di qualifiche, spesso prive di contenuti professionali e non rispondenti alle esigenze dell'amministrazione pubblica. L'attività del pubblico dipendente si è sempre più « impoverita » da un punto di vista strettamente tecnico con conseguente inefficienza di tutto l'apparato.

In questa situazione si colloca il tentativo, portato avanti dal sindacato confederale in tutto il pubblico impiego, di modificare insieme gli inquadramenti e le strutture amministrative. Con gli ultimi contratti collettivi la situazione è caratterizzata dall'introduzione del principio del livello funzionale (o qualifica funzionale), cioè di un inquadramento dei pubblici dipendenti che sviluppa la qualificazione professionale e la responsabilizzazione del personale attraverso il superamento del carattere estremamente ripetitivo dei compiti e la parcellizzazione delle mansioni. Inoltre l'inquadramento secondo fasce funzionali consente di eliminare la classificazione gerarchica delle carriere e delle qualifiche, sostituendole con una divisione del lavoro ottenuta mediante la individuazione esatta di qualifiche da raggruppare in un certo numero di livelli funzionali, fissati in rapporto ai compiti di intervento dell'amministrazione.

In sostanza con questo nuovo criterio d'inquadramento si attua un raggruppamento delle qualifiche, attraverso l'individuazione di un limitato numero di livelli funzionali, distinti in base ad una effettiva diversità di mansioni; una modifica del sistema di progressione economica sganciando la retribuzione dagli avanzamenti di carriera mediante la previsione di una progressione economica nell'ambito dello stesso livello; ed infine una ristrutturazione delle mansioni evitando la parcellizzazione delle prestazioni e favorendo le capacità professionali e la mobilità del personale.

Anche istituti regolabili tassativamente per legge hanno subito delle modificazioni, sotto le spinte dell'azione sindacale. In tutto il settore pubblico è stata, infatti, sostanzialmente modificata la disciplina delle assunzioni. Oggi vige il principio in base al quale le assunzioni avvengono soltanto per concorso, quando si verificano mancanze dell'organico, eliminando così il fenomeno delle assunzioni per « chiamata diretta », fonte di manovre che sfuggivano ad ogni controllo sindacale. Si è riusciti a far modificare il contenuto delle prove di concorso: non si ritiene più sufficiente la prova esclusivamente basata su un tipo di esame a contenuto nozionistico, che non consente una completa e piena valutazione delle attitudini e delle capacità professionali dei candidati; a questo proposito sono previsti appositi corsi di formazione professionale propedeutici all'ammissione agli esami di assunzione. Sempre in materia di tecniche selettive, per alcuni grossi settori (per esempio il parastato), è esclusa la progressione per merito comparativo, con conseguente soppressione delle cosiddette note di qualifica: il passaggio da un livello inferiore a quello superiore ora avviene per decisione del consiglio di amministrazione, sentita la commissione del personale, secondo i criteri stabiliti nei regolamenti organici.

Grossi progressi si sono avuti anche nel campo dei diritti sindacali; ho già accennato alla svolta che si è verificata negli anni settanta, che segna indubbiamente la crescita del movimento sindacale nel settore pubblico. Uno dei sintomi più cospicui di questo fenomeno — ed insieme uno dei segni più evidenti della stretta corrispondenza tra questa crescita e la vasta esigenza di democrazia e di partecipazione latente in strati assai larghi della società italiana — è rilevabile proprio nella dimensione dell'adesione dei pubblici dipendenti alle lotte delle categorie organizzate dalle grandi confederazioni. Adesione non priva di riserve e contraddizioni, ma in ogni caso tale da rompere con tutto un passato oscuro di storia sindacale e, soprattutto, tale da entrare in tensione con il quadro normativo e giurisprudenziale entro cui si è tradizionalmente mossa l'azione organizzata nel settore. Viene, così, ad instaurarsi un difficile rapporto tra sindacato che cresce e matura

nuove istanze, e caratteristiche giuridiche di un settore sulla cui architettura pesano le concezioni politiche di uno Stato autoritario e le conseguenze, non meno rovinose, di una legislazione caotica e frammentaria.

Rispetto ai risultati ottenuti agli inizi degli anni settanta abbiamo fatto però notevoli passi in avanti. Dal semplice riconoscimento di diritti alla libertà e all'attività sindacale, si è passati alla previsione, nei contratti collettivi, di norme che contengono specifiche disposizioni in materia di libertà di opinioni e di diritti sindacali. Siamo arrivati alla individuazione delle singole norme dello Statuto dei lavoratori specificamente applicabili. Nel settore parastatale ad esempio trovano diretta attuazione le disposizioni relative alla libertà di opinione, al divieto delle visite personali di controllo, al divieto di indagini sulle opinioni, alla tutela della salute e all'integrità fisica del lavoratore, ai permessi per i lavoratori studenti, alle attività culturali, ricreative e assistenziali, al diritto di associazione e di attività sindacale ed infine alla repressione della condotta antisindacale posta in essere dalla pubblica amministrazione - datore di lavoro. Anche nel settore pubblico possono essere costituite rappresentanze sindacali nelle singole unità produttive. Specifiche regolamentazioni sono previste, nei contratti, per i dirigenti sindacali aziendali, per i congedi straordinari, per le assemblee ed infine per i contributi sindacali.

In conclusione siamo arrivati al riconoscimento di una partecipazione sindacale dei lavoratori pubblici caratterizzata dalla piena titolarità di questi diritti. L'unica lacuna è costituita dalla mancanza di una procedura che ne garantisca l'effettività; manca, cioè, il momento garantista che solo può consentire il superamento della situazione di « subalternità » sindacale: non si è riusciti sino ad oggi a rompere la barriera della giurisdizione esclusiva e di conseguenza pervenire all'applicazione dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori innanzi al giudice ordinario. Ma anche in questa materia, come vedremo a proposito del progetto di legge-quadro, stiamo arrivando a dei risultati, anche se non definitivi, che segnano un ulteriore passo avanti e sottolineano lo sforzo di cui il sindacato si sta facendo carico per promuovere su questo tema un impegno crescente delle forze politiche, affinché si

inizi, anche in sede legislativa, quel processo tendente a recuperare ad una logica unitaria il lavoro pubblico e quello privato per assicurare ai lavoratori pubblici una giustizia eguale a quella dei lavoratori privati e più adeguata a garantire l'effettività dei diritti sostanziali conquistati.

Il contesto istituzionale e l'azione sindacale: la legge-quadro per il pubblico impiego

Il dibattito sulla legge-quadro e la proposta del sindacato

Per comprendere appieno l'importanza che la legge-quadro sul pubblico impiego è destinata ad avere nel settore è necessario richiamare alla memoria le tappe salienti attraverso cui si è svolto il processo di progressiva estensione del metodo contrattuale in materia di pubblico impiego. Il punto di svolta in tale vicenda, del passaggio dalla fase di pre-giuridicità della contrattazione alle contrattazioni formali, è rappresentato dalla previsione, in norme di legge, della contrattazione collettiva quale strumento di regolamentazione di aspetti del rapporto di lavoro.

Le prime consacrazioni formali del metodo contrattuale si hanno nella disciplina legislativa per il personale ospedaliero e statale del 1968 e del 1970, a cui fanno seguito successive leggi che estendono il metodo negoziale ai parastatali e ai dipendenti degli enti locali. A fronte di questi fenomeni indubbiamente positivi (basta pensare alla portata innovativa della legge n. 70 del 1975 sul parastato e del successivo accordo sindacale emanato con il dpr. n. 411 del 1976) persisteva una eterogeneità ed una frammentarietà delle soluzioni adottate. Mancava a livello legislativo un indirizzo tendente alla generalizzazione, secondo criteri uniformi, del metodo contrattuale. In particolare le previsioni legislative relative all'ambito delle materie sottoposte alla disciplina negoziale apparivano tutte fortemente riduttive: da una parte si formalizzava il metodo contrattuale, dall'altra si cercava di restringere lo spazio contrattuale in limiti angusti che di fatto lasciavano poco margine all'azione sindacale. Inoltre, l'assoluta eterogeneità dei modelli normativi di disciplina della contrattazione collettiva determinava diverse regolamentazioni per i diversi comparti

dell'impiego pubblico in ordine ai destinatari del contratto collettivo, alle materie disciplinabili dagli accordi, ai soggetti della contrattazione, alle procedure di recezione degli accordi, all'efficacia degli accordi stessi e alla loro durata.

E' dalla consapevolezza dei limiti di questa normativa che ha preso corpo nel sindacato, la proposta — successivamente accolta anche nelle sedi istituzionali — di una nuova disciplina generale per tutto il pubblico impiego dell'istituto della contrattazione collettiva. La proposta di una legge-quadro è già fortemente sostenuta nella relazione della segreteria al direttivo della Federazione unitaria del novembre 1977 e poi successivamente formulata in termini analitici, da parte sindacale, nel documento della Federazione unitaria del settembre 1978. A livello istituzionale, una presa di posizione ufficiale in materia si riscontra nel documento conclusivo che accompagna la relazione finale della commissione parlamentare sulla « giungla retributiva » e nel parere formulato dal Cnel sulla relazione della stessa commissione parlamentare.

Le differenze tra il documento sindacale e quelli ufficiali sono numerose e significative; il divario che caratterizzava la nostra posizione da quella parlamentare originaria va tenuto da tutti presente, in quanto è sulla base di queste posizioni iniziali che ci si è mossi nel confronto svoltosi tra le confederazioni e le categorie da un lato, ed il governo dall'altro per la predisposizione del disegno di legge-quadro da presentare al parlamento.

Ora che il disegno di legge è pronto e disponibile a tutti, è possibile valutare il cammino percorso negli ultimi mesi, anche solo ponendo mente alla concezione della contrattazione collettiva che emergeva dalle conclusioni della commissione parlamentare sulla giungla retributiva. In tali conclusioni la contrattazione collettiva era ridotta ad una funzione esclusivamente rivendicativa ed attuativa di una nuova legislazione generale, che sarebbe stata introdotta con la legge-quadro per il pubblico impiego, mentre il sindacato tendeva, con le proprie proposte, a fare della legge-quadro una legge di sostegno e di consolidamento del metodo contrattuale che, si diceva in un documento Cisl, andava « elevato a modo generale di esercizio dei poteri di

organizzazione della pubblica amministrazione», facendo del contratto collettivo la fonte primaria del rapporto di lavoro.

Queste ultime sono premesse necessarie ad una analisi del testo normativo finalmente emanato dal governo il 9 gennaio 1979 e recentemente trasmesso alla Camera dei deputati (n. 2632). Anche una breve rassegna dei principali contenuti del disegno di legge potrà essere sufficiente a mostrare come — sia pure con alcune limitazioni ancora da superare — esso sia ora più vicino alle nostre proposte che a quelle inizialmente avanzate nelle sedi istituzionali.

Prima valutazione del disegno di legge presentato dal governo.

Il testo normativo si apre con la determinazione dell'*ambito di applicazione* della legge.

Come è noto il sindacato aveva identificato l'area contrattuale con riferimento a tutto il personale civile delle amministrazioni pubbliche, incluse le aziende autonome dello Stato con rapporto di lavoro pubblico e compreso il personale dipendente dalla pubblica sicurezza all'atto della smilitarizzazione. Si escludevano da essa i magistrati, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale delle forze armate e dei corpi militarizzati.

Il testo governativo, nella sostanza accoglie questa impostazione, con l'eccezione della dirigenza e del personale della carriera diplomatica dello Stato. Per la prima, infatti, è stata confermata la posizione per cui la dirigenza statale resta esclusa dalle sfere di incidenza dell'azione contrattuale, in quanto il governo deve preparare il provvedimento di riforma per il settore. Su questo punto resta un dissenso di sostanza tra la posizione governativa e quella del sindacato. Peraltro, la prevista revisione delle funzioni dirigenziali (con modifica del dpr. n. 748) viene incontro ad un'esigenza posta anche nella piattaforma sindacale: in questa sede potrà anche determinarsi il contingente, limitato, della dirigenza effettiva per la quale si potrà discutere se deve stare dentro o fuori dalla legge-quadro, ma, ad ogni modo, la esclusione generalizzata della dirigenza dall'area

contrattuale è da valutarsi negativamente, in relazione al preminente interesse della unitarietà del contratto.

Altrettanto ingiustificabile appare — alla luce dell'interesse sindacale all'unitarietà del contratto — l'esclusione prevista nel disegno di legge del personale diplomatico. E' invece rientrato il tentativo di affermare nel disegno di legge l'esclusione dalla contrattazione dei corpi di polizia dopo la smilitarizzazione.

Una seconda anomalia — oltre a quella relativa alla dirigenza e al personale diplomatico — si riscontra in relazione all'estensione dell'area contrattuale al personale delle aziende municipalizzate. Tale inclusione si pone in contraddizione con le linee generali di politica legislativa sostenute nel disegno di legge e tendenti ad affrontare il problema della omogeneità normativa e della perequazione economica nell'ambito del rapporto di lavoro a disciplina pubblicistica. L'esigenza di addivenire, nel più breve tempo possibile, a forme di raccordo con il sistema di contrattazione dell'intero settore pubblico allargato — anche laddove la contrattazione si svolge secondo moduli privatistici — è stata da tempo assunta e fatta propria dal movimento sindacale: resta peraltro fermo il fatto che nessuna forma di raccordo dovrà ledere quelle sfere di autonomia collettiva e di autotutela che sono state acquisite dai dipendenti di enti pubblici con rapporto di lavoro privato, e sono parte integrale del patrimonio sindacale delle relative categorie.

Il disegno di legge si dà carico, poi, di un problema fondamentale dell'attuale assetto normativo del pubblico impiego, vale a dire delle fonti della relativa disciplina. Nell'indicare le materie che sono soggette alla legge e quelle che vanno regolate con il contratto collettivo esso rispecchia pienamente la posizione sindacale. In primo luogo, viene accolto il principio per cui *il contratto collettivo è fonte centrale del rapporto di lavoro pubblico*, e pertanto esso regola tutto ciò che non è demandato espressamente alla legge.

In secondo luogo, il disegno di legge contiene un'elencazione esemplificativa delle materie che rientrano nell'area contrattuale: tra queste, di particolare rilievo innovativo per tutti i settori che già hanno modelli legislativi di contrattazione, quelle materie che esulano dal rapporto di

lavoro, come i profili attinenti all'organizzazione degli uffici, e i criteri per l'attuazione della mobilità territoriale del personale, espressamente richieste nella piattaforma sindacale.

In terzo luogo, si registra un ampliamento dell'area contrattuale, anche rispetto al settore privato, nelle materie dei diritti sindacali, essendo riservata alla contrattazione la disciplina di alcuni diritti (assemblea, referendum, affissione, permessi ai dirigenti sindacali, aspettativa per cariche elettive) che nel settore privato sono direttamente regolati dalla legge (Statuto dei lavoratori).

E' da rilevare inoltre che l'elencazione delle materie legislative è contenuta nell'ambito dei criteri indicati nella piattaforma sindacale: materie su cui sussiste una riserva di legge costituzionale (organizzazione uffici esterni, reclutamento, dotazioni organiche complessive); materie per le quali la legge realizza una fondamentale esigenza di garanzia del personale (diritti sindacali, sanzioni disciplinari, estinzione del rapporto di impiego), oltre ai principi generali in materia di formazione, materia nella quale si ravvisa un'esigenza di coordinamento legislativo della pluralità di interventi dispiegati dalle varie scuole e amministrazioni.

Infine, l'opposizione sindacale ha consentito di modificare il testo in materia di ordinamento del personale, nel senso che la legge si limiterà ad indicare solo alcuni criteri di guida per la formazione delle declaratorie di livello in sede contrattuale, a fini di perequazione. Alla contrattazione è anche demandata la determinazione del numero dei livelli.

Alla luce di queste considerazioni, si può pertanto affermare che l'obiettivo della generalizzazione della contrattazione collettiva — secondo spazi e modalità unitarie — è stato raggiunto senza ledere in alcun modo gli spazi contrattuali già conquistati dalle singole categorie, e ottenendo la previsione di *un'area negoziale comune* che è la più ampia fra quelle finora previste da leggi di settore.

L'ampiezza dell'area negoziale non incrina il principio della *omogeneità* e della *perequazione* che si vuole raggiungere nel settore pubblico. Il perseguimento di queste finalità è affidato (nel progetto di legge) a norme di contenuto immediatamente dispositivo. L'ultimo comma dell'art. 3, ad esempio, stabilisce che anche per le materie disciplinate

sulla base degli accordi sindacali devono valere i principi di perequazione ed omogeneità previsti nell'art. 1. Manifestazione delle stesse esigenze sono poi le disposizioni contenute nell'articolo 9, secondo il quale, anzitutto, gli accordi sindacali disciplinano tutti gli assegni fissi e ogni altro emolumento, ed inoltre è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni e agli enti pubblici interessati all'accordo di concedere trattamenti integrativi non previsti dall'accordo stesso o che comunque comportino oneri aggiuntivi.

Sempre nell'ambito dell'ottica della omogeneizzazione delle posizioni giuridiche, un particolare rilievo assumono gli accordi sindacali intercompartimentali (art. 10). La previsione di questi accordi è volta alla esigenza di pervenire alla emanazione di norme comuni in alcuni istituti normativi fondamentali (ferie, aspettative, congedi, permessi, trasferimenti, mobilità). E' rilevante che anche in questo caso si è rispettato il principio della contrattazione, prevedendo un accordo unico per tutti i comparti, il che da un lato assicura la partecipazione del dipendente all'emanazione della disciplina, dall'altro garantisce la uniformità della disciplina stessa.

Infine, un ulteriore momento unificante è da riscontrarsi nella disciplina dell'efficacia degli accordi che hanno tutti la stessa durata triennale (art. 11) e che tendenzialmente dovrebbero avere inizio nello stesso momento.

Ho voluto sottolineare particolarmente tutti i momenti aggreganti determinati dal disegno di legge, per eliminare, una volta per tutte, la paura che un'allargamento dell'area contrattuale possa portare a fenomeni di disgregazione della disciplina del rapporto di pubblico impiego.

Particolare interesse riveste la normativa inerente ai *soggetti contrattuali* e alle *procedure* della contrattazione. E' nota, infatti, l'importanza che riveste questa materia al fine di una corretta gestione del momento contrattuale. A questo proposito il progetto di legge accoglie i due principi qualificanti affermati nella piattaforma sindacale: la collegialità della delegazione governativa e la unicità della sede negoziale per tutte le pubbliche amministrazioni. Quanto alla composizione della delegazione, nel testo governativo si è accolta, da ultimo, una richiesta a lungo sostenuta dalle organizzazioni sindacali, quella cioè che la delega-

zione governativa (composta dal ministro del Lavoro e del Tesoro, oltre a quello dell'area negoziale interessata) fosse guidata dalla Presidenza del consiglio in modo da attribuire il massimo di responsabilità e titolarità politica alla controparte. Per quanto riguarda le modalità di composizione delle delegazioni dei settori di amministrazione non statale, il testo governativo appare rispettoso sia delle formulazioni contenute nelle varie leggi già in vigore (parastato, enti locali), sia delle esigenze di rappresentatività delle delegazioni stesse rispetto alle amministrazioni interessate. Quanto alla delegazione sindacale, escluso ogni riferimento al numero e alle modalità di composizione della delegazione stessa, la formula adoperata «Federazioni di categoria e Confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale», riflette una scelta del legislatore a sostegno delle organizzazioni confederali verso i sindacati autonomi, analoga a quella compiuta dal legislatore privato nello Statuto dei lavoratori.

Quanto all'*efficacia* dei contratti collettivi rispetto agli atti di recezione, sono accolti i due principi della vincolatività dell'accordo (è molto importante sottolineare a questo proposito che il governo non ha scelta tra approvazione e rigetto dell'accordo) e della tempestività della recezione (la procedura prevede complessivamente sessanta giorni dalla firma del contratto per la sua piena efficacia).

La normativa contenuta negli articoli 4-5-6-7-8 costituisce senza dubbio uno degli aspetti innovativi del disegno di legge. La determinazione delle procedure contrattuali non attiene soltanto a profili formali ma coinvolge scelte ed orientamenti di natura sostanziale. Essa, infatti, presuppone anzitutto la precisa determinazione dell'area di ogni singolo accordo e, quindi, dei dipendenti e, ovviamente, delle amministrazioni datrici di lavoro che si devono accomunare in un'unica trattativa.

Come è stato giustamente osservato nella relazione che accompagna il disegno di legge presentato alla camera: «Al riguardo si manifestano due opposte esigenze che sono, rispettivamente, quella di assicurare il rispetto delle specialità di ogni tipo di rapporto e quella di garantire che per grandi branche della pubblica amministrazione si pervenga ad una disciplina sostanzialmente unitaria e ad

un trattamento retributivo perequato. A ciò si aggiunga che una non lieve incidenza hanno anche i profili di ordine istituzionale e talvolta costituzionale, poiché non vi è dubbio che anche laddove esigenze economiche e sociali renderebbero opportuna una contrattazione unitaria (si pensi ai dipendenti dello Stato e delle regioni), può essere indispensabile procedere alla costituzione di comparti separati per rispettare l'autonomia delle amministrazioni interessate. E' per un tale duplice ordine di motivi che il disegno di legge, mentre da un lato individua sotto l'aspetto della disciplina procedimentale aree di personale che sono omogenee anche per gli ordinamenti dai quali sono attualmente regolate, dall'altro rimette ad appositi decreti del Presidente della Repubblica, peraltro da adottarsi sulla base di accordi con le parti sociali, la concreta determinazione del numero dei comparti e della loro area. Questo meccanismo procedimentale, se da un canto non risolve per intero i problemi politici ed amministrativi che sono emersi al riguardo, dall'altro rende possibile quella flessibilità del sistema che in questo settore appare indispensabile garantire. D'altro canto va rilevato che esso non si sottrae alla scelta di fondo poiché indica come linea di tendenza quella della limitatezza del numero dei comparti, scelta che è l'unica in grado di assicurare, almeno in prospettiva, la realizzazione delle finalità di perequazione ed omogeneità alle quali è volto primariamente il disegno di legge. A garanzia di tale scelta, d'altronde, l'ultimo comma dell'articolo 4 vincola la formazione dei comparti ai criteri della omogeneità o affinità dei settori che dovranno formare ciascun comparto, nel rispetto inoltre delle autonomie costituzionalmente garantite».

Ancora va sottolineato come nuovi spazi d'azione sindacale si apriranno nell'impiego pubblico a seguito dell'introduzione della *contrattazione decentrata* (art. 12). Si tratta di uno strumento completamente nuovo nel settore. La sua introduzione è finalizzata all'esigenza di migliorare i metodi e le condizioni di lavoro negli apparati pubblici per il tramite della partecipazione dei dipendenti che in quegli apparati prestano la propria attività. Con essa si introduce nel pubblico impiego uno strumento d'azione sindacale che dovrà essere gestito, secondo precise linee di decen-

tramento della responsabilità, in primo luogo dalle strutture di base e di territorio del sindacato.

Con riguardo al testo governativo, va rilevato come la formulazione adottata con il riferimento ai « metodi ed alle condizioni di lavoro volte a migliorare l'efficienza degli uffici », appare ricomprendere l'insieme delle materie richieste dalle organizzazioni sindacali per la contrattazione decentrata. Resta ferma, come anche affermato nella piattaforma, l'esclusione negli accordi decentrati di « erogazioni economiche aggiuntive, dirette o indirette ».

La previsione risponde all'esigenza, pienamente condivisa dal sindacato, di evitare sperequazioni retributive — a livello di ente, di azienda o d'amministrazione — dovute alla componente integrativa dei trattamenti. Ma tuttavia questi contratti potranno comportare degli oneri aggiuntivi nei limiti in cui tali oneri sono previsti dagli accordi nazionali. Si tratta di una disposizione necessaria se si vuole che i contratti collettivi decentrati incidano effettivamente sull'organizzazione del lavoro, che in quanto tale comporta costi aggiuntivi. Contenendo tali oneri nei limiti previsti dagli accordi nazionali, si valorizza ulteriormente la fase contrattuale ponendo gli accordi di comparto come atti generali, di indirizzo programmatico e di spesa rispetto alla successiva articolazione contrattuale decentrata. E' stato infine adottato un regime idoneo a consentire la immediata operatività degli accordi decentrati, prevedendosi che la recezione degli stessi accordi sia effettuata dagli uffici che hanno proceduto alla trattativa.

Il titolo primo del disegno di legge si chiude con l'indicazione del sistema di copertura finanziaria. La previsione normativa viene incontro alle esigenze avanzate in sede sindacale, sancendo il tempestivo adeguamento degli stanziamenti di bilancio agli oneri derivanti dai contratti collettivi attraverso il richiamo alla recente legge di contabilità generale dello Stato (legge n. 468 del 5 agosto 1978).

Nel titolo secondo vengono precisati alcuni *aspetti istituzionali*. In particolare è accolta la richiesta contenuta nella piattaforma sindacale della costituzione di un centro per la gestione delle politiche del personale (Ufficio della funzione pubblica). E' inoltre prevista l'attribuzione al Ministero del Lavoro delle funzioni di osservatorio generale

dell'andamento del mercato del lavoro. Seppure ogni valutazione compiuta su tali proposte potrà formularsi solo dopo aver verificato i modi effettivi di funzionamento dell'istituendo Ufficio della funzione pubblica, è necessario sin da ora sottolineare la bontà di queste innovazioni organizzative che vanno nel senso del superamento del dato di povertà strumentale dell'esecutivo, che spesso rende inidonei i centri di gestione del personale al perseguimento di politiche coerenti e vanifica la stessa autorevolezza e credibilità della controparte nelle trattative contrattuali.

Il titolo terzo del disegno di legge comprende una serie di norme volte a fissare alcuni principi comuni a tutti i rapporti di pubblico impiego.

I principi in questione in gran parte si ispirano all'assetto attuale del rapporto di pubblico impiego così come delineatosi per la grande maggioranza delle amministrazioni e degli enti pubblici, arricchito dagli apporti della giurisprudenza e della prassi. In particolare vengono stabiliti criteri di inquadramento del personale secondo principi che da tempo costituiscono nel settore una realtà di fatto e di diritto e fanno già parte del patrimonio e della strategia rivendicativa del sindacato: intendo riferirmi alla qualifica funzionale, al concetto di professionalità e a quello di responsabilità.

In una legge-quadro del pubblico impiego non poteva mancare una normativa di estensione dello Statuto dei lavoratori, disciplina contenuta nel titolo quarto del disegno di legge. In particolare, dal complesso delle disposizioni in materia di diritti e garanzie sindacali risulta una estensione pressoché integrale della normativa privatistica al pubblico impiego. In linea con quanto da tempo sostenuto dal movimento sindacale, viene superata l'infelice formulazione dell'art. 37 dello Statuto dei lavoratori. Infatti le norme direttamente applicabili sono specificamente indicate; le altre, che nella loro formulazione originaria erano incompatibili con i principi del pubblico impiego, sono state riformulate ed adeguate alla realtà del settore. In particolare si è demandata alla contrattazione collettiva la tutela delle libertà sindacali in materia di assemblee, referendum, diritto di affissione, permessi per dirigenti sindacali, aspettative per cariche elettive.

Volendo specificare il meccanismo di estensione seguito in materia, si possono individuare due direttrici. Per le disposizioni dello Statuto attinenti alla libertà e dignità del lavoratore si è proceduto in via di puro e semplice richiamo della normativa di cui alla legge n. 300 (art. 26 - 1° comma). Per ciò che concerne l'attività sindacale, premessa la riformulazione delle disposizioni riguardanti la costituzione degli organismi rappresentativi dei pubblici dipendenti, si è considerato che le ulteriori disposizioni (art. 26, 2° comma) debbono trovare sviluppo ed applicazione in via di accordi collettivi.

Ma, senza dubbio, una delle maggiori novità del disegno di legge è costituita dalle disposizioni in materia di *giurisdizione*.

Pur non essendo stato raggiunto l'obiettivo sindacale della giurisdizione ordinaria sui rapporti di impiego, si sono ottenute in materia delle significative riforme che introducono dei principi finora assenti nel sistema processuale amministrativo. In concreto si è adottato il criterio dell'estensione al giudizio innanzi al giudice amministrativo della sostanza delle nuove disposizioni sul rito speciale del lavoro di cui alla legge n. 533 del 1973.

I punti qualificanti della riforma possono individuarsi in tre momenti essenziali:

— estensione della giurisdizione del giudice amministrativo alla piena cognizione del « fatto », con tutte le conseguenze ai fini del potere di cognizione, di istruzione e del contenuto della decisione;

— emanazione di provvedimenti in corso di causa allo scopo di anticipare la restaurazione patrimoniale del diritto leso e di rimuovere gli effetti degli atti che abbiano avuto parziale o integrale esecuzione;

— maggiori poteri istruttori attribuiti al giudice amministrativo.

Una particolare attenzione merita l'art. 33 che estende al settore pubblico la procedura prevista dall'art. 28 dello Statuto dei lavoratori per reprimere la condotta antisindacale posta in essere dall'amministrazione. Tale procedura costituisce la prima forma di legittimazione degli interessi

collettivi nel processo amministrativo, e consentirà una pronta repressione dell'illecito antisindacale anche nel settore pubblico.

Sempre nell'intento di sottolineare i momenti di maggior tutela offerti al dipendente, resta da menzionare la normativa sulle sanzioni disciplinari. Essa ricalca la disciplina prevista dall'art. 7 dello Statuto dei lavoratori, e merita attenzione in quanto dà la possibilità alle associazioni sindacali di assistere il dipendente sottoposto a procedimento disciplinare.

Nella sostanza il disegno di legge ora esaminato offre un sostanziale sostegno all'*autonomia negoziale* del sindacato, che risulta evidenziata in alcuni momenti qualificanti.

Il primo di questi riguarda i comparti della contrattazione. Si stabilisce che la materia rientra pienamente nell'autonomia sindacale: l'intervento del legislatore si limiterà ad esprimere un principio generale di favore verso l'accorpamento intercategoriale, demandando agli accordi tra governo e sindacati la definizione concreta dei comparti.

Il secondo concerne la possibilità di stipulare accordi intercompartimentali in materie di ferie, aspettative, congedi e permessi, trasferimenti e mobilità, non sottraendole all'area contrattuale.

Il terzo, che si evidenzia in via indiretta, risulta dalla previsione nella legge-quadro di principi sostanziali innovativi ed unificanti nelle materie di spettanza legislativa (reclutamento, formazione, sanzioni e cessazioni del rapporto), per le quali si è escluso il ricorso alla delega governativa che faceva prevedere il rischio di un nuovo testo generale legislativo per il pubblico impiego, con evidenti rischi nel futuro per le aree di autonomia negoziale appena ottenute.

Un ulteriore dato di sostegno è rappresentato, infine, dal riconoscimento del potere abrogante dei contratti collettivi nei confronti della normativa vigente, non solo regolamentare, ma anche legislativa.

Dopo aver esaminato i punti qualificanti del disegno di legge e volendo svolgere alcune considerazioni di carattere generale, mi sembra di poter affermare, che il disegno di legge-quadro per la contrattazione nel pubblico impiego rappresenta un'importante conquista, perché da esso emerge

ridisegnato l'assetto complessivo del sistema delle relazioni sindacali nel settore pubblico.

E' quanto mai opportuno sottolineare, inoltre, che può considerarsi del tutto superato il timore che, nello sforzo di generalizzare la contrattazione collettiva a tutti i settori, si verificasse una specie di perequazione verso il basso, lesiva degli spazi contrattuali già conquistati dalle singole categorie. Dall'esame della normativa in questione risulta con chiarezza che si è ottenuto uno spazio contrattuale che è il più avanzato tra quelli finora previsti dalle singole leggi di settore. Basta pensare al principio, recepito a pieno nel disegno di legge, delle « residualità » del contratto collettivo, per cui questo regola ogni materia non espressamente demandata alla legge.

Concludendo si può affermare che ci troviamo di fronte ad una iniziativa di legge importante per l'ampiezza e la portata delle sue conseguenze sul futuro assetto del pubblico impiego; è quanto mai necessario, quindi, che ci sia da parte di tutte le categorie la consapevolezza della incidenza che la legge-quadro è destinata ad avere sull'azione sindacale e che vengano valutate le crescenti responsabilità che al sindacato discenderanno nel far fronte all'impegno operativo di gestione degli spazi che si aprono all'azione contrattuale collettiva.

3.

La politica sindacale per il pubblico impiego: riforma e modernizzazione

Azione contrattuale ed esercizio della funzione pubblica.

E' ampiamente diffusa all'interno del movimento sindacale la convinzione che il prossimo ciclo di rinnovi contrattuali non possa consistere esclusivamente in una operazione di mero adeguamento salariale al costo della vita o ai livelli retributivi del settore privato. Del resto, non da oggi il movimento sindacale viene conducendo linee d'azione che mirano ad un inserimento delle politiche rivendicative in un contesto generale di modificazione e di rinnovamento del rapporto di lavoro e dell'organizzazione interna degli apparati pubblici.

Il collegamento tra politiche rivendicative, da un lato, e rinnovamento dell'amministrazione, dall'altro, appare tanto più necessario se si perverrà all'approvazione del disegno di legge-quadro per il pubblico impiego, in virtù delle nuove assunzioni di competenza, e consequenzialmente di responsabilità, che al sindacato discenderanno dalla riforma del contesto istituzionale in cui operano le prassi contrattuali.

La tempestiva approvazione della legge-quadro per il pubblico impiego avrebbe pertanto la conseguenza di dotare il sindacato di *strumenti* adeguati ad incidere realmente sui rapporti di lavoro e sull'organizzazione del lavoro pubblico. L'azione sindacale è ulteriormente agevolata dal fatto che la stessa legge prevede, come credo di aver già ampiamente sottolineato, una razionalizzazione delle attuali procedure contrattuali, consentendo una recezione tempestiva per tutti i contratti del settore pubblico, e meccanismi unificanti (sede unica negoziale, comparti contrattuali, accordi intercompartimentali) che consentiranno di evitare per il futuro quei fenomeni di sperequazione normativa e retributiva che

hanno costantemente caratterizzato i rapporti di lavoro pubblico.

Definiti gli strumenti, occorre peraltro procedere alla individuazione degli *obiettivi* dell'azione sindacale. Il sindacato ha già avviato una riflessione in tal senso e particolare importanza assumono in questa luce le prossime scadenze per la definizione delle piattaforme contrattuali. Alcune indicazioni sono già emerse dal dibattito svoltosi. Per la Cisl, queste indicazioni sono risultate dal Convegno di Montecatini.

In quella sede si è posto l'accento sulla necessità di passare da una linea che tendeva alle grandi riforme organizzative (riordinamento dell'amministrazione statale, completamento dell'ordinamento regionale, riforma delle autonomie locali, riforme di settore) che hanno trovato parziale attuazione nel processo di ristrutturazione che negli anni settanta ha investito tutte le strutture dei pubblici poteri, ad una linea d'azione rivolta alla trasformazione dei modi e delle forme di esercizio della funzione pubblica.

Il modello generale di riferimento da noi assunto è in sintesi quello di un'amministrazione aperta alla partecipazione dei corpi sociali, prevalentemente caratterizzata dalla destinazione del servizio amministrativo alla soddisfazione di bisogni collettivi, in grado di assumere appieno le proprie funzioni e di farne un uso efficiente per il raggiungimento degli obiettivi posti in sede politica; e ancora, di valutare oggettivamente i risultati acquisiti e la loro rispondenza a quegli obiettivi.

In termini più specifici, incidere sulle forme d'azione amministrativa e sui modi di esercizio del potere, significa porsi almeno tre ordini di problemi:

- la *direzione* della funzione amministrativa ed il problema della dirigenza pubblica;
- la *programmazione* dell'attività amministrativa e la strumentazione organizzativa adeguata a tale fine;
- il *controllo* dell'agire amministrativo e le modalità di valutazione delle prestazioni lavorative negli apparati pubblici.

La « direzione » della funzione pubblica: una politica per la dirigenza

In primo luogo, va affermata la necessità che il sindacato sia in grado di proporre una *politica per la dirigenza*, a sostegno della richiesta che esso ha avanzato di includere la stessa dirigenza (con la esclusione degli attuali direttori generali, in quanto più immediatamente partecipi della funzione politica) nell'area contrattuale. Va peraltro precisato che questa politica si rivolge esclusivamente ai profili che attengono al rapporto di lavoro del personale dirigenziale. Per quanto riguarda le funzioni dirigenziali, invece, il sindacato sostiene che il riordinamento avvenga per legge e contestualmente alla preannunciata riforma dell'amministrazione centrale. Per quanto riguarda l'ordinamento del personale, i problemi da risolvere sono tre: *status* del dirigente, *capacità dirigenziali*, *trattamento economico*.

In ordine al primo problema appare necessario riprendere i punti qualificanti della piattaforma sindacale sostenuta in vista della elaborazione del dpr. sulla dirigenza del 1972; in particolare, va sostenuta l'unicità della funzione dirigenziale, la sua attribuzione per metodi selettivi e la revocabilità della stessa. « La funzione dirigenziale dovrà essere attribuita sulla base delle effettive qualità del personale e con criteri che ne garantiscano la oggettiva selezione, senza privilegiare, nemmeno in fase transitoria, le posizioni più elevate attualmente rivestite nella carriera direttiva, sia perché dette posizioni sono il risultato di leggi di favore molto più che di avvenuti processi selettivi, sia perché tutte le leve più giovani e preparate si troverebbero per decenni senza prospettive e quindi disincentivate. La funzione dirigenziale deve essere revocabile in qualunque momento secondo gli stessi criteri e le stesse garanzie di oggettività previste per il conferimento ».

Quanto alle capacità dirigenziali, l'obiettivo deve essere quello della creazione di una *fascia manageriale* altamente specializzata in compiti organizzativi e gestionali. Per realizzare tale obiettivo occorre pensare a pianificare la formazione di tali capacità. A tal fine molto utile potrà rilevarsi l'attuazione di processi di mobilità interdipartimentale « guidata ». Questi processi di mobilità potranno es-

sere predisposti dal costituendo Ufficio della funzione pubblica. Il passaggio da un apparato amministrativo all'altro dovrà essere guidato e preordinato all'esigenza che i funzionari (che potranno essere prescelti all'interno dell'amministrazione attraverso corsi di formazione) acquisiscono un'esperienza amministrativa integrata e funzionalmente rivolta ai compiti cui dovranno essere preposti (così, ad esempio, la formazione del dirigente che sarà preposto a compiti organizzativi dovrà necessariamente prevedere il passaggio di tale funzionario attraverso i ministeri che sviluppano politiche organizzative: Presidenza del consiglio, Tesoro, Lavoro).

Ancora, allo stesso fine di sviluppo delle capacità dirigenziali, appare preordinata la proposta, già avanzata dal sindacato, di predisporre processi di mobilità con l'esterno del settore pubblico. Si può pensare, in primo luogo a programmi di scambi tra dirigenti delle amministrazioni pubbliche e delle organizzazioni private, in modo da integrare le reciproche esperienze sul piano delle tecniche manageriali. Esperienze esterne al settore pubblico sono « normali » negli *iter* formativi dei dirigenti pubblici in sistemi stranieri: in Inghilterra, la metà dei funzionari pubblici di grado più elevato possiede un'esperienza di lavoro all'esterno dell'amministrazione, a volte anche per periodi molto lunghi — da uno a cinque anni; la percentuale sale al 75% per i funzionari « specialisti » appartenenti al ruolo tecnico.

Tali esperienze dovrebbero svolgersi nella fase iniziale della carriera direttiva e potrebbero essere regolate attraverso convenzioni dell'amministrazione con imprese, università, banche ecc. Queste convenzioni dovranno anche regolare il trattamento economico e normativo transitorio. Infine, l'obiettivo della « professionalizzazione » del funzionario pubblico può realizzarsi anche attraverso accessi laterali dall'esterno nell'amministrazione. Si potrebbero utilizzare dirigenti provenienti anche da altre amministrazioni con contratti a termine e retribuzioni fortemente competitive.

Infine, per quanto attiene al *trattamento economico*, l'atteggiamento del sindacato deve muovere dalla consapevolezza che non vi è corrispondenza allo stato tra i trattamenti previsti per la dirigenza e le responsabilità che le

sono attribuite, che tali trattamenti sono inferiori a quelli previsti nei settori privati per le funzioni di dirigente d'azienda e che essi incidono in senso negativo sull'affezione al lavoro (analogamente su questi ultimi punti si è già espressa la Uil nel suo progetto per il pubblico impiego).

Il problema della « programmazione »

La Cisl ha già affermato a Montecatini l'esigenza di uscire fuori da un sistema di formazione delle politiche per cui la « politicità » della funzione direttiva si realizza attraverso la partecipazione « informale » dei funzionari di grado più elevato ai processi di definizione degli obiettivi dell'azione amministrativa, in modo da tendere verso un sistema che preveda una adeguata strumentazione organizzativa di sostegno ai processi decisionali interni all'amministrazione.

Per questa ragione la Cisl ha proposto l'istituzione di unità di studio dalle quali possano derivare opzioni diverse per i vari programmi e le informazioni necessarie alle verifiche di fattibilità e di efficacia. Va detto che l'istituzione di tali uffici potrà — dopo la legge-quadro — realizzarsi anche per via contrattuale (per il tramite dei dpr.) in quanto, come si è detto, il limite in materia di organizzazione è dato dai soli uffici « a rilevanza esterna ». Modelli organizzativi idonei a questo fine, potranno trarsi anche da esperienze analoghe già sperimentate in amministrazioni di altri paesi europei. Così in Inghilterra, un'unità organizzativa incardinata nella Presidenza del consiglio (e denominata Central Policy Review Staff) ha come compiti quelli di:

- consentire alla dirigenza politica di assumere scelte politiche fondate sull'analisi delle implicazioni derivanti dall'uno o dall'altro corso d'azione;
- stabilire le relative priorità da attribuirsi ai singoli punti dei programmi d'azione;
- identificare quelle aree d'azione in cui sono necessarie nuove scelte;
- sottoporre la conduzione dei vari programmi varati dal

governo a regolari verifiche (in principio ogni sei mesi) identificando i limiti di fattibilità incontrati dagli stessi, i difetti programmatici e i problemi emersi, e suggerendo proposte (ad uso interno degli uffici competenti) per superare tali problemi.

A fronte di tali modelli risalta quella che è stata definita « la povertà strumentale dell'esecutivo » del nostro sistema che, infatti, è costantemente costretto a fare ricorso per le sue esigenze di studio e di conoscenza ad apparati o esperti esterni al settore. Al contrario, va auspicata l'individuazione di modelli organizzativi che consentano il pieno coinvolgimento del personale nei processi di formazione delle politiche (anche attraverso avvicendamenti del personale in tali nuove unità) e lo sviluppo di un'attività di programmazione della funzione pubblica, che è presupposto necessario per darle efficacia e consentire di verificare i « risultati ».

Il problema dei « controlli » e della valutazione delle prestazioni lavorative.

In primo luogo, va detto che una politica concertata tra sindacato e amministrazione per la valutazione delle prestazioni lavorative costituisce il presupposto per una politica delle retribuzioni che possa nel tempo fondarsi su un graduale superamento dei collegamenti automatici ed astratti tra parametri e trattamenti stipendiali per prendere in considerazione anche la natura del lavoro effettuato, il grado di responsabilità ed il rendimento lavorativo.

La necessità di puntare in questa direzione è evidenziata dal fatto che la situazione attuale è caratterizzata dalla presenza di incentivi che operano in senso inverso al rendimento lavorativo: « La nostra realtà amministrativa — si è affermato di recente — porta alla penalizzazione di chi lavorando più degli altri, assume iniziative ed incorre in responsabilità, con la conseguenza che i pubblici dipendenti si preoccupano molto di più di crearsi sicurezza e protezione piuttosto che aumentare la loro produttività ».

La ragione per un tale stato di cose è stata da tempo

posta in rilievo: vige da noi — e si afferma nell'operato di chi deve controllare l'agire del funzionario — una concezione dell'agire del dipendente pubblico che non tende a valorizzarne la libertà di giudizio e di iniziativa, ma a valutare la stretta adesione del suo agire alla congerie di norme che ne disciplinano l'attività, sì da trasformare, come è stato detto con molta efficacia, « ogni azione umana in procedura ». Una parziale attuazione del principio della responsabilità per « risultati » si è cominciata ad avere — per la sola dirigenza — con il dpr. 748 del 1972.

Il discorso avviato dal sindacato per la individuazione di modalità di valutazione delle prestazioni lavorative è strettamente legato ai temi dell'organizzazione del lavoro, ed in particolare all'estensione del *metodo collegiale di lavoro*. L'estensione del metodo collegiale di lavoro negli apparati pubblici può valutarsi sotto due profili:

1. come fattore di *elasticità* nell'attuale organizzazione del lavoro. L'attuale organizzazione del lavoro muove dal presupposto che ogni sistema di valutazione delle prestazioni richieda un'accurata descrizione delle competenze e dei profili professionali necessari per il loro esercizio. La tecnica attualmente utilizzata è quella del « mansionario », che introduce rigidità organizzative, come la parcellizzazione delle mansioni, ed impedisce il razionale utilizzo del personale per l'impossibilità di cumulare più tipi di lavoro sui medesimi dipendenti. Al contrario, la diffusione di un metodo di lavoro per « nuclei » o « gruppi » può consentire — attraverso il determinante contributo del personale componente l'unità operativa — di procedere a più accurate ricognizioni e classificazioni delle prestazioni lavorative richieste per ogni unità operativa ed una più razionale distribuzione dei carichi di lavoro;

2. come fattore di *motivazione* al lavoro. Il metodo collegiale consente di valorizzare le istanze partecipative, incidendo positivamente sull'affezione al lavoro e riducendo l'« alienazione » o il « peso » insito in ogni prestazione lavorativa.

L'attuale situazione è caratterizzata da una ancora limitata estensione del metodo collegiale di lavoro. I « gruppi

di lavoro » istituiti in alcune amministrazioni (ad esempio il parastato) hanno carattere temporaneo e « speciale », in quanto sono finalizzati solo alla promozione ed allo studio di « progetti speciali » o alla « trattazione di materie e di affari omogenei » (legge n. 70/1975 art. 24). Egualmente carattere discontinuo hanno le « conferenze » dei responsabili dei servizi e degli uffici. Occorre invece pensare a generalizzare, anche passando attraverso fasi di sperimentazione, il sistema dei gruppi di lavoro intesi come un'insieme di nuclei di *auto-organizzazione* del lavoro.

La collegialità del lavoro è il presupposto necessario per una politica di valutazione delle prestazioni lavorative. Primo, perché tale politica non può essere gestita in proprio dall'alta burocrazia, né può servirsi di strumenti autoritari ormai superati (ad esempio le note di qualifica del vecchio ordinamento, rispondenti esclusivamente ad un ordine gerarchico dei rapporti). Secondo, perché in quanto è lo stesso gruppo di lavoro a dover specificare — a partire dagli atti generali d'amministrazione — gli obiettivi particolari cui è preposta l'unità operativa e a definire tempi e metodi lavorativi, non può che essere lo stesso gruppo a definire i metodi di verifica dell'attività svolta e di valutazione dei rendimenti — anche individuali — commisurando i risultati raggiunti ai programmi di lavoro del gruppo.

Tuttavia la gestione da parte del gruppo di lavoro dell'organizzazione lavorativa e delle modalità di valutazione delle prestazioni non deve escludere il ricorso a specialisti, interni all'amministrazione, di gestione e *management* del personale. Lo stesso Ufficio della funzione pubblica dovrebbe infine disporre di strumenti di verifica e di ispezione dei livelli organizzativi delle unità operative dell'amministrazione.

Problemi generali dell'organizzazione del lavoro: nuove proposte

Un discorso compiuto e realistico sull'organizzazione del lavoro nella pubblica amministrazione, non può prescindere da una serie di valutazioni sulla prestazione lavorativa in quanto tale. In particolare, ciò significa, per il sindacato,

aprire un discorso serio ed articolato sulla produttività dell'apparato amministrativo e sul ruolo che deve ricoprire il prestatore di lavoro all'interno dell'apparato stesso.

Sul piano organizzativo generale è quanto mai opportuno ricostruire il ruolo che deve ricoprire il prestatore di lavoro. E' necessario creare, anche nel settore pubblico, la cosiddetta motivazione al lavoro: partendo dalla considerazione che la maggior parte dei dipendenti è, potenzialmente, in grado di affrontare e risolvere problemi più complessi di quelli posti loro dalle mansioni che attualmente svolgono, che gli stessi lavoratori desiderano dare un contributo efficiente e creativo alla realizzazione di obiettivi che comprendono e che hanno contribuito a determinare, e che desiderano veder riconosciuto questo contributo; che la soddisfazione di queste aspettative determina una motivazione positiva e quindi un miglioramento delle prestazioni e uno stimolo alla crescita, è necessario individuare delle strutture organizzative che, direttamente o indirettamente si rifacciano ai modelli di *valorizzazione delle risorse umane*.

A tal fine si possono indicare una serie di esigenze che vanno tenute presenti:

— occorre che le strutture organizzative siano meno burocratizzate, più elastiche ed adattabili all'utilizzo di tutte le risorse dei dipendenti;

— è opportuno che il dirigente dell'ufficio non svolga più l'attuale ruolo di « controllore », ma assuma quello di « consulente » dei propri dipendenti. Si viene così a determinare una situazione nella quale questi ultimi possono esplicare il massimo di iniziativa e di autocontrollo;

— è, infine, necessario che il contenuto intrinseco dei compiti assegnati al singolo lavoratore sia più stimolante e coinvolgente, perché il lavoro continui ad adempiere il suo ruolo di elemento centrale della vita dell'uomo.

Dalla individuazione di queste esigenze scaturiscono delle proposte organizzative a tre livelli differenti: il disegno strutturale dell'intero apparato produttivo, i gruppi di lavoro, il processo produttivo in senso stretto.

A livello di struttura formale, nell'apparato ci si sposta da una « struttura funzionale » ad una « per progetto », ad

una struttura cioè incentrata sul risultato (il progetto), più che sul mezzo (la funzione).

Queste strutture a loro volta devono avere un loro corrispettivo nel gruppo di lavoro in cui il funzionario preposto all'ufficio non opera più alcun controllo sul « processo » produttivo, ma soltanto sul « risultato » del lavoro dei dipendenti, il che consente, da una parte la creazione di margini più o meno ampi di autonomia e discrezionalità, dall'altra determina la spinta a consentire ai lavoratori la partecipazione alla gestione dell'attività decisionale del funzionario-capo all'interno del gruppo di lavoro.

Al livello di processo produttivo è necessario poi individuare un'organizzazione del lavoro che, non solo deve tendere all'allargamento e all'arricchimento dei compiti dei lavoratori, ma anche ad avere margini di elasticità e quindi a non essere eccessivamente rigida.

Ma la valorizzazione della prestazione lavorativa e di conseguenza l'obiettivo della produttività e della efficienza dell'apparato pubblico non può più essere perseguito operando soltanto sui fattori organizzativi generali. E' necessario anche aprire un discorso sulla singola prestazione lavorativa: occorre cioè individuare degli strumenti che, opportunamente utilizzati dal sindacato, portino ad un cambiamento della prestazione stessa. A questo scopo si possono indicare due grosse linee di intervento: la prima volta ad incidere su determinati istituti che regolano la prestazione lavorativa, la seconda tesa alla professionalizzazione del pubblico dipendente, cioè all'arricchimento della prestazione lavorativa.

Nella prima direzione ora indicata un'istituto attorno al quale si può concretamente lavorare è l'*orario di lavoro*. E' arrivato, infatti, il momento di porsi in termini contrattuali l'obiettivo di una generale armonizzazione degli orari di lavoro, che per la durata potrebbero ancorarsi alle 38 ore settimanali per tutti i comparti, prevedendo in prospettiva eventuali riduzioni soltanto in relazione alla faticosità e pericolosità delle prestazioni oltre che alle particolarità riscontrabili, nell'organizzazione del lavoro. In ogni caso la modificazione dell'istituto deve essere finalizzata alla creazione di una più adeguata risposta alla domanda di servizi sociali posta dagli utenti.

Volendo indicare delle concrete ipotesi di soluzione si possono individuare tre direttive di fondo:

- orario continuato con breve intervallo;
- orario spezzato e quindi ripartito nelle due sezioni della giornata;
- orario flessibile (anche con doppi turni) prevedendo la presenza totale degli operatori nelle ore in cui è realizzabile una maggiore produttività e una più qualificante risposta alle esigenze dell'utenza.

Delle tre ipotesi ora avanzate l'ultima, anche se più complessa nella concreta attuazione, sembra la più idonea al fine globale che si vuole raggiungere: creare una amministrazione efficiente, in grado di rispondere concretamente alle esigenze della collettività.

Occorre precisare, inoltre, che una modifica dell'istituto, nei sensi ora indicati, non può prescindere dalle risposte che verranno date ad esigenze, quali quelle relative alla offerta dei *servizi sociali* (scuole, asili nido, mense). Il cambiamento integrale dell'istituto in questione comporta anche delle benefiche conseguenze su ulteriori momenti della prestazione lavorativa. Una soluzione più razionale del problema degli orari, oltre a ricondurre nell'ambito della eccezionalità il ricorso alle prestazioni straordinarie, comporta un raffreddamento della tendenza a ricercare una seconda attività (se c'è una contestuale rivalutazione delle retribuzioni) e la realizzazione di condizioni per il contenimento dell'assenteismo. Infine una utilizzazione flessibile dell'orario servirebbe anche a risolvere positivamente problemi determinati dalla insufficiente « turnazione » per quelle lavorazioni e quei servizi che richiedono una attività ininterrotta, per cui è necessario non lasciare inutilizzati, neppure parzialmente, gli impianti, o non rallentare lo *standard* della prestazione (i centri elettronici, ad esempio, perdono in economicità ed efficacia verso l'utenza se nelle ore notturne o a fine settimana vengono bloccati).

Dalle osservazioni ora addotte appare evidente che è necessario dare alla disciplina del tempo di lavoro e alla sua gestione caratteristiche di flessibilità, di concretezza e di trasparenza che sono ottenibili soprattutto mediante la

piena esplicazione della contrattazione di comparto ed articolata.

Nel quadro di un generale rinnovamento della prestazione lavorativa nel settore pubblico è necessario affrontare dei temi scottanti e « scomodi » per il sindacato, come quelli relativi alla estinzione del rapporto di lavoro per motivi dipendenti dal lavoratore, alle sanzioni disciplinari, all'assenteismo inteso nella sua accezione più ampia. Certo bisogna andare cauti in questi settori in quanto la regolamentazione di questi istituti costituisce una delle conquiste essenziali per i lavoratori, né tanto meno il sindacato vuole negare la piena legittimità della sicurezza dell'impiego, la tutela in caso di provvedimenti disciplinari, la necessità di congrui periodi di riposo e di tempo libero. Ma è altrettanto vero che la caduta in desuetudine di certi istituti e lo sfruttamento di taluni diritti riconosciuti in maniera non conforme alla « ratio » che li sottende, ha determinato una situazione di lassismo nella pubblica amministrazione che non può assolutamente conciliarsi con le direttive di fondo che sottendono l'azione sindacale nel settore.

In particolare la tutela del pubblico dipendente può essere pienamente raggiunta restituendo all'amministrazione di lavoro alcuni diritti incontestabili quali il potere disciplinare e di controllo (contemperando, nel senso già indicato, il momento ispettivo-disciplinare con la nuova organizzazione del lavoro, che prevede il metodo collegiale di lavoro e di valutazione delle prestazioni lavorative, e non ricorrendo ad operazioni di carattere autoritario) e nel contempo estendendo al settore la normativa prevista nel rapporto di impiego privato. Non c'è dubbio infatti che l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori e la legge n. 604 del 1966, sui licenziamenti individuali, garantiscono una sostanziale tutela del posto di lavoro. L'applicazione dell'art. 7 dello Statuto, in materia di sanzioni disciplinari, comportando l'introduzione del principio di pubblicità e di previsione delle sanzioni (a cui possono essere soggetti i dipendenti pubblici) e il pieno contraddittorio sindacale, garantisce pienamente il lavoratore da ogni forma di sopruso da parte dell'amministrazione (cosa del resto già prevista dal progetto di legge-quadro sul pubblico impiego, art. 24). Lo stesso discorso vale per il problema dell'assenteismo se,

a livello contrattuale, si trasfondono nella disciplina pubblica i criteri per la determinazione della eccessiva mobilità presenti nei contratti del settore privato.

La seconda serie di interventi deve essere attuata in stretta connessione con i criteri organizzativi di carattere generale sopra indicati, in quanto non è pensabile una piena rivalutazione dei contenuti della prestazione lavorativa restando inalterate le attuali strutture organizzative in cui opera il pubblico dipendente. Al momento, il discorso su questi problemi si presenta più semplice, perché alcuni grossi principi fanno già parte del patrimonio e della strategia rivendicativa del sindacato. I punti qualificanti che debbono continuare ad essere sviluppati sono costituiti dalla *determinazione delle mansioni* e dalla *formazione professionale*.

In merito al primo aspetto, da una parte c'è bisogno di insistere su un raggruppamento delle qualifiche, individuando un limitato numero di livelli funzionali, distinti secondo effettive diversità di mansioni, dall'altra è necessario ricomporre la struttura delle mansioni mediante la costruzione di seri profili professionali che deve essere articolata secondo precise capacità e attitudini professionali, eliminando la parcellizzazione della prestazione (secondo quanto detto in precedenza, attraverso il metodo collegiale e partecipato di distribuzione dei carichi di lavoro).

In relazione al secondo punto bisogna precisare, in via preliminare, che l'apparato attuale della formazione professionale, concepito in termini assistenziali e di recupero della scolarità di base, è unanimemente riconosciuto incapace di inserirsi in modo dinamico sul mercato del lavoro. Un modello di formazione ripetitiva, del tutto scollegata dalla realtà del mondo del lavoro è infatti ormai consunto e deve essere sostituito da un sistema progettuale di interventi flessibili e brevi, capace di soddisfare una domanda di professionalità non più subalterna, relativa ad una formazione polivalente, suscettibile di rapida e dinamica specificazione e di continuo aggiornamento.

Questa linea di interventi è strettamente funzionale al superamento di un ulteriore rilevante problema da cui dipende gran parte della inefficienza della pubblica amministrazione: la forte rigidità di cui è pervaso il rapporto

di lavoro. E' nostra convinzione, infatti, che soltanto eliminando i fattori di rigidità si riuscirà ad avere un apparato amministrativo realmente produttivo.

Lo strumento mediante il quale, nell'ambito della prestazione lavorativa, si può arrivare al superamento di quest'ostacolo è costituito da *un uso scientifico della mobilità*, che diventa realmente possibile solo quando il prestatore di lavoro ha acquisito un bagaglio tecnico che gli consente di spostarsi da un'attività ad un'altra. Data la rilevanza che questo strumento assume per una nuova organizzazione del lavoro è quanto mai necessario che il sindacato indichi dei modi di intervento in grado di incidere sulla figura professionale del lavoratore per gestire i processi di mobilità. In una società soggetta a rapide trasformazioni, infatti, la mobilità in senso professionale assume rilievo primario. La polivalenza di specializzazioni e la intercambiabilità di funzioni sono richieste sempre più di frequente dagli sviluppi delle esigenze produttive ed organizzative dell'amministrazione pubblica e la gestione della mobilità assume una dimensione complessa, non risolvibile attraverso semplici trasferimenti a domanda o d'ufficio. Se si vuole veramente pensare di gestire processi di mobilità bisogna incominciare ad impostare razionalmente il problema.

A tal fine occorre che l'amministrazione pubblica accumuli dati informativi: con molta probabilità l'impotenza attuale delle strutture pubbliche a distribuire secondo criteri di equilibrio e di efficienza i propri operatori nasce anche dalla carenza di dati informativi. Per risolvere il problema è opportuno che l'amministrazione, utilizzando i supporti elettronici, realizzi « l'anagrafe » di tutti i pubblici dipendenti, secondo i moduli dell'informatica distribuita, ossia di quel sistema che consente una gestione autonoma periferica dell'acquisizione ed elaborazione dei dati, ferma restando una struttura centrale di supergoverno e per la tenuta degli archivi (cosa del resto ora consentita, almeno per il personale statale, dalla prevista istituzione dell'Ufficio della funzione pubblica, che ha, tra le altre sue competenze, la tenuta dell'albo dei dipendenti civili dello Stato).

Conclusioni

Alcune brevi riflessioni conclusive. Viviamo un'epoca di profonda trasformazione sia dei sistemi interni di organizzazione e di gestione che dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Una fase, se si vuole, di transizione nella quale siamo chiamati di continuo a scelte che incidono su ampi strati di lavoratori che concorrono a formare il reddito nazionale con il prodotto del loro lavoro. Nel compiere in questi anni un lungo cammino non siamo andati esenti da critiche e abbiamo subito il peso ed i condizionamenti propri di ogni processo di transizione. Così abbiamo subito i ritardi e le lungaggini con le quali si è posto mano al processo di riforma e ristrutturazione della pubblica amministrazione: basta pensare alle vicende attraversate dal personale degli enti disciolti in assenza di una organica normativa sulla mobilità, il cui problema solo ora, al termine di una lunga vertenza, viene definendosi in modo soddisfacente; ai piccoli passi che abbiamo dovuto compiere per l'introduzione della contrattazione collettiva nel sistema pubblico, settore per settore, con i condizionamenti che ne sono derivati nella prassi dell'azione sindacale rispetto alla formazione di linee politiche unitarie.

Tuttavia, ripensando al passato, il senso della trasformazione cui abbiamo assistito si coglie in tutta la sua portata: si è progressivamente realizzato lo sganciamento del rapporto di lavoro pubblico dall'ordinamento interno della pubblica amministrazione, e si è andati verso un suo graduale inserimento nell'area comune del lavoro subordinato. La progressiva assimilazione dei rapporti di lavoro pubblico e privato — cui i prossimi rinnovi contrattuali, se tradurremo in concrete attuazioni le linee sindacali che in questa ed altre sedi di confronto siamo venuti discutendo, dovranno imprimere un ulteriore sviluppo — ha proiettato i suoi effetti sia sulla pubblica amministrazione che sul sindacato dei lavoratori pubblici.

Da un lato infatti, l'amministrazione è venuta sempre più assumendo le vesti di datore di lavoro così da presentarsi di fronte ai dipendenti spoglia di quelle vesti di « autorità » che avevano condannato quest'ultimi a permanere in uno stato di istituzionale « separatezza » dalla restante area del lavoro subordinato; dall'altro, le strategie tendenzialmente unificanti che abbiamo adottato come movimento sindacale a partire dagli anni settanta in poi hanno teso sempre più ad eliminare ogni residua ragione di separatezza anche all'interno del movimento dei lavoratori, sì da superare nei fatti ogni motivo di incomprensione, e da privare di ogni fondamento le critiche di frequente rivolte ai lavoratori pubblici, attraverso ricorrenti generalizzazioni, di eccessiva protezione legislativa o di improduttività, ma in modo da consentire anche a quest'ultimi di uscire da una condizione di assoluta sottotutela sul piano economico rispetto alle condizioni dei lavoratori di altri settori produttivi. Una linea, in breve, la nostra che si sostanzia nella richiesta di un pari trattamento economico, secondo condizioni di equa comparabilità, a fronte di un'offerta di pari qualità e quantità di lavoro nel settore pubblico e in quello privato.

Ancora, per stare al ruolo del sindacato, non vi è dubbio che con l'approvazione della legge-quadro, oltre a dare al settore una piena contrattazione, verremo ad assumere come sindacato nuove competenze e nuove responsabilità. Vi sono coloro che ritengono che tale assunzione di competenze verrebbe ad inficiare l'autorità dello Stato e le prerogative del parlamento. Mi sia consentito, tornando su considerazioni che già altre volte ho avuto l'opportunità di fare, di precisare ancora una volta — l'importanza della questione è indiscussa — come la introduzione di una contrattazione piena nel settore sia lontana dal segnare una diminuzione del ruolo del parlamento o la caduta dell'« autorità » dello Stato-datore di lavoro. Si noti allora il fatto che la legge, quando costituiva lo strumento pressoché esclusivo di regolazione del trattamento giuridico ed economico dei pubblici dipendenti, finiva facilmente col divenire lo strumento di composizione di interessi « corporativi » o comunque particolari. Nel quadro invece del riparto tra legge e contratto che verrà ad essere determinato dalla

legge-quadro, non soltanto non verranno inficiate le prerogative parlamentari, ma la legge sarà restituita alla sua funzione di atto generale, attraverso il quale si regolano gli istituti coperti da riserva legislativa o quelli per i quali la legge realizza, anche nel settore privato, una fondamentale esigenza di garanzia del personale, mentre il parlamento viene restituito alla sua funzione di organo di controllo e vigilanza sulla spesa. Tutto il resto è lasciato alla contrattazione e non può essere diversamente, perché ad essa spetta la composizione degli interessi non solo economici, ma anche inerenti alle condizioni della prestazione lavorativa ed all'organizzazione dei processi lavorativi, propri del datore di lavoro, da un lato, e dei prestatori dell'attività lavorativa, dall'altro. Quello che è caduto, in definitiva, non è l'autorità del parlamento, che risulterà anzi rafforzata da questo ruolo « sopra le parti » e ne guadagnerà in funzionalità, ma è quel metodo di gestione governativa di stampo autoritario e centralistico delle vicende del personale, quella concezione tradizionale che vedeva sempre e soltanto l'« autorità » nell'amministrazione, anche quando essa aveva le vesti del datore di lavoro.

Al tempo stesso occorre essere consapevoli del respiro politico complessivo che intendiamo dare all'azione contrattuale. Comprendere cioè che la più ampia partecipazione del personale pubblico alle vicende della gestione interna dell'amministrazione che si attua con la contrattazione (nazionale e decentrata) e con l'introduzione e la sperimentazione di un metodo collegiale di organizzazione del lavoro, è solo un aspetto del più generale processo di integrazione tra amministrazione e società civile che nel convegno di Montecatini abbiamo posto come « condizione pregiudiziale » della modernizzazione dei pubblici apparati.

La convinzione che sta dietro alla nostra proposta, saldamente fondata sui valori di « partecipazione » e di « apertura » dell'amministrazione alla collettività dei cittadini, è che il cittadino non debba più essere considerato semplicemente come un puro destinatario del servizio amministrativo, ma debba partecipare attivamente a quella attività amministrativa che si concentra nella produzione di atti autoritativi, così come deve prendere parte all'organizzazione dei servizi tecnici resi dall'amministrazione.

E' questa dell'integrazione tra pubblica amministrazione e società civile un'ipotesi di lavoro che è stata di recente più volte ripresa nel dibattito che ha investito le forze sociali e i soggetti politici.

Nel collocare la nostra azione sindacale in questa più ampia e generale prospettiva politica, ci assumiamo consapevolmente un compito ben preciso, un compito che ho più volte indicato nell'esigenza di fronteggiare quella specie di opposizione all'esercizio del potere amministrativo che serpeggia nella società, opposizione che a volte deriva da una sostanziale disinformazione, ma che spesso si tramuta in disaffezione, se non in latente ostilità, e che rischia infine di creare tra potere pubblico e società civile un divario che sarebbe dannoso per tutti. E' per questo che occorre insistere su questa strada, individuando strumenti che ci consentano di entrare nel vivo dell'esercizio del potere amministrativo, facendoci portatori noi, come forza sociale, ma non solo noi, di quegli interessi « collettivi » e « sociali » diffusi nella società e che l'amministrazione è chiamata a servire.

Nel far questo, occorrerà rendersi promotori di forme di organizzazione sociale, di aggregazione cioè degli utenti e dei fruitori del servizio amministrativo, senza le quali la « partecipazione » rischia di ridursi a ben poco. L'obiettivo da realizzare è quello di un « pluralismo associativo » che renda possibile la manifestazione delle esigenze della comunità verso l'amministrazione. In questa prospettiva il sindacato ha un ruolo centrale, ma non esclusivo, appunto perché non si pone come soggetto unico di trasmissione dei bisogni e delle « preferenze » sociali. La prospettiva in cui ci collochiamo si fonda su una pluralità di soggetti che in maniera e forme diverse rappresentino il diverso articolarsi della società: sono essi che nella loro complessità ed articolazione devono assicurarsi una forma propria e peculiare di controllo dell'operato amministrativo.

Lo scopo che questo seminario si prefigge è quello di fornire un ulteriore importante contributo alla definizione di una strategia unitaria nel settore del pubblico impiego per l'avvio della tornata contrattuale 1979-'81.

Dall'accordo del 5-1-1977 alle convulse recenti vicende che hanno accompagnato la chiusura dei contratti 1976-'78, molte esperienze non tutte positive in egual misura, hanno accresciuto la nostra convinzione che l'importanza del momento contrattuale, a cominciare da questo, cresce in proporzione alla nostra capacità di conferire a esso il più ampio respiro politico.

Proprio questo ci spinge a definire questo momento come un passaggio importante, ma non ultimativo, della preparazione delle piattaforme: è bene chiarire subito che già da questa fase dovremo correggere alcune impostazioni di un passato non troppo lontano, ricercando da subito, fin dalle prime fasi di avvio del dibattito, le forme più ampie di partecipazione, di coinvolgimento, di effettiva incidenza dei lavoratori e delle strutture più decentrate nella preparazione delle piattaforme.

E questo è un impegno non solo sostanziale, ma anche immediato che le categorie debbono assumere, nel quadro complessivo di quella ripresa di iniziativa e di pressione che dobbiamo rilanciare per evitare che l'evanescenza e lo sfilacciamento, non solo di oggi, delle controparti snaturi i contenuti della nostra più recente strategia, a cominciare dalla ancora non compiuta attuazione dei contratti conclusi.

Su questo non consentiamo alcun margine di manovra al governo, qualunque sia lo sbocco della crisi e le soluzioni

* Presentata da Fabrizio Lucarini (Ufficio pubblica amministrazione Uil).

che ne verranno; la natura stessa e il carattere originario degli accordi di lavoro ne permettono la traduzione normativa e la successiva concretizzazione attraverso l'ordinaria amministrazione: e come tale essa va considerata, ed in tal senso vanno assunte iniziative anche nei confronti dei presidenti dei due rami del Parlamento per lo sbocco e la celere conclusione dell'*iter* legislativo dei provvedimenti relativi.

Segnali preoccupanti vengono, da più parti, di disinvolve iniziative in sede locale ed in sede centrale sui contenuti degli accordi o su provvedimenti legislativi, quale la legge sull'occupazione giovanile, sulla cui corretta e uniforme gestione la Federazione unitaria e le categorie hanno più volte assunto ed ottenuto impegni formali. Potrebbe ciò rientrare in una « mala abitudine », vecchia a morire, ma comunque, ampliando il discorso, non è irrealistico ipotizzare a questo proposito che in qualcuno possa sorgere la tentazione di approfittare di questo interregno per prospettare alle categorie ed alla Federazione unitaria una sorta di soluzione ponte, magari tradotta nella pratica dell'anticipazione subito, in attesa di tempi migliori e del consolidarsi del quadro politico. Il rifiuto di una simile soluzione è netto ed irreversibile: i punti fermi acquisiti, come i contratti conclusi, non possono essere rimessi in discussione, così come gli impegni assunti dal governo per l'apertura della trattativa sulla trimestralizzazione della scala mobile nel pubblico impiego entro febbraio non possono essere considerati una « eredità congelata del movimento sindacale ».

Contro una tale prospettiva, è necessario che le categorie si dispongano ad esercitare una pressione ferma e significativa che si traduca anche in una disponibilità ad azioni di lotta, finalizzate alla riaffermazione della validità degli obiettivi già conseguiti e degli impegni che le controparti hanno assunto.

Il valore politico della vertenza per la trimestralizzazione ci consente di affrontare anche l'ipotesi più negativa di soluzione della crisi, e cioè il ricorso alle elezioni anticipate; punto centrale, che caratterizza tutta la tornata contrattuale, essa costituisce un obiettivo certo non facile né immediato, e proprio ciò deve spingerci ad evitare ritardi

ed incertezze nell'impostarla in tempi brevi e indipendentemente dalle condizioni del quadro politico.

Attuazione immediata dei contratti precedenti, apertura della vertenza per la trimestralizzazione, quindi, quali punti portanti della nostra linea nell'immediato; e contemporaneamente predisposizione in tempi solleciti delle piattaforme, per la loro formalizzazione attraverso la più ampia consultazione di base, anche se non possiamo ignorare come sull'avvio delle trattative peserà la consistenza ed il grado di certezza del futuro della controparte governativa.

In questo contesto appare necessario riconfermare con forza l'obiettivo politico della legge quadro di sostegno alla contrattazione nel pubblico impiego che, pur contrattata tra non poche difficoltà con il ministero del Lavoro, dopo la sua ratifica da parte del Consiglio dei ministri del precedente governo Andreotti si è perduta, letteralmente, nel viaggio verso il Parlamento e la promulgazione.

Anche su questo tema va esercitata la necessaria pressione perché i contenuti della legge-quadro non siano snaturati, ed anzi siano recuperate quelle proposte del sindacato su alcuni punti non soddisfacenti dell'attuale progetto di legge.

Le motivazioni originarie alla base della nostra richiesta di questo supporto trovano tutte una conferma ed una accentuazione proprio rispetto alle condizioni politiche ed alla fase sindacale che stiamo affrontando: la necessità di certezze di controparti e di sedi, così come l'indilazionabilità di un punto certo di responsabilità politica e di competenza unificante dei singoli fattori che interagiscono nel settore pubblico, costituiscono per la Federazione unitaria una valida motivazione ad avanzare parallelamente la richiesta per un ministero della Funzione pubblica, quale primo momento di razionalizzazione e coordinamento della presenza governativa non solo ai vari tavoli ma anche sui molteplici contenuti dell'intervento pubblico.

L'importanza e l'urgenza di non provocare ritardi e slittamenti delle piattaforme, che già di per sé comporta un impegno preciso ed immediato delle categorie per l'avvio della consultazione, non possono farci prescindere né relegare in secondo piano problemi di portata politica rilevante,

sui quali va riassunta un'iniziativa specifica per lo stretto collegamento che hanno con tutta la strategia del sindacato — basti pensare al problema della finanza locale e dei nuovi rapporti che con essa, attraverso la contrattazione decentrata, una nuova proiezione sul territorio del sindacato deve creare; così come va sollecitata l'attuazione piena di riforme fondamentali, quali scuola e sanità, iniziandosi un processo di mobilitazione e di controllo su quella fase di gestione che non sempre ci ha visto garantire una partecipazione efficace, capace di concretizzare premesse pur positive.

Un ultimo impegno è necessario ricordare come contestuale all'auspicabile ampio dibattito che sulle piattaforme, sulla vertenza per la trimestralizzazione, sulla legge quadro, sta per aprirsi in tutte le categorie: l'elaborazione dei codici di autoregolamentazione.

E' da prevedere che la non facile stagione contrattuale metterà ancora una volta alla prova i rapporti tra lavoratori e strutture, tra cittadini e sindacato; questo scoglio va superato in positivo con il capillare coinvolgimento, all'interno delle categorie perché la coscienza del valore politico di questa scelta di fondo sia diffusa e partecipata. Nel merito è da questo seminario che deve scaturire un impegno a termine, non l'ennesimo, per il varo di questo strumento autonomo la cui assenza rischia di offrire margini di manovra preoccupanti contro i lavoratori ed il sindacato proprio nella fase contrattuale.

A chiusura di questa breve premessa un'ultima considerazione: l'intenzione della Federazione unitaria non è certo quella di limitarsi ad un confronto in questa occasione su un *carner* di impegni vari e importanti in diversa misura. Piuttosto deve risaltare che alla base della nostra linea esiste una profonda consapevolezza che questo momento contrattuale, il livello degli obiettivi politici che lo caratterizzano, si raccorda strettamente a quella ripresa generale di iniziativa e di lotta che riteniamo indispensabile di fronte alle trasformazioni, alcune potenziali altre già in atto, che interessano il settore della pubblica amministrazione e del servizio.

La prima parte dei contratti

La particolare attenzione del sindacato nei rinnovi contrattuali privati e ora pubblici, per la cosiddetta prima parte dei contratti, è legata alla esigenza obbligata di unificare nello strumento contrattuale le lotte per lo sviluppo economico e sociale, l'occupazione e la mobilità, le riforme, la partecipazione dei lavoratori e dei cittadini.

Questo deve essere, soprattutto nei nostri contratti, nuovi a questa problematica, il salto di qualità della prima parte: passare dalle enunciazioni di principi e di obiettivi, slegati dalla verifica contrattuale e quindi spesso non realizzabili, all'indicazione precisa di contenuti e proposte che proprio attraverso l'attuazione del contratto debbono trovare la loro concretizzazione.

Nuove premesse per tale salto di qualità esistono: da un lato il sindacato da tempo, per legge o per prassi, tratta o viene sentito (quasi sempre però fuori dai contratti) sui contenuti della prima parte; dall'altro lato con l'ipotesi di legge-quadro si è faticosamente conquistato uno spazio contrattuale esteso a tutti i contenuti della prima parte e costruito su più livelli, intercategoriale, categoriale e decentrato.

Su tali premesse, è possibile quindi indicare i nostri orientamenti su quelli che vanno ritenuti i punti portanti:

- l'attuazione di processi di riforma, occupazione e mobilità;
- l'organizzazione del lavoro e la contrattazione decentrata.

a) *Attuazione dei processi di riforma, occupazione e mobilità.* L'utilizzo della forza-lavoro, prima che all'organizzazione interna dei servizi, è legato ai processi di riforma della pubblica amministrazione, visti nelle due prospettive delle branche destinate ad ampliarsi in direzione di una maggiore produttività dei servizi resi, e di quelle destinate alla soppressione o comunque alla riduzione delle funzioni. Queste due direttrici debbono essere tenute ben presenti non per contrattare in questa sede le scelte politiche di riforma ma per includere nella prima parte le implicazioni sull'organizzazione di tali scelte, e quindi:

— il diritto di informazione sui programmi di attuazione dei processi di riconversione, di riforma e di spesa, con quanto ne deriva in proposito per il ruolo della contrattazione decentrata a livello di singola amministrazione o del territorio;

— le linee di attuazione degli accordi intercategoriale da raggiungere in tema di occupazione complessiva e mobilità intercompartimentale. Questi due aspetti devono essere coordinati e affrontati insieme come un processo complessivo che riguarda: il rapporto tra processi di riforma e quantità della forza-lavoro necessaria; la verifica degli organici complessivi e delle vacanze; la politica programmata dell'occupazione esistente e sua mobilità nei vari aspetti e cioè occupazione esistente e sua mobilità tra comparto e comparto, nuova occupazione, occupazione giovanile della 285, occupazione precaria.

Si tratta dei contenuti della contrattazione sulla mobilità complessiva ipotizzata dalla legge-quadro da tempo richiesta al governo, interrotta per l'irresponsabilità del governo stesso, disponibile a trattare solo sui processi di mobilità della 382. E' poi necessario calare nei contratti di categoria o comunque includervi una regolamentazione comune della mobilità, migliorando le norme di garanzia contrattuale. Analogo discorso va fatto per l'occupazione giovanile nella pubblica amministrazione che a livello nazionale deve diventare oggetto della citata trattativa complessiva; ed a livello categoriale deve essere regolamentata nei campi e nelle modalità di giudizio delle normative di formazione.

Da quanto detto finora risultano chiare le linee della nostra azione:

— avere una controparte unica, a livello di ministero della Funzione pubblica, per la trattativa su mobilità tra comparti collegata alle riforme (ricordiamo la scadenza del 31 marzo per la 382, del 30 giugno per la riforma sanitaria), sull'occupazione, sul controllo degli organici complessivi;

— regolare nei contratti di categoria le situazioni che derivano dai processi, prevedibili nel triennio, di occupazione giovanile, mobilità;

— valorizzare anche qui la contrattazione decentrata sia come sede di verifica nelle singole amministrazioni degli organici e del loro utilizzo, sia come sede di gestione nel territorio dei processi che interessano la forza-lavoro.

b) Organizzazione del lavoro e contrattazione decentrata. E' ormai comunemente accettato l'obiettivo di una nuova produttività sociale della pubblica amministrazione e i prossimi rinnovi 1979-81 possono diventare la cerniera determinante di questo processo che risulta dalla combinazione di più fattori: alcuni attinenti al rapporto di lavoro vero e proprio, altri relativi all'organizzazione degli uffici, alle condizioni di lavoro, all'orario ed alla sua articolazione funzionale e flessibile.

Per quanto riguarda questi ultimi c'è qualcosa da chiarire: non si tratta solo, come spesso è stato fatto nelle precedenti contrattazioni, di prevedere teoricamente il ricorso a modelli organizzativi nuovi — il lavoro di gruppo, ad esempio —; si tratta invece di mettere in piedi veri e propri programmi, collegati sì ai processi di riforma generali, ma anche alla verifica delle disfunzioni per adeguare l'organizzazione a *standards* di efficienza desunti da veri e propri piani di lavoro e cioè alle esigenze dei gruppi utenti. E' una dimensione questa prevalentemente decentrata. Si può infatti ipotizzare nel contratto di categoria il ricorso teorico alla pianificazione del lavoro, alla semplificazione delle procedure, alle verifiche periodiche di efficienza, ad un orario flessibile e funzionale.

Ma è nella contrattazione decentrata per singola amministrazione che il sindacato deve essere strumento per l'analisi delle disfunzioni, per colpirne le cause, per promuovere e controllare i piani di produttività, concordare modalità di utilizzo della forza-lavoro, indicare l'articolazione dell'orario, le relative turnazioni, l'uso totale e continuativo degli impianti, uffici e servizi pubblici.

Supporto obbligato dovrà essere una nuova dimensione strutturale del sindacato adeguata alla nuova proiezione territoriale e di gestione della pubblica amministrazione, anche per garantire un più stretto rapporto tra i lavoratori da una parte e i gruppi utenti, oltre che la struttura territoriale del sindacato, dall'altra.

Da qui la grande importanza della contrattazione decentrata e la necessità che essa esca dalla sua attuale episdicità e frammentarietà. Per arrivarvi i contratti di categoria dovranno con estrema chiarezza individuare, anche in relazione ai contenuti dell'art. 12 della legge-quadro gli oggetti della contrattazione decentrata; le sedi territoriali o strutturali di confronto; le parti del confronto, in ciò mettendo ordine tra le varie occasioni di presenza sindacale decentrata (coordinamenti aziendali e territoriali, commissioni del personale e simili, consigli dei delegati, organi misti di gestione, ecc.) e privilegiando tra queste gli organismi di base dei consigli dei delegati; le modalità della partecipazione degli utenti e delle strutture territoriali; infine le garanzie per assicurarsi la validità e l'esecutività degli accordi decentrati raggiunti. E ciò senza intento di prefigurare e condizionare la contrattazione decentrata, ma allo scopo anzi di consentirne lo svolgimento al livello decentrato ed autonomo.

E' nella contrattazione decentrata che il movimento potrà, se ne sarà capace, inventare il nuovo ruolo del sindacato protagonista dei momenti di attuazione delle riforme e delle riconversioni, e partecipe con utenti e territorio del processo per mettere al servizio della collettività la pubblica amministrazione.

La politica salariale

Le indicazioni da formulare attraverso il dibattito di questo seminario discendono necessariamente dall'analisi dei problemi più rilevanti della struttura salariale nel settore e dagli obiettivi che con la contrattazione 1979-'81 si intendono raggiungere, quale coerente sviluppo sia delle linee generali che il sindacato ha elaborato dall'assemblea dell'Eur in avanti, sia dei momenti di confronto specifico sul salario che abbiamo affrontato a partire da Ariccia.

Pur facendo registrare dei passi in avanti sul terreno dell'omogeneità e della perequazione dei trattamenti, l'esperienza contrattuale appena chiusa ha lasciato insoluti in varia misura una serie di nodi che già dal direttivo di

novembre la Federazione unitaria ha individuato, e che la tormentata soluzione delle cosiddette «code» contrattuali ha, se possibile, ancora più evidenziato. In primo luogo vi è la necessità di stabilire un ventaglio parametrico per quanto possibile omogeneo, attraverso il quale si realizzi da un lato il recupero della valutazione di reali professionalità esistenti nei singoli comparti, dall'altro una distribuzione più armonica e perequata dei livelli, anche in considerazione della concentrazione nei più bassi della maggioranza degli addetti; in tale contesto va affrontato anche il problema della riconsiderazione dell'attuale concezione orizzontale e della riconduzione ad un più stretto raccordo con l'organizzazione del lavoro dei fattori di valutazione della professionalità, per superare il metodo delle comparazioni automatiche e nominalistiche. Va sottolineato inoltre l'obiettivo di realizzare con l'omogeneità dei ventagli uno strumento che agevoli per quanto possibile i processi di mobilità, eliminando situazioni traumatiche inevitabili ove permanesse una sostanziale differenziazione dei trattamenti.

In secondo luogo vanno rivisti i meccanismi strutturali che hanno provocato, come riconosciuto dallo stesso governo di recente, un decremento netto del salario reale nel settore pubblico rispetto ad altri, in modo da correggere effettivamente questa tendenza al degrado che è stata spesso alla base di spinte difficilmente gestibili, che hanno innescato pericolosi processi di strumentalizzazione di istanze talvolta motivate.

Strettamente collegato a questo, è il problema di stabilire una serie di valori stipendiali, ad iniziare dal piede, che siano reali e credibili, sia rispetto alla generale situazione economica, sia rispetto agli importi che si vanno definendo negli altri settori. Una simile operazione ha un rilevante significato politico, non solo quale primo momento di una generale revisione del salario, ma anche perché consente di superare valutazioni riduttive e frustranti, realizzando un primo assetto di omogeneità intersettoriale, che non può che essere positivo per tutto il movimento sindacale.

Ed ancora, va rivisto il rapporto oggi esistente tra salario ed automatismi, che tuttora risente, pur con le modificazioni introdotte dai contratti 1976-1978, di logiche che ap-

paiono contraddittorie rispetto alle esigenze complessive di determinazione e di controllo delle dinamiche salariali. Corollario a questo è l'armonizzazione, per quanto possibile, dei regimi di progressione economica, sulla base del criterio della riduzione graduale dell'incidenza degli automatismi rispetto al salario contrattato: è questo il terreno sul quale può verificarsi un primo recupero, non formale, di una sintesi più qualificata tra la proposta politica complessiva del settore e le scelte di fondo per l'adeguamento delle condizioni normative ed economiche alle mutate esigenze funzionali e di organizzazione del lavoro.

Al termine di questa sintetica analisi dei problemi più rilevanti da affrontare, è da ricordare come l'introduzione dei nuovi ordinamenti, pur con i ritardi noti nella loro attuazione, abbia provocato all'interno delle singole categorie, un generale fenomeno di riduzione della coincidenza tra la posizione individuale giuridica e quella economica, alla quale occorre per quanto possibile ovviare; così come sono da recuperare gli effetti che la diversa decorrenza giuridica ed economica del precedente contratto ha provocato per il personale collocato a riposo.

Gli strumenti attraverso i quali si ritiene di intervenire sui problemi sopra esposti e le indicazioni che si offrono al dibattito di questo seminario possono così riassumersi:

1. conglobamento di una quota parte dell'indennità integrativa speciale, nella misura di L. 1.081.824, pari alla differenza tra l'importo attualmente in vigore nel settore pubblico ed i 44 punti a valore unificato maturati dal febbraio 1977 al gennaio 1979; in prima attuazione l'operazione di conglobamento produce effetti sulla tredicesima mensilità, sul computo della base per la liquidazione, mentre non produce effetti, come si dirà più avanti, sugli automatismi di progressione orizzontale. Tale operazione comporta l'adozione di correttivi transitori per la normativa che riguarda il personale da collocare a riposo, rispetto al riequilibrio tra le diverse aliquote che in rapporto all'anzianità di servizio vengono attualmente riferite al salario ed alla indennità integrativa speciale;

2. riequilibrio tra i ventagli parametrici stabiliti con la precedente contrattazione, con estensione della riparametra-

zione alle categorie non ancora allineate. Per effetto del conglobamento viene stabilito un piede pari a L. 3.169.824, con un vertice, riferito al profilo funzionale apicale direttivo delle singole categorie, così come indicato nell'art. 20 della legge quadro, pari a L. 6.481.824. Nelle piattaforme vanno comunque indicati i livelli della dirigenza, per i quali si riafferma la volontà già espressa dalla Federazione unitaria di una inclusione nell'area contrattuale, e delle altre professionalità tuttora non comprese in tali limiti;

3. definizione di un beneficio contrattuale, per il quale rimane punto di riferimento la quantità ipotizzata per il settore industriale. Superando esperienze già compiute con l'accordo del 5-1-1977, ed in considerazione della necessità di riportare l'attribuzione dei benefici nelle diverse modalità, alle diverse conclusioni dei contratti 1976-1978, si prefigura comunque l'esigenza della definizione di soluzioni omogenee. Quale primo strumento di correzione della tendenza di degrado del salario si indica la timestralizzazione dell'attribuzione degli importi di contingenza maturati ed il recupero del ritardo dei due mesi nel calcolo;

4. costruzione di un nuovo sistema di progressione economica, comune ai comparti, articolato sui seguenti principi:

- a. classi di stipendio biennali fino al 16° anno, in modo da acquisire al raggiungimento di tale anzianità l'importo in precedenza maturabile a 20 anni, sulla base dei valori non conglobati percepibili con il regime previsto negli accordi 1976-'78;

- b. eliminazione degli scatti interclassi;

- c. per il personale in servizio anteriormente alla data di entrata in vigore dei contratti 1979-'81, il residuo dell'importo già conseguibile tra il 20° ed il 40° anno verrà corrisposto, fino al suo esaurimento, in scatti biennali del 2,50 per cento sull'ultima classe di paga comprensiva della parte di « scala mobile » conglobata, di cui al punto 1.;

- d. la forma di attribuzione delle classi potrà essere definita secondo le specifiche esigenze di comparto.

5. Definizione di criteri per una più armonica distribuzione

nei livelli del ventaglio, delle singole professionalità, anche ai fini della valorizzazione di nuove figure professionali;

6) distribuzione dei benefici contrattuali secondo criteri che tengano conto anche della esigenza di riavvicinamento delle posizioni economiche a quelle giuridiche, anche in rapporto al problema del trattamento dei pensionandi.

Per concludere, va inoltre ricordato un problema significativo, al quale nei prossimi tempi dovrà darsi una risposta soddisfacente: l'esistenza cioè di quelle forme di integrazione salariale, non uniformi né generalizzate, che possono in alcuni casi essere definite come una sorta di retribuzione impropria.

E' auspicabile che per esse si giunga a soluzioni coerenti con le indicazioni più generali che si stanno discutendo, in stretto rapporto con le scelte che si matureranno sulla struttura del salario.

Conclusioni

E' infine opportuno, concludendo, riassumere e sottolineare i punti che rappresentano l'asse portante di questa introduzione, e la cui ulteriore elaborazione potrà costituire utile contributo al dibattito delle categorie.

Innanzitutto, la scelta politica del rifiuto di soluzioni transitorie tra la vecchia e la nuova contrattualità, anche in carenza di un interlocutore non manifestamente duraturo, e la richiesta pressante dell'attuazione dei vecchi contratti; l'apertura immediata della vertenza sulla trimestralizzazione, per il valore politico di sostanziale momento di omogeneità tra i settori del mondo del lavoro, per la quale è necessario avviare sin d'ora una diffusa iniziativa di sensibilizzazione anche attraverso la proposizione e l'articolazione di primi momenti di lotta.

Quanto al metodo, va ribadito il concetto che deve aprirsi sollecitamente un dibattito reale tra i lavoratori per la preparazione delle piattaforme, con un grado ben più alto che in passato di esercizio degli strumenti di democrazia sindacale, la cui scarsa attivazione e assai relativa incidenza non poco abbiamo scontato di recente in diversi casi. Tanto

più necessaria questa effettiva partecipazione ove si pensi al significato che possono assumere non solo per il settore ma per tutto il sindacato questi rinnovi contrattuali.

La centralità di una contrattazione che può per la prima volta entrare nel vivo dell'organizzazione delle strutture e dei servizi con tutte le conseguenze sulla produttività della spesa, sul modo di lavorare più qualificato, su una diversa presenza e controllo del sindacato nella dimensione territoriale della cosa pubblica, motiva validamente il convincimento di affrontare una svolta significativa nella pratica contrattuale del pubblico impiego, sulla quale è comunque indispensabile ricercare per i temi più generali il concorso delle altre categorie, sovente distante dalle nostre lotte.

Notevole valenza politica è da attribuire inoltre alla strategia che si va delineando sulla parte economica: il processo di omogeneità intersettoriale, di cui il conglobamento e la trimestralizzazione rappresentano un punto avanzato, costituendo inoltre un piede parametrico pressoché omogeneo a quello dell'industria, l'introduzione di una progressione economica che razionalizza effettivamente il rapporto salario/automatismi, costituiscono obiettivi che solo superficialmente potrebbero essere considerati di normale amministrazione.

Nell'interpretazione delle linee generali del movimento, il pubblico impiego può, forse per la prima volta, esprimere una posizione realmente avanzata: le prime valutazioni, le più importanti, devono comunque venire da quelle assemblee di lavoratori a cui questo dibattito può portare un contributo chiaro ed unitario.

Legge quadro sul pubblico impiego
Relazione alla Camera (*)

La relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sulle strutture, sulle condizioni e sui livelli dei trattamenti retributivi e normativi inizia le considerazioni finali e proposte osservando che: « I dati rilevati ed acquisiti dalla Commissione, nelle varie articolazioni dell'inchiesta, mettono in evidenza che la struttura normativa e retributiva del lavoro dipendente è caratterizzata in Italia:

- a) da rilevanti fenomeni di differenziazione settoriale e, in minore misura, aziendale all'interno dello stesso settore di attività;
- b) da scarsa corrispondenza fra livelli retributivi e normativi e grado di efficienza, produttività e redditività, in particolare nel settore pubblico;
- c) da modalità di formazione dei trattamenti e delle normative molto articolate e differenziate, di difficile controllo e coordinamento da parte di qualsiasi autorità. La disparità delle fonti che regolano il rapporto di lavoro, infatti rendono scarsamente trasparente la struttura retributiva nel suo complesso;
- d) da rilevante elevatezza di alcune retribuzioni, non giustificabili dalle leggi di mercato e in contrasto con la situazione economica del paese ».

Il quadro che emerge da queste considerazioni si può sintetizzare in un dato di fondo che è quello dell'esistenza di una grave e diffusa sperequazione dei trattamenti economici e di ingiustificate differenziazioni delle posizioni giuridiche nell'ambito del lavoro dipendente, sia esso pubblico

* Presentata alla Presidenza il 6 febbraio 1979.

che privato, e quindi in sostanza nella mancata attuazione dei principi enunciati negli articoli 3 e 36 della Costituzione. Ne emerge, per converso, l'esigenza ormai indilazionabile di interventi radicali diretti ad eliminare questo stato di perversione del sistema assicurando, entro tempi il più possibile brevi, che ad uno stesso livello di professionalità e, quindi, di mansioni e di responsabilità, corrisponda lo stesso livello retributivo e tendenzialmente lo stesso assetto normativo.

Questa più generale problematica si è posta con particolare evidenza nel settore pubblico allargato, nel quale le responsabilità di indirizzo e di coordinamento che incombono sul Governo rendono ancora più urgente un intervento riformatore. Occorre, per altro, rilevare che questo problema settoriale, se da un punto di vista economico e sociale si presenta in termini unitari, da un punto di vista giuridico ed istituzionale deve essere affrontato con strumenti tecnici diversi. Nel nostro ordinamento giuridico, infatti, è tradizionale la distinzione, nell'ambito della più generale categoria dei dipendenti degli enti pubblici, tra rapporto di impiego disciplinato dal diritto privato e rapporto di impiego disciplinato dal diritto amministrativo. Distinzione che, se nelle sue grandi linee coincide con quella esistente per due diversi gruppi di apparati, gli uni ad impostazione prevalentemente imprenditoriale, l'altra ad impostazione prevalentemente burocratica, tuttavia come è noto, presenta notevoli tratti di autonomia, essendovi delle aree intermedie in cui tra organizzazione, attività e rapporto di lavoro le relazioni si sviluppano secondo modelli più articolati. Tale distinzione, del resto, è chiaramente presente nella mozione presentata dai partiti della maggioranza di Governo al termine dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta. In essa, infatti, vengono contrapposti, da una parte il tema di « una legge quadro per tutto il settore del pubblico impiego » (punto a. della mozione), dall'altro quello delle « iniziative tendenti a porre un freno, attraverso l'esercizio del potere di controllo e di indirizzo, alle retribuzioni corrisposte da enti, istituti ed aziende che godono di una qualunque forma di concorso finanziario pubblico » (punto c. della mozione).

E' dunque in questa ottica che si muove il disegno di legge-quadro sul pubblico impiego, legge che istituzionalmente

non può che essere volta ad affrontare il problema della perequazione economica e della omogeneità normativa nel rapporto di lavoro a disciplina pubblicistica, mentre soltanto in una visione che è prevalentemente di indirizzo e di coordinamento può porsi l'ulteriore questione della perequazione nel rapporto di lavoro privato dei dipendenti di enti pubblici.

In ordine al secondo profilo, in particolare — fatta eccezione per le aziende comunali, più assimilabili al settore ad impiego pubblico, per le loro competenze e le loro particolari esigenze — i limiti naturali della legge impediscono che si possa andare oltre la individuazione di un unico centro istituzionalmente deputato al compimento di tutte quelle attività *lato sensu* « istruttorie » (osservatorio del mercato del lavoro pubblico, studio sistematico del settore, ricerca e promozione di miglioramenti delle condizioni di lavoro e della produttività) che costituiscono il presupposto indispensabile di una politica salariale realmente unitaria in tutti i settori del lavoro dipendente a prescindere dal tipo di disciplina del rapporto e dalla natura del soggetto datore di lavoro.

Molto più articolata, invece, è la risposta che il disegno di legge intende dare alle esigenze di perequazione e di omogeneità relative ai rapporti di lavoro a disciplina pubblicistica. Al riguardo la mozione presentata dai partiti della maggioranza impegnava il Governo a definire i soggetti, ad ogni livello della pubblica amministrazione, titolari della contrattazione sindacale ed, in particolare, l'autorità governativa dotata dei poteri di negoziazione con i sindacati dei lavoratori dello Stato e degli enti pubblici nazionali e di poteri di indirizzo e coordinamento della politica retributiva di regioni, province, comuni e aziende collegate; a disciplinare le procedure per la formazione e l'applicazione degli accordi sindacali in detto settore, accordi da attuare nel quadro delle direttive fissate dal Parlamento anche in relazione alla spesa pubblica; ad introdurre nuove norme per alcuni aspetti comuni del rapporto d'impiego come la selezione, l'assunzione, l'addestramento; a prevedere ordinamenti unificanti, per grandi branche della pubblica amministrazione, dei principali istituti normativi, come l'orario di lavoro, le ferie, le aspettative, i congedi, i permessi, i trasferimenti, nonché disposizioni tendenti ad adeguare, per quanto possibile, i diritti

sindacali dei pubblici dipendenti a quelli dei dipendenti privati.

L'attuazione di queste direttive comporta, evidentemente, la necessità di operare rilevanti innovazioni e, quindi, il superamento di non lievi ostacoli derivanti dalla configurazione attuale della pubblica amministrazione e, in particolare, dell'esistenza di ordinamenti come quelli delle regioni, sia a statuto speciale che a statuto ordinario, che sono espressione di un'autonomia primaria assistita da garanzie costituzionali. Peraltro, la stessa evoluzione dell'ordinamento generale dello Stato, oltre che le spinte provenienti dalla realtà politica e sociale, hanno indicato le soluzioni da adottare e le vie da perseguire. Infatti, proprio con riguardo alla materia del pubblico impiego e sintomaticamente per le stesse esigenze proclamate dalla mozione dalla quale si son prese le mosse, la Corte costituzionale, in recenti sentenze, ha affermato che « questa Corte non può non auspicare che con i mezzi consentiti dal nostro ordinamento si giunga al più presto ad una determinazione dei livelli massimi di trattamento non superabili da alcuna legge regionale o provinciale. E ciò nel quadro di una disciplina che presuppone evidentemente la possibilità di definire una corrispondenza abbastanza precisa tra qualifiche, mansioni e trattamenti economici. In questo modo si realizzerrebbe, nel rispetto delle autonomie regionali e provinciali, quel contenuto essenziale di eguaglianza (in relazione agli articoli 3 e 36 della Costituzione) che è richiesto dall'assetto unitario della Repubblica e dal principio del buon andamento della pubblica amministrazione ».

E, circa i mezzi consentiti dal nostro ordinamento, la stessa Corte costituzionale osservava che « l'ovvio principio della perequazione retributiva dei dipendenti pubblici, quale risulta dal combinato disposto degli articoli 3 e 36 della Costituzione non è munito, nel nostro ordinamento, dei necessari presidi normativi, né è possibile ravvisare l'esistenza di essi in disposizioni legislative pur sempre parziali ». Pertanto, concludeva sempre la Corte costituzionale, « in altre parole non esiste una disciplina statale generale in tema di retribuzioni del pubblico impiego, da cui possa trarsi un limite che sia in grado di operare nei confronti della competenza legislativa primaria delle regioni a statuto speciale; sia poi che il limite debba essere configurato come principio dell'ordinamento dello Stato o come grande riforma economico-sociale ».

(Corte costituzionale, sentenza 20 marzo 1978, n. 21; sentenza 20 aprile 1978, n. 45).

Per altro verso, non va sottaciuto che la stessa prassi politica e sindacale in questi ultimi tempi si è evoluta nel senso di incontri e di trattative presso il Governo, anche per materie e settori riguardanti non l'apparato dello Stato o diramazioni di questo, bensì le regioni e gli altri enti locali, essendosi voluto in tal modo dar la preferenza ad una sentita esigenza di coordinamento anche al di là del rispetto da parte degli enti interessati di proprie competenze normative o della gelosa difesa di una propria autonomia istituzionale.

Ed è pertanto confortato anche da una tale concordia di richieste, di indicazioni e di comportamenti che il Governo si è determinato alla presentazione di questo disegno di legge che alla carenza innanzi evidenziata vuole sopperire ponendosi come strumento normativo che dia attuazione al principio della perequazione retributiva e normativa di cui agli articoli 3 e 36 della Costituzione e che contenga una disciplina generale in tema di pubblico impiego direttamente applicabile per gli ordinamenti — anche diversi da quello dello Stato — per i quali essa possa avere diretta efficacia e da cui possa trarsi altresì un limite che sia in grado di operare nei confronti della competenza legislativa primaria delle regioni a statuto speciale.

Da tali considerazioni emerge dunque il quadro complessivo dei soggetti destinatari della normativa, e quindi, la soluzione data al primo tema che il disegno di legge si è trovato ad affrontare, quello cioè della sua sfera di applicazione. In concreto le disposizioni in esso contenute sono dichiarate applicabili (articolo 1) al personale civile dipendente dallo Stato, dalle regioni, dai comuni e dalle province e dalle amministrazioni di questi anche ad ordinamento autonomo, nonché dalle rispettive aziende.

Seguendo le indicazioni della mozione Coppo si è ritenuto determinante per queste aziende il profilo soggettivo della natura pubblica dell'ente presso il quale il rapporto si svolge e dello stretto collegamento esistente tra talune amministrazioni o aziende, anche se ad ordinamento autonomo, e gli enti dai quali le stesse dipendono, nonché dei riflessi finanziari che la gestione di tali aziende ha sugli enti stessi.

La norma costituisce una modifica di notevole rilievo destinata ad avere riflessi specie in una prospettiva di tempi lunghi, poiché permetterà quella visione unitaria dei problemi retributivi in sede locale che, finora, è mancata.

Va peraltro sottolineato che la soluzione comporta radicali innovazioni anche dal punto di vista giuridico. Il rapporto di impiego con queste amministrazioni, infatti, è stato finora disciplinato dal diritto privato, mentre, inserito nella legge quadro, troverà la sua disciplina nel diritto amministrativo, con tutte le conseguenze sui doveri, sui diritti e garanzie, nonché sulla giurisdizione amministrativa che a tale modifica si ricollegano.

Quanto alle regioni a statuto speciale ad esse sono dichiarate applicabili le disposizioni del disegno di legge in quanto norme fondamentali di una riforma economico-sociale della Repubblica. Tra tali norme primeggiano quelle che individuano le finalità fondamentali del disegno di legge che, come si è già chiarito, sono quelle di pervenire alla perequazione dei trattamenti economici e alla omogeneità delle posizioni giuridiche (vedi articolo 1 e articolo 8).

Degli enti pubblici sia dipendenti dallo Stato che dipendenti dalle regioni si è implicitamente già detto: al loro personale, infatti, si applica il disegno di legge solo se la disciplina del relativo rapporto di lavoro rientra nel campo pubblicistico. Solo in tale caso, infatti, ricorrono quei presupposti di omogeneità sostanziali di istituti e di problematiche che costituiscono la condizione indispensabile per l'ulteriore sforzo di riavvicinamento alle normative.

Il disegno di legge si dà carico, poi, di un problema fondamentale dell'attuale assetto normativo del pubblico impiego, vale a dire delle fonti della relativa disciplina (articoli 2 e 3).

Come è noto, attualmente la fonte del rapporto di pubblico impiego è in misura preponderante la legge, e se nel passato la normativa regolamentare ha svolto un suo ruolo autonomo, è ormai da tempo che a questa fonte secondaria è riservata una funzione esclusivamente di carattere esecutivo. Di natura regolamentare sono stati, altresì, gli atti — fonte del rapporto di impiego degli enti locali territoriali — e nella legge regionale ha le sue tavole il rapporto di pubblico impiego regionale. E' però di questi ultimi anni il fenomeno — la cui prima apparizione nel settore del pub-

blico impiego risale al 1968 con la legge n. 138 per il personale ospedaliero — della normativa regolamentare da emanarsi sulla base di accordi stipulati con organizzazioni sindacali. La vicenda ha interessato mano a mano settori sempre più vasti del pubblico impiego e dopo l'iniziale esperimento nel campo sanitario si è estesa anzitutto agli enti pubblici dipendenti dallo Stato (legge 20 marzo 1975, n. 70), quindi allo Stato stesso (legge 22 luglio 1975, n. 382), infine agli enti territoriali minori (decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 946, convertito con modificazioni, nella legge 27 febbraio 1978, n. 43). Tale estensione, per altro, è stata caratterizzata dalla mancanza di una visione organica e ciò evidentemente a causa della sua stessa episodicità; mancanza che ha avuto i suoi riflessi in tutti gli aspetti della normativa ed in specie sotto quello oggettivo e sotto quello procedimentale. E' dunque evidente la necessità di un intervento legislativo che riprenda le file dell'intera questione in una visione unitaria. Ed è questa appunto la finalità del disegno di legge il quale, se da un canto si preoccupa di abbracciare l'intero settore del pubblico impiego — e di questo si è già detto in precedenza — dall'altro non può non porsi in modo unitario il problema del procedimento di contrattazione, nonché delle parti competenti a concludere l'accordo e quello dell'ambito oggettivo della contrattazione stessa.

In particolare, alla molteplicità degli interventi normativi nei singoli settori del pubblico impiego ha corrisposto anzitutto una molteplicità di oggetti della contrattazione, oggetti che sono di volta in volta individuati nella semplice disciplina del « trattamento economico » dalla legge 22 luglio 1975, n. 382, nel trattamento economico e nello stato giuridico per la parte non disciplinata dalla legge 20 marzo 1975, n. 70, nel trattamento giuridico ed economico nella sua interezza, dal decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 946. E, ovviamente, il tema non può ritenersi secondario in quanto attiene appunto a quella esigenza di delineazione del sistema delle fonti da cui si sono prese le mosse.

Al riguardo quello che si prefigge essenzialmente il disegno di legge è la valorizzazione della partecipazione delle forze sociali alla regolamentazione del rapporto di pubblico impiego, valorizzazione che — occorre sottolinearlo — nella sostanza non fa che recepire ed istituzionalizzare una vicenda

ormai da tempo entrata a far parte della prassi. Ciò non toglie che tale scelta costituisce una svolta di rilievo storico nell'ambito del pubblico impiego, in quanto sanziona il definitivo abbandono di un sistema che fino a pochi anni fa era tutto incentrato sul momento autoritativo in favore di un altro sistema che al contrario fa perno sul consenso dei soggetti interessati. La strada seguita, infatti, è quella di riservare alla legge esclusivamente quegli istituti tassativamente determinati per i quali l'intervento di una fonte primaria appare indispensabile alla stregua di principi costituzionali e di affidare per converso ad una regolamentazione su base convenzionale tutta la rimanente materia del pubblico impiego. Soluzione, quest'ultima, che offre anche il vantaggio di permettere di riordinare una volta per tutte i rapporti fra le varie fonti di disciplina della materia, evitando il ripetersi di situazioni di incertezza.

Venendo dunque alle materie riservate alla legge, è infatti noto che il rapporto di pubblico impiego, in quanto finalizzato al successivo inserimento del dipendente in un organo o comunque nella struttura amministrativa non può non compenetrarsi almeno in parte con i profili organizzatori della pubblica amministrazione, da un canto, e con i profili procedurali dell'attività amministrativa, dall'altro. Esso dunque sotto un duplice aspetto ricade nelle riserve di legge previste dalla Costituzione. Anzitutto in quelle dell'articolo 97 il quale, come è noto, impone riserve di legge sia nell'organizzazione di pubblici uffici (« in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione »), sia nella determinazione della sfera di competenza delle attribuzioni e della responsabilità dei funzionari, sia nella individuazione dei casi di accesso al pubblico impiego al di fuori della procedura concorsuale. Una ulteriore riserva di legge deriva, poi, dal principio della legalità dell'azione amministrativa, che emerge da varie disposizioni della Carta costituzionale, imponendo che l'opera dei pubblici dipendenti si svolga nell'ambito di principi normativi ogni qualvolta emerga all'esterno della sfera del soggetto pubblico ed incida sulle situazioni soggettive degli amministrati.

Alla stregua di tali principi, pertanto, si è ritenuto di dover riservare alla legge (articolo 2):

- i profili attinenti all'organizzazione degli uffici con rilevanza esterna e alla relativa titolarità;
- il reclutamento del personale;
- la consistenza e le strutture fondamentali dei ruoli organici e le relative dotazioni complessive;
- i principi fondamentali delle declaratorie dei livelli funzionali, dei profili professionali e delle qualifiche;
- i principi sulla formazione e l'aggiornamento del personale;
- i principi delle garanzie, ivi comprese le libertà di insegnamento e di ricerca scientifica, e dei diritti sindacali;
- le responsabilità, i procedimenti e le sanzioni disciplinari;
- l'estinzione del rapporto d'impiego.

Tale determinazione tassativa permette, come si è già detto, di stabilire con certezza la parte riservata alla contrattazione. In favore di quest'ultima, infatti, gioca il principio residuale, con la conseguenza che ad essa debbono ritenersi affidate tutte le materie non riservate espressamente alla legge. La soluzione, se da un canto costituisce un notevole ampliamento del potere contrattuale delle parti sociali, dall'altro permette di determinare con rigore l'ambito di tale potere evitando che si riproducano le situazioni di incertezza verificatesi in passato, quando la ripartizione dei due settori era affidata a formule generiche, quali quelle degli « istituti normativi di carattere economico ». Occorre peraltro rilevare che valutazioni di opportunità, congiuntamente all'esigenza tecnica di individuare alcuni settori a cavallo fra le materie del pubblico impiego propriamente detto e quelle organizzatorie, hanno consigliato la individuazione di alcune fattispecie affidate alla contrattazione e cioè (articolo 3):

- il trattamento economico di attività, ad eccezione di quello accessorio inerente al servizio all'estero presso le rappresentanze diplomatiche, gli uffici consolari e le istituzioni culturali e scolastiche;
- il numero dei livelli funzionali e le relative declaratorie;
- i profili professionali, le mansioni e le qualifiche;
- i profili e le modalità attinenti all'organizzazione interna degli uffici non compresi fra quelli di cui all'articolo 2 volti

ad assicurare una migliore efficienza delle pubbliche amministrazioni;

— l'orario di lavoro, il lavoro straordinario, le ferie, i permessi e congedi, nonché i trattamenti di missione e di trasferimento;

— gli aspetti organizzativi ed attuativi della formazione e dell'aggiornamento professionale;

— la regolamentazione delle garanzie e delle libertà sindacali;

— i criteri per l'attuazione della mobilità territoriale del personale.

Un'ultima e conclusiva considerazione occorre fare in ordine a questa seconda fonte di disciplina del rapporto di pubblico impiego. Essa, secondo una tradizione terminologica ormai entrata nell'uso comune, è stata spesso definita come contrattazione, mentre nel disegno di legge si preferisce piuttosto parlare di accordi sindacali. E in effetti la realtà dell'istituto può essere così sintetizzata: si è in presenza nella specie di un procedimento amministrativo che si articola in una fase iniziale fondata sul consenso delle parti interessate, la quale si conclude con un « accordo », e in una seconda fase autoritativa, che sbocca in un decreto del Presidente della Repubblica che traduce in normativa vincolante i contenuti dell'accordo stesso.

E' quindi esatto quanto implicitamente accennato in precedenza e cioè che ci si muove sempre nell'ambito di un sistema di fonti normative e più esattamente un sistema fondato da una parte sulla legge, dall'altro sull'atto regolamentare sia pure emanato sulla base di un accordo delle parti.

L'altro aspetto che ha costituito oggetto di un intervento innovatore (articoli 4, 5, 6, 7 e 8) è, come si è detto, quello procedimentale, aspetto che, ovviamente, non attiene soltanto a profili formali, ma coinvolge scelte ed orientamenti di natura sostanziale. Esso, infatti, presuppone anzitutto la precisa determinazione dell'area di ogni singolo accordo e, quindi, dei dipendenti e, ovviamente, delle amministrazioni datrici di lavoro che si devono accomunare in un'unica trattativa.

Al riguardo si manifestano due opposte esigenze che sono, rispettivamente, quella di assicurare il rispetto delle specia-

lità di ogni tipo di rapporto e quella di garantire che per grandi branche della pubblica amministrazione si pervenga ad una disciplina sostanzialmente unitaria e ad un trattamento retributivo perequato. A ciò si aggiunga che una non lieve incidenza hanno anche i profili di ordine istituzionale e talvolta costituzionale, poiché non vi è dubbio che anche laddove esigenze economiche e sociali renderebbero opportuna o sociale una contrattazione unitaria (si pensi ai dipendenti dello Stato e delle regioni), può essere indispensabile procedere alla costituzione di comparti separati per rispettare l'autonomia delle amministrazioni interessate. E' per un tale duplice ordine di motivi che il disegno di legge, mentre da un lato individua sotto l'aspetto della disciplina procedimentale aree di personale che sono omogenee anche per gli ordinamenti dai quali sono attualmente regolamentate, dall'altro rimette ad appositi decreti del Presidente della Repubblica, peraltro da adottarsi sulla base di accordi con le parti sociali, la concreta determinazione del numero dei comparti e della loro area.

Questo meccanismo procedimentale, se da un canto non risolve per intero i problemi politici ed amministrativi che sono emersi al riguardo, dall'altro rende possibile quella flessibilità del sistema che in questo settore appare indispensabile garantire. D'altro canto va rilevato che esso non si sottrae alla scelta di fondo poiché indica come linea di tendenza quella della limitatezza del numero dei comparti, scelta che è l'unica in grado di assicurare, almeno in prospettiva, la realizzazione delle finalità di perequazione ed omogeneità alle quali è volto primariamente il disegno di legge.

A garanzia di tale scelta, d'altronde, l'ultimo comma dell'articolo 4 vincola la formazione dei comparti ai criteri della omogeneità o affinità dei settori che dovranno formare ciascun comparto, nel rispetto inoltre delle autonomie costituzionalmente garantite.

Altro aspetto procedimentale di particolare rilievo è, poi, quello della individuazione delle delegazioni alle quali è affidata la preparazione e la stipula degli accordi, aspetto sul quale si sofferma la mozione presentata dai partiti della maggioranza governativa. E' evidente, infatti, che al di là di ogni vincolo normativo è proprio sulla unità delle delegazioni e sulla loro composizione costante che deve farsi perno per

garantire, sia pure in prospettiva, il perseguimento delle più volte menzionate finalità di omogeneità e perequazione.

E' nell'ambito di questa scelta di fondo che il disegno di legge prevede, da un canto, che della delegazione della pubblica amministrazione facciano sempre parte il Presidente del Consiglio o un Ministro da lui delegato, nonché il Ministro del tesoro ed il Ministro del lavoro, quale che siano i soggetti pubblici interessati al rapporto; dall'altro che della delegazione sindacale facciano parte, accanto agli organismi di categoria, le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale: con la partecipazione costante alle trattative di questi due soggetti si intende assicurare quella uniformità di indirizzo sia fra i vari comparti che nelle successive contrattazioni che costituisce il presupposto indispensabile per realizzare le finalità menzionate.

Naturalmente questa esigenza di fondo non può far dimenticare che non meno pressanti esigenze di autonomia rendono indispensabile la partecipazione anche di tutti gli altri soggetti pubblici coinvolti nella contrattazione e, pertanto, nel disegno di legge si prevede che la delegazione della pubblica amministrazione sia di volta in volta integrata dai capi delle altre branche o settori delle pubbliche amministrazioni interessate. In concreto, la delegazione governativa opera con la sua struttura semplice (Presidenza del Consiglio, o Ministro da lui delegato, Ministro del tesoro o Ministro del lavoro e della previdenza sociale) soltanto per gli accordi che riguardano il personale dei Ministeri, mentre è variamente integrata nei rimanenti casi:

- per le aziende autonome, o altro comparto dell'amministrazione statale, dai Ministri competenti;
- per gli enti pubblici dipendenti dallo Stato da una rappresentanza di sette membri scelti fra i rispettivi presidenti;
- per gli enti territoriali minori, nonché per le rispettive amministrazioni ed aziende ad ordinamento autonomo, da una rappresentanza di tre membri dell'Anci e tre membri dell'Upi;
- per le regioni da rappresentanti di tutte le regioni ovvero, in via alternativa, da una rappresentanza di cinque membri designati dalle regioni stesse.

Da questo quadro rimangono fuori solo le regioni a statuto speciale e le province di Trento e Bolzano. Si è ritenuto, infatti, che questi enti, per la particolare autonomia di cui godono, non potessero essere vincolati da una contrattazione unitaria che avrebbe costituito per esse un limite sia nei confronti delle altre regioni che nei confronti dello Stato. Peraltro, per esse, fermo restando il rispetto dell'autonomia, si è affermata la necessità di un adeguamento ai principi che emergono dalla disciplina giuridica e dal trattamento economico di cui agli accordi stipulati dalle altre regioni (articolo 8, ultimo comma).

Il perseguimento delle finalità di omogeneità e di perequazione, peraltro, non è affidato soltanto a questi strumenti, che per la loro stessa natura sono destinati ad agire in tempi relativamente lunghi. Ma anche a più puntuali e vincolanti norme di contenuto immediatamente dispositivo. In particolare, viene chiarita nell'ultimo comma dell'articolo 3 che anche per le materie disciplinate sulla base degli accordi sindacali valgono i menzionati principi di perequazione e omogeneità; in tal modo si viene a costituire a carico delle parti della contrattazione un vincolo sostanziale e costante, indipendentemente dal comparto cui la contrattazione stessa si riferisce. Manifestazione della stessa esigenza sono poi le disposizioni contenute nell'articolo 9 secondo il quale, anzitutto, gli accordi sindacali disciplinano tutti gli assegni fissi e ogni altro emolumento, ed inoltre è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni e agli enti pubblici interessati all'accordo di concedere trattamenti integrativi non previsti dall'accordo stesso, o che comportino comunque oneri aggiuntivi.

Sempre nell'ambito dell'ottica dell'omogeneizzazione delle posizioni giuridiche, un particolare rilievo assumono gli accordi sindacali intercompartimentali (articolo 10). Alla base di questo istituto vi è la esigenza affermata dalla mozione dei partiti della maggioranza di pervenire alla emanazione di norme comuni in alcuni istituti normativi fondamentali, quali l'orario di lavoro, le ferie, le aspettative, i congedi ed i permessi, ivi compresi quelli per malattia e per maternità, i trasferimenti e la mobilità. A tale esigenza, peraltro, si è preferito non dare una risposta di tipo autoritativo e ciò in quanto la natura stessa degli istituti, i quali si muovono tutti in un ambito *lato sensu* retributivo, rende preferibile

rispettare il principio della contrattazione. Si è pertanto imboccata la strada di un accordo unico per tutti i comparti, il quale, se da un lato assicura la partecipazione degli interessati alla emanazione della disciplina, dall'altro garantisce la uniformità della disciplina stessa.

Naturalmente la particolare estensione della trattativa ha reso indispensabile una specifica disciplina degli aspetti procedurali e della composizione delle delegazioni, delegazioni alle quali partecipano, in sostanza, tutti i soggetti pubblici interessati.

Un ulteriore momento unificante è infine implicito nella disciplina dell'efficacia temporale degli accordi che hanno tutti la stessa durata triennale (articolo 11) e che tendenzialmente dovrebbero avere inizio nello stesso momento, almeno quando il sistema avrà raggiunto il suo regime definitivo.

A bilanciare la spinta unitaria derivante dagli istituti fin qui menzionati, e quindi assicurare il rispetto delle pur rilevanti differenze che, specie sotto il profilo organizzativo, esistono fra le varie branche ed enti delle pubbliche amministrazioni, si è provveduto con la previsione di appositi accordi decentrati (articolo 12). Si prevede, in particolare, che nell'ambito e nei limiti fissati dalla disciplina emanata a seguito degli accordi sindacali siano consentiti accordi decentrati per singole branche della pubblica amministrazione o enti, anche per i comprensori territorialmente delimitati dagli accordi di comparto, accordi che devono avere ad oggetto metodi e condizioni di lavoro, volti a migliorare l'efficienza degli uffici e che, comunque, non possono prevedere erogazioni economiche aggiuntive anche se di tipo incentivante, né, comunque, comportare oneri ulteriori se non nei limiti previsti dagli accordi sindacali di cui agli articoli precedenti.

Tali accordi, in sostanza, coprono parzialmente quell'area che la tradizione voleva affidare al solo potere di organizzazione che spetta ai capi delle singole amministrazioni o enti, potere che viene ad essere condizionato alla esigenza di un accordo con i soggetti interessati. E la conferma che l'istituto, pur con novità sostanziali, si muove sempre nell'ambito della tradizione è data dal fatto che la disciplina contenuta negli accordi decentrati è sempre emanata, per le amministrazioni dello Stato, con decreto del Ministro competente

e, nei rimanenti casi, con il corrispondente provvedimento.

Il titolo I si chiude con due articoli, il 13 e il 14, che affrontano un tema di particolare rilievo quale quello delle relazioni fra potere esecutivo e potere legislativo nella materia della disciplina del pubblico impiego.

Il primo articolo prevede, infatti, che la copertura degli oneri connessi alla contrattazione deve sempre avvenire con un'opposita norma da inserire nella legge finanziaria e, quindi, richiede l'intervento determinante del Parlamento almeno per quel che riguarda i comparti statali.

La seconda, poi, stabilisce il principio di un obbligo di relazione al Parlamento da parte del Governo, relazione che deve avere particolare riferimento all'attuazione degli accordi, nonché all'assetto economico e normativo del rapporto di pubblico impiego, confrontato con il rapporto di lavoro del settore privato. Si precisa anche nell'articolo che tale relazione, la quale deve essere sempre allegata alla relazione previsionale e programmatica di cui all'articolo 15 della legge 5 agosto 1978, n. 468, nell'anno antecedente a quello di entrata in vigore della nuova normativa e deve delineare i profili programmatici dell'accordo in via di stipulazione.

Una nuova regolamentazione del rapporto di pubblico impiego rimarrebbe però priva di una efficacia reale qualora non fosse sorretta da modifiche organizzative dell'attuale assetto della pubblica amministrazione, introdotte dal titolo II del disegno di legge.

L'accorpamento di tutte le funzioni riguardanti il pubblico impiego presso un unico organo centrale è stata una indicazione che da tempo e da più parti è stata avvertita e segnalata. Anche ad avviso del Governo, pertanto, una delle prime riforme che occorre operare è quella di far convergere presso un unico organo tutte le competenze che attualmente sono distribuite tra organi diversi dello Stato. Una tale riforma, però, non potrà avere un suo assetto definitivo se non quando sarà stata ridisegnata la struttura e la composizione dei vari Ministeri e della stessa Presidenza del Consiglio, nonché della pubblica amministrazione in generale. E' questo, peraltro, un impegno politico di notevole portata che presenta non lievi difficoltà e che non può essere portato a termine in breve tempo, laddove l'esigenza di una gestione unitaria e consapevole della nuova configurazione della realtà

del pubblico impiego e delle nuove procedure in essa prevista, non è apparsa ulteriormente procrastinabile.

Pertanto, si è addivenuti alla soluzione di affidare, temporaneamente, ad un ufficio presso il Ministero del tesoro — quale apparato della pubblica amministrazione che, peraltro già attualmente offre i supporti burocratici più adeguati — l'espletamento di questi nuovi compiti.

Si è di conseguenza prevista l'istituzione, con legge delegata, presso il Ministero del tesoro (articolo 16) di un Ufficio della funzione pubblica al quale sono riconosciute competenze che attengono alla politica del personale delle pubbliche amministrazioni in generale e dello Stato in particolare.

Viene disposta (articolo 15), altresì, la attribuzione a tale organismo di competenze che attengono alla stessa organizzazione dell'amministrazione dello Stato, sia per quanto riguarda l'ordinamento degli uffici e metodi di lavoro, sia per quanto attiene alla politica del personale e delle risorse strumentali. Per quanto riguarda più propriamente il personale, allo stesso organismo si è ritenuto che debba competere il reclutamento, la formazione e l'aggiornamento del personale civile dello Stato e la tenuta del relativo albo.

Fra le attribuzioni demandate a tale organismo di nuova istituzione meritano di essere sottolineate, in modo particolare, quelle di cui ai numeri 3, 4 e 5 dell'articolo 15, che ne evidenziano la funzione centrale che è chiamato ad assolvere nell'ambito dell'amministrazione pubblica governativa per la generalità dei problemi essenziali dei rapporti di pubblico impiego, facenti capo a tutte le amministrazioni.

La nuova configurazione del rapporto di pubblico impiego e le riforme di struttura che lo accompagnano, hanno determinato poi il Governo a prevedere a fianco delle tradizionali funzioni burocratico-amministrative di amministrazione del personale funzioni più propriamente di indirizzo e di coordinamento della politica salariale ai fini dell'elaborazione di una politica unitaria di disciplina dei rapporti di lavoro pubblico e privato, secondo le considerazioni già svolte in precedenza a questo riguardo.

In questa ottica il disegno di legge (articolo 17) ha affidato al Ministero del lavoro e della previdenza sociale anche funzioni di osservatorio generale del mercato del lavoro e, quindi, funzioni di indirizzo e di coordinamento nella fase della

contrattazione, allo scopo di coordinare i trattamenti dei pubblici dipendenti con quelli del settore privato, nella prospettiva di una tendenziale perequazione tra i lavoratori partecipi dei due diversi tipi di rapporto.

Si è ritenuto altresì che fosse esigenza scaturita dai principi della Costituzione (articolo 36), da soddisfare in questa sede, affidare allo stesso Ministero una vigilanza generica sull'applicazione degli accordi stipulati, in relazione, in particolare, alla esigenza dell'osservanza dei principi della perequazione, della proporzionalità e della sufficienza dei trattamenti economici dei pubblici dipendenti rispetto a quelli degli altri lavoratori. Al Ministero del lavoro è, di conseguenza, riconosciuto il potere di segnalare al Presidente del Consiglio dei ministri i provvedimenti amministrativi adottati in contrasto con gli scopi innanzi evidenziati e di concorrere altresì alla approvazione, sempre ai suddetti fini, di tutti gli atti regolamentari che possono essere emanati nelle materie contemplate dal disegno di legge.

Tale riforma di funzioni comporta, ovviamente, anche l'adeguamento delle strutture del detto Ministero, adeguamento che è contenuto (articolo 18) nella istituzione di un servizio centrale di economia del lavoro che, per quanto riguarda il personale, potrà avvalersi anche delle dotazioni organiche già esistenti e non comportare, quindi, ulteriori aggravii per il bilancio dello Stato.

Nel titolo III del disegno di legge sono ricomprese disposizioni volte a fissare alcuni principi comuni a tutti i rapporti di pubblico impiego di cui all'articolo 1 del disegno di legge stesso e quindi destinate anche esse a dare attuazione al principio delle omogeneità delle posizioni giuridiche. Tali disposizioni ovviamente si muovono nell'ambito delle riserve di legge fissate dall'articolo 2, ma non intendono dare attuazione alle riserve stesse bensì, come si è innanzi precisato, soltanto fissare una base comune per alcuni istituti fondamentali.

La previsione in quella sede si giustifica inoltre per la particolare efficacia che si è intesa attribuire al disegno di legge il quale, in quanto riforma economico-sociale della Repubblica, ha una sfera di applicazione particolarmente ampia ed è in specie vincolante, come si è chiarito in precedenza, anche nei confronti delle regioni e a maggior ragione di tutti

gli altri enti dotati di autonomia non garantita a livello costituzionale.

I principi in questione in gran parte si ispirano all'assetto attuale del rapporto di pubblico impiego così come delineatosi per la grande maggioranza delle amministrazioni e degli enti pubblici, arricchito per altro dagli apporti della giurisprudenza e della prassi.

Non mancano tuttavia soluzioni notevolmente innovative tra le quali la più cospicua è quella della introduzione della qualifica funzionale. Al riguardo occorre rilevare che si tratta di una novità soltanto relativa in quanto in un'ampia sfera di rapporti di pubblico impiego, e cioè per quelli del personale degli enti pubblici dipendenti dallo Stato, per quelli delle regioni e degli enti territoriali minori, l'istituto costituisce ormai da tempo una realtà di fatto prima ancora che di diritto.

La distribuzione del personale in livelli funzionali e non più in qualifiche articolate in carriere, come è noto, è volta ad eliminare frazionamenti artificiosi non corrispondenti a reali livelli di professionalità e di responsabilità. Essa, in quanto tale, permetterà, da una parte, di pervenire il più rapidamente possibile ad una maggiore perequazione dei trattamenti a parità di funzioni, dall'altra costituisce la premessa indispensabile di ogni riforma organizzativa e di ogni razionalizzazione delle strutture amministrative.

In concreto vengono al riguardo dettate due disposizioni.

Con la prima (articolo 19) si prevede l'articolazione dell'ordinamento dei pubblici dipendenti in livelli funzionali sulla base del grado di professionalità.

Con la seconda (articolo 20), riguardante i principi relativi alle declaratorie dei livelli funzionali, la legge ha seguito due diversi criteri.

Essa ha anzitutto individuato alcuni principi fondamentali ai quali debbono ispirarsi le parti sociali in sede di contrattazione nella determinazione delle declaratorie: si tratta cioè di dare adeguato rilievo alla valutazione connessa ai contenuti ed al grado di vari elementi pertinenti o all'aspetto oggettivo, cioè del lavoro, o all'aspetto soggettivo, cioè del prestatore di lavoro. Vi è, poi, un secondo criterio che integra il primo fissando alcuni punti chiave ai quali deve adeguarsi la contrattazione attraverso la individuazione di quattro

livelli funzionali — oltre quelli della dirigenza — relativi al personale dei ruoli amministrativi, nonché a quelli tecnici e professionali. L'esclusione del personale dirigenziale intende rendere indubbio che le qualifiche dirigenziali degli enti diversi dallo Stato sono estranee alle declaratorie dei livelli di cui al secondo comma dell'articolo stesso e vanno quindi collocate ad un livello superiore. I livelli, poi, che almeno in linea di principio debbono essere tenuti presenti in tutti i comparti, costituiscono dei punti di riferimento per il rimanente personale. Attraverso l'adeguata combinazione di questi due criteri la legge-quadro si ripromette, da un canto, di fissare un alveo predeterminato entro il quale deve svilupparsi la contrattazione, dall'altro, di lasciare alla contrattazione stessa un adeguato spazio.

Ai sensi dell'articolo 21, infine, viene rimessa agli accordi sindacali la determinazione dei profili professionali delle singole qualifiche con l'indicazione, altresì, di talune direttive di massima: l'obbligo di evidenziare la tipologia del lavoro con le relative descrizioni, i requisiti culturali e professionali che il suo esercizio richiede; il grado di responsabilità e la sfera di autonomia, eccetera; nonché il potere, da esercitare sulla base di un accordo intercompartimentale, di procedere all'eventuale raggruppamento di alcuni livelli al fine di adeguare il sistema alle specifiche esigenze di alcune strutture pur nel rispetto dei fondamentali principi di omogeneità e di perequazione.

Sono dettati poi i principi per il reclutamento del personale (articolo 22): è previsto che esso debba avvenire sempre mediante pubblico concorso del quale si descrivono le caratteristiche, fermo restando che debbono essere tassativamente indicati dalla legge i casi in cui siano ammissibili assunzioni obbligatorie di appartenenti a categorie protette. Sempre con riguardo a questa materia si prevede inoltre che il procedimento concorsuale debba svolgersi con modalità che ne garantiscano la tempestività ed economicità, facendo eventualmente ricorso a sistemi informatici ed a selezioni zonali od uniche per le stesse qualifiche anche se relative ad amministrazioni ed enti diversi; e che ai fini dell'assunzione ad un pubblico impiego è necessario il possesso di requisiti di idoneità fisica ed intellettuale, nonché di requisiti morali da accertarsi sulla base di dati obiettivi, oltre a dover superare un congruo periodo di prova che si prescrive uniforme per

le varie qualifiche, indipendentemente dalla amministrazione di appartenenza. Quanto alla formazione e all'aggiornamento del personale (articolo 23), sono indicate le finalità del costante adeguamento delle qualità ed attitudini professionali dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni alle esigenze di efficienza e di economicità, prevedendo all'uopo che corsi siano organizzati, sentito il Consiglio superiore della pubblica amministrazione, con la collaborazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione e di ogni altro organismo, anche privato. Per il personale docente o comunque dipendente dal Ministero della pubblica istruzione è per altro previsto che debba essere sentito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione.

In ordine alle responsabilità, alle procedure e alle sanzioni disciplinari (articolo 24), il disegno di legge si limita a fissare taluni principi che sono ormai *jus receptum* anche nella elaborazione giurisprudenziale e che appare opportuno fissare in norme di una legge-quadro al fine di una loro estensione anche a ordinamenti che da essi, per ragioni varie, attualmente si discostino. Di tali principi, innovativo rispetto alla legislazione ed alla costante giurisprudenza esistenti appare quello dell'assistenza delle associazioni sindacali per l'esercizio del diritto di difesa da parte del dipendente sottoposto a procedimento disciplinare; lo stesso dicasi per quello relativo alla prescrizione dell'azione disciplinare (settimo comma).

Circa le cause di cessazione del rapporto di pubblico impiego (articolo 25), esse vengono fissate in quelle del raggiungimento dei limiti di età e di servizio, e nella manifestazione di volontà dell'impiegato, per la quale sono pure stabiliti taluni requisiti, mentre per altre cause di cessazione del rapporto di pubblico impiego consistenti in fatti o comportamenti incompatibili con la prosecuzione del rapporto o nella perdita di requisiti essenziali, viene statuita la necessità della previsione normativa tassativa.

Nella legge-quadro del pubblico impiego non poteva mancare, per espressa indicazione della stessa mozione Coppo, una normativa di estensione dello Statuto dei lavoratori, normativa in effetti contenuta nel Titolo IV del disegno di legge.

La legge 20 maggio 1970, n. 300, concepita — non è certamente superfluo ribadirlo in questa sede — nell'intento

di apprestare efficace tutela della posizione dei lavoratori subordinati nell'organizzazione dell'impresa, ha approntato per l'impiego pubblico uno schema che costituisce il frutto di un laborioso iter parlamentare. Astrazione fatta per i dipendenti da enti pubblici economici, si ritenne di adottare una disciplina differenziata, rispettivamente, per lo Stato e per gli altri enti pubblici: e mentre per questi ultimi venne introdotto un meccanismo di raccordo in tutto simile a quanto già previsto dall'articolo 2129 del codice civile, per l'impiego pubblico statale la scelta del legislatore si indirizzò nel senso della totale inapplicabilità delle disposizioni statutarie. Su queste disposizioni si è pronunciata la Corte Costituzionale con sentenza 20 maggio 1976, n. 118, che ha evidenziato l'articolata problematica che si pone per il recepimento della disciplina dello Statuto dei lavoratori per i dipendenti degli enti pubblici non economici e per i dipendenti dello Stato. Per gli enti pubblici non economici, la Corte ha rilevato che il meccanismo di raccordo, in virtù del quale le disposizioni dello Statuto dei lavoratori trovano applicazione soltanto nell'ipotesi di lacune che si riscontrino nella speciale disciplina degli enti rispetto a situazioni soggettive identiche o simili a quelle regolate dallo Statuto, non è di per sé stesso censurabile tenuto conto della peculiare natura del rapporto di pubblico impiego, salva per altro la necessità di vagliare la legittimità costituzionale della disciplina speciale che regolasse in modo ingiustificatamente differenziato situazioni simili o identiche. Analoga nella sostanza, l'argomentazione della sentenza costituzionale riferita al pubblico impiego statale, nel senso che anche in questo caso la Corte, pur avendo ravvisato nell'esistenza di una disciplina minuziosa dell'impiego pubblico statale la razionalità e legittimità della scelta operata dal legislatore, ha sottolineato tuttavia la prospettabilità di problemi di costituzionalità riguardanti la normativa dello Stato: ciò non soltanto per l'eventualità sopra indicata con riferimento agli enti pubblici non economici, ma anche per l'ipotesi che si riscontri nella normativa dell'impiego statale una lacuna non colmabile, data la mancanza di un meccanismo di raccordo del tipo di quello previsto per gli altri enti pubblici.

Questa impostazione ha trovato quasi immediatamente sviluppo in due successive ordinanze della Suprema Corte di

Cassazione a Sezioni Unite, in data, rispettivamente, 3 giugno e 26 ottobre 1976, con cui è stata rimessa alla Corte Costituzionale la questione di legittimità delle disposizioni sull'attività sindacale nell'ambito dell'impiego statale, in quanto non prevedono per le associazioni sindacali dei dipendenti statali, con ingiustificata disparità rispetto al trattamento riservato alle altre associazioni sindacali dall'articolo 28 legge 20 maggio 1970, n. 300, la tutela giurisdizionale del loro interesse al rispetto della libertà e dell'attività sindacale nonché del diritto di sciopero, in riferimento agli articoli 3 e 24, primo e secondo comma, della Costituzione.

Pertanto, tenuto conto di ciò, nonché del carattere frammentario e incompleto della disciplina speciale degli enti pubblici non economici nelle materie previste e disciplinate nello Statuto dei lavoratori, si è ritenuto di adottare, nella prospettiva di estensione delle disposizioni statutarie, i seguenti criteri: unificazione della relativa regolamentazione, attuata assumendo a elemento unificante la regolamentazione dettata dallo Statuto dei lavoratori; valutazione dei relativi istituti alla stregua della loro compatibilità con quelle esigenze dell'assetto del rapporto di pubblico impiego che discendono inderogabilmente dalla immanenza del rapporto stesso all'apparato pubblico organizzato con funzione strumentale rispetto al perseguimento dei fini pubblici istituzionalizzati.

In concreto, ciò ha comportato il permanere di differenze residuali, giustificate, tuttavia, da obiettive esigenze e che non dovrebbero pertanto essere suscettibili di censura costituzionale: valga per tutte, a titolo di esempio, l'esclusione dell'estensione delle disposizioni in materia di promozioni (articolo 2103 del codice civile nel testo sostituito dall'articolo 13 della legge 20 maggio 1970, n. 300), che la normativa del pubblico impiego regola in termini atti a garantire, attraverso idonee procedure, il miglior funzionamento dei pubblici uffici assicurando l'accesso dei più capaci alle qualifiche superiori.

Per ciò che concerne, infine, il meccanismo di estensione, questo è stato articolato su due distinte direttrici, ferma restando la previa valutazione delle compatibilità delle disposizioni da estendere.

Per le disposizioni dello Statuto attinenti a libertà e dignità del lavoratore si è proceduto (articolo 26, primo com-

ma) in via di puro e semplice richiamo della normativa di cui alla legge 20 maggio 1970, n. 300, che pertanto diventa immediatamente operante nei rapporti di pubblico impiego; unica eccezione, quella costituita dalle disposizioni degli articoli 4 e 6 dello Statuto (articolo 27) che presuppongono una conflittualità di interessi a fisionomia privatistica e, quindi, l'attribuzione della soluzione del conflitto ad una istanza sovraordinata non identificabile quando parte di tale conflitto sia una pubblica amministrazione, in particolare l'amministrazione dello Stato. In modo del tutto analogo e, pertanto, per la loro immediata operatività nel rapporto di pubblico impiego, ci si è determinati per le disposizioni dello Statuto in tema di libertà sindacale (articolo 26, primo comma).

Per ciò che concerne invece l'attività sindacale, premessa la riformulazione (articolo 28) in parte resasi necessaria anche in relazione ai criteri in precedenza adottati in tema di legittimazione delle organizzazioni dei pubblici dipendenti alle trattative per la formazione degli accordi sindacali previsti dalla legge, delle disposizioni riguardanti la costituzione degli organismi rappresentativi dei pubblici dipendenti, si è considerato che le ulteriori disposizioni (articolo 26, secondo comma) debbono trovare sviluppo ed applicazione in via di accordi collettivi.

Inoltre, sempre nella prospettiva di estendere al pubblico dipendente le maggiori garanzie di cui ora è circondato il rapporto di lavoro privato, sono state introdotte alcune rilevanti disposizioni sulla giurisdizione nel rapporto di pubblico impiego.

Va innanzitutto premesso che l'articolazione della normativa sulla tutela giurisdizionale dei pubblici dipendenti presuppone una scelta relativa alla qualificazione giuridica del rapporto di impiego: e, infatti, la riaffermazione della giurisdizione del giudice amministrativo in materia null'altro costituisce che il riflesso della riaffermata natura pubblicistica del rapporto di servizio.

La necessità dei conseguenti condizionamenti non significa, tuttavia, che ci si possa esimere, pur nella logica del rapporto di pubblico impiego, dal valutare l'opportunità di migliorare la tutela giurisdizionale dei pubblici dipendenti nei confronti dell'amministrazione-datore di lavoro.

In concreto, si è adottato il criterio della estensione al

giudizio innanzi al giudice amministrativo della sostanza delle nuove disposizioni sul rito speciale del lavoro, di cui alla legge 11 agosto 1973, n. 533, allo scopo di parificare la tutela giurisdizionale dei dipendenti a rapporto di pubblico impiego a quella di cui godono i lavoratori dipendenti da privati datori di lavoro di fronte al giudice ordinario. Naturalmente, nell'attuazione di tale criterio si sono introdotti gli adattamenti resi necessari dalla peculiare natura del giudizio amministrativo: in particolare, non si è ritenuta opportuna l'estensione delle disposizioni (vedansi gli articoli da 410 a 412 del codice di procedura civile come modificato dall'articolo 1 della legge 11 agosto 1973, n. 533), concernenti il tentativo facoltativo di conciliazione, nella duplice considerazione dell'inopportunità del deferimento ad amichevole composizione di una controversia in cui si contesti della legittimità di un provvedimento amministrativo nonché della partecipazione di esponenti delle organizzazioni sindacali dei pubblici dipendenti agli organi di governo delle pubbliche amministrazioni, circostanza, quest'ultima, che comporta per le associazioni sindacali la possibilità di partecipare all'*iter* formativo delle determinazioni riguardanti il rapporto d'impiego dei dipendenti pubblici.

Ciò premesso si reputa opportuno evidenziare alcuni punti fondamentali:

1. l'estensione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo alla piena cognizione del « fatto », con tutte le conseguenze che tale estensione comporta ai fini dei poteri di cognizione, di quelli istruttori e del contenuto della decisione (articolo 29, primo comma);
2. la emanazione di provvedimenti in corso di causa, adottati con ordinanza, allo scopo di anticipare la restaurazione patrimoniale del diritto leso, nonché di rimuovere gli effetti degli atti che abbiano già avuto parziale o integrale esecuzione (articolo 32);
3. i maggiori poteri decisionali attribuiti al giudice amministrativo: vale a dire, cognizione e pronuncia anche sui diritti patrimoniali conseguenziali, allo scopo di evitare duplicità di giudizi, nonché possibilità per il giudice di determinare, oltre che gli interessi in misura legale, il maggior danno eventualmente subito dal dipendente per la diminuzione del

valore del suo credito, condannando l'amministrazione al pagamento della somma relativa con decorrenza dal giorno dell'inadempimento della pubblica amministrazione conseguente al decorso del termine di cui alla diffida che l'interessato può intimare all'impiegato a all'amministrazione ai sensi dell'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, ovvero con decorrenza dal giorno del ricorso.

La diversa disciplina rispetto a quella introdotta dalla legge 11 agosto 1973, n. 533, sulle controversie di lavoro, la quale, come è noto, fa decorrere la determinazione del maggior danno « dal giorno della maturazione del diritto » discende, come è comprensibile, dalla diversa natura e posizione giuridica del soggetto datore di lavoro nel rapporto di pubblico impiego.

E' invero noto a quali articolate e formalistiche procedure, specie per quanto riguarda i controlli e altre forme di garanzie, è subordinato l'espletamento dell'attività di una pubblica amministrazione, di talché anche l'adempimento dei suoi obblighi può, per ragioni obiettive, ritardarsi. E' noto, altresì, come i crediti nei confronti della pubblica amministrazione sono stati tradizionalmente ritenuti esigibili solo dopo il completamento delle procedure amministrative previste dalle leggi di contabilità. Pertanto, collegare la particolare forma di risarcimento previsto dall'articolo 429, ultimo comma, del codice di procedura civile, al solo evento della maturazione del diritto avrebbe comportato un'alterazione marcata — ed improvvisa — del vigente sistema di contabilità, con conseguenze distorsive per le casse dell'erario e sarebbe stato obiettivamente ingiusto, attesa la diversità di posizione giuridica in cui i due distinti datori di lavoro (pubblico nel caso di specie, privato nel caso della legge sulle controversie di lavoro) operano.

Tra le soluzioni adottabili, allo scopo di temperare le due esigenze del rispetto delle garanzie della pubblica amministrazione e dei diritti del pubblico dipendente, la più congrua è apparsa quella che richiede, ai fini del sorgere del diritto del dipendente alla particolare forma del risarcimento del danno da svalutazione del suo credito, la mora della pubblica amministrazione. Questa si è ritenuto che potesse essere nella specie convenientemente accertata o attraverso la

peculiare procedura del silenzio-rifiuto di cui all'articolo 25 del testo unico degli impiegati dello Stato contenente, peraltro, gli elementi per un eventuale accertamento di responsabilità implicite di questi, come di ogni altro agente della pubblica amministrazione, ovvero attraverso la proposizione del relativo ricorso. Di notevole rilievo anche le disposizioni relative ai poteri istruttori del collegio (articolo 31) che, sviluppando analiticamente quanto disposto dal precedente articolo 29 in materia di cognizione del giudice amministrativo, ammettono il ricorso ad ogni mezzo di prova con la sola esclusione della confessione giudiziale e del giuramento. E' anche da sottolineare la possibilità per l'associazione sindacale indicata dal dipendente di rendere in giudizio, tramite un suo rappresentante, informazioni ed osservazioni orali o scritte. Infine, il disposto dell'articolo 33 estende al pubblico impiego la procedura d'urgenza delineata dall'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori per la repressione del comportamento antisindacale, recuperando indirizzi emersi in sede giurisprudenziale.

Le nuove disposizioni sulla giurisdizione vengono, dall'articolo 34, dichiarate applicabili anche innanzi alla Corte dei conti in sede di giurisdizione domestica.

Il V ed ultimo titolo del disegno di legge reca norme finali e transitorie con le quali sono dettate discipline speciali per talune categorie di pubblici dipendenti, la abrogazione di disposizioni incompatibili con la legge e una previsione normativa per il periodo transitorio derivante dalla prima applicazione della legge. Circa le discipline speciali, si prevede (articolo 35) che restano assoggettati alle rispettive normative di settore, il personale militare e quello diplomatico, nonché i magistrati ordinari ed amministrativi, gli avvocati e procuratori dello Stato, i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate nell'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691. Trattasi di personale che sebbene legato da un rapporto di pubblico impiego è retto da ordinamenti autonomi, alcuni dei quali nella stessa Costituzione hanno il loro fondamento (esempio articolo 103 della Costituzione), e che tradizionalmente sono rimasti esclusi dalla normativa generale riguardante i pubblici impiegati. La specialità dello stato giuridico di questo personale, peraltro, è strettamente

legata alla specialità delle funzioni dallo stesso espletate e non è apparso, di conseguenza, opportuno innovare gli ordinamenti che attualmente li reggono.

Per quanto riguarda in particolare i militari, la soluzione adottata prescinde dalle eventuali modifiche che possono interessare anche a breve scadenza una parte di questo personale. La questione si pone in particolare per il Corpo delle guardie di pubblica sicurezza in ordine al quale, come è noto, pende innanzi al Parlamento un disegno di legge che, in attuazione degli accordi di Governo, provvede a dettare una disciplina dello stato giuridico di questo personale e della sua rappresentanza sindacale. In quella sede, evidentemente, si provvederà anche a chiarire le relazioni con la legge-quadro, evidenziando quei profili di specialità che sono connessi alla particolare funzione esercitata da questo Corpo e quindi le particolari esigenze del relativo stato giuridico.

Una disciplina speciale è prevista anche per la dirigenza dello Stato. Sull'estensione della presente legge anche a questa ultima vi è stato fra le forze politiche e sociali qualche contrasto ma concorde è l'opinione che essa deve essere fatta oggetto di una autonoma riforma. E' sembrato pertanto opportuno in questo momento rimettere ad idonee iniziative governative, da concretarsi nella presentazione entro il 30 giugno 1979 di un apposito disegno di legge, la ristrutturazione e la nuova configurazione di una sì qualificata categoria di personale.

L'articolo 36 affronta il problema dell'inserimento della legge-quadro nella normativa vigente. Esso afferma in linea di principio l'abrogazione di tutte le disposizioni incompatibili con la legge stessa, ma nei commi successivi si occupa di alcuni profili di particolare delicatezza. Innanzi tutto, in relazione alla possibilità che materie soggette a riserva di legge ai sensi del precedente articolo 2 siano attualmente disciplinate fino al momento in cui si provvederà ad emanare una nuova disciplina questa volta con legge formale.

Inoltre, si prevede anche che le norme legislative o regolamentari riservate a materie disciplinate sulla base degli accordi debbano rimanere in vigore fino all'emanazione della nuova disciplina, dalla quale in tal modo viene esplicitamente riconosciuto quel potere abrogante che è nella logica

del sistema essendo implicito nella degradazione della fonte da legislativa a regolamentare.

E' inoltre previsto che, entro la data di emanazione della disciplina suddetta, si dovrà provvedere ai necessari adeguamenti delle norme di cui al titolo III della presente legge, ovviamente di quelle norme che si dovessero rivelare in contrasto con i principi di omogeneità dettati nel titolo stesso.

Infine, per il periodo transitorio derivante dalla prima applicazione della legge (articolo 37), si è ritenuto che strumento utile ed adeguato alle aspirazioni ed alle esigenze delle parti sociali e politiche fosse quello della proroga ovvero dell'anticipazione degli accordi attualmente in vigore, a seguito di contatti tra le parti e con le procedure volte alla formazione degli accordi sindacali, che questo stesso disegno di legge provvede a disciplinare.

Il testo del disegno di legge sul pubblico impiego

Titolo I - Assetto della disciplina del pubblico impiego

art. 1 - *Ambito di applicazione della legge.* Le amministrazioni dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni, nonché le rispettive amministrazioni ed aziende ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici si uniformano alle disposizioni della presente legge ai fini della perequazione dei trattamenti economici e della omogeneità delle posizioni giuridiche di tutti i propri dipendenti.

Le disposizioni della presente legge, in quanto norme fondamentali di una riforma economico-sociale della Repubblica, sono applicabili nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

art. 2 - *Materie riservate alla legge.* Nella materia del pubblico impiego sono disciplinati con disposizioni di legge:

1. i profili attinenti all'organizzazione degli uffici con rilevanza esterna e alla relativa titolarità;
2. il reclutamento del personale;
3. la consistenza e le strutture fondamentali dei ruoli organici e le dotazioni complessive;
4. i principi fondamentali delle declaratorie dei livelli funzionali, dei profili professionali e delle qualifiche;
5. i principi sulla formazione e l'aggiornamento del personale;
6. i principi delle garanzie, ivi comprese quella della libertà di insegnamento e di ricerca scientifica, e dei diritti sindacali;
7. le responsabilità, i procedimenti e le sanzioni disciplinari;
8. l'estinzione del rapporto d'impiego.

Le norme di cui al precedente comma devono dare attuazione al principio della omogeneità delle posizioni giuridiche di tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui al precedente articolo 1.

Le norme di principio emanate dallo Stato nelle materie di cui al primo comma, al fine di dare attuazione al principio della omogeneità, sono vincolanti per le regioni.

Per i rimanenti enti pubblici saranno individuati di volta in volta, nelle materie di cui al primo comma, i settori rimessi al potere di autorganizzazione degli enti stessi.

art. 3 - *Disciplina delle restanti materie del pubblico impiego.* Sono disciplinate con i procedimenti e gli accordi sindacali di cui alla presente legge tutte le altre materie del pubblico impiego non comprese tra quelle indicate nell'articolo che precede e in particolare:

1. il trattamento economico di attività ad eccezione di quello accessorio inerente al servizio all'estero presso le rappresentanze diplomatiche, gli uffici consolari e le istituzioni culturali e scolastiche;
2. il numero dei livelli funzionali e le relative declaratorie, i profili professionali, le mansioni e le qualifiche;
3. i profili e le modalità attinenti all'organizzazione interna degli uffici, non compresi fra quelli di cui all'articolo che precede, volti ad assicurare una migliore efficienza delle pubbliche amministrazioni;
4. l'orario di lavoro, il lavoro straordinario, le ferie, i permessi e i congedi, nonché i trattamenti di missione e di trasferimento;
5. gli aspetti organizzativi ed attuativi della formazione e dell'aggiornamento professionale;
6. la regolamentazione delle garanzie e delle libertà sindacali;
7. i criteri per l'attuazione della mobilità territoriale del personale.

Anche per le materie disciplinate sulla base di accordi sindacali valgono i principi della perequazione dei trattamenti economici e della omogeneità delle posizioni giuridiche di tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui al precedente articolo 1.

art. 4 - *Comparti.* I dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1 sono distinti in un numero limitato di comparti per ciascuno dei quali le delegazioni di cui agli

articoli seguenti provvedono alla stipulazione di un solo accordo.

La determinazione del numero dei comparti e la loro individuazione sono effettuate con decreto del Presidente della Repubblica, a seguito di delibera del Consiglio dei ministri, adottata su proposta del Presidente del Consiglio sulla base degli accordi con le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

Il comparto comprende, nel rispetto delle autonomie costituzionalmente garantite, i dipendenti di più settori della pubblica amministrazione omogenei o affini.

art. 5 - *Accordi sindacali per i dipendenti delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo.* Per l'accordo riguardante il complesso dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato la delegazione è composta dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro dallo stesso delegato, dal Ministro del tesoro e dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

Per l'accordo riguardante i dipendenti delle amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, o altro comparto dell'amministrazione statale, la delegazione è integrata dal Ministro competente per ogni singola amministrazione.

La delegazione sindacale è composta dalle organizzazioni nazionali di categoria maggiormente rappresentative per ogni singolo comparto e dalle confederazioni maggiormente rappresentative su base nazionale.

Le delegazioni, che iniziano le trattative almeno otto mesi prima della scadenza dei precedenti accordi debbono formulare una ipotesi di accordo entro quattro mesi dall'inizio delle trattative.

Nel corso delle trattative la delegazione governativa riferisce al Consiglio dei ministri.

Le organizzazioni sindacali dissenzienti dall'ipotesi di accordo o che non partecipano alle trattative possono trasmettere al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri che compongono la delegazione le loro osservazioni.

Il Consiglio dei ministri, entro il termine di trenta giorni dalla formulazione dell'ipotesi di accordo, tenuto conto anche delle osservazioni di cui al comma precedente, ne autorizza la sottoscrizione. In caso di determinazione negativa le parti devono formulare entro il termine di sessanta giorni una nuova

ipotesi di accordo, sulla quale delibera nuovamente il Consiglio dei ministri.

Entro il termine di trenta giorni dalla sottoscrizione dell'accordo, con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sono emanate le norme contenenti la disciplina prevista nell'accordo.

art. 6 - *Accordi sindacali per i dipendenti degli enti pubblici non economici.* Per l'accordo riguardante i dipendenti degli enti pubblici non economici sottoposti a tutela o vigilanza dello Stato, fermo restando il procedimento di cui al precedente articolo 5, la delegazione della pubblica amministrazione è composta dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro dallo stesso delegato, dal Ministro del tesoro, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale e da sette membri, rappresentativi delle varie categorie degli enti stessi, designati a maggioranza dai rispettivi presidenti, a seguito di richiesta del Presidente del Consiglio dei ministri direttamente in caso di mancata designazione entro il termine di trenta giorni dalla richiesta.

art. 7 - *Accordi sindacali per i dipendenti delle amministrazioni dei comuni, delle province e loro consorzi.* Per l'accordo riguardante i dipendenti delle amministrazioni dei comuni, delle province e dei loro consorzi, nonché delle rispettive amministrazioni ed aziende ad ordinamento autonomo, fermo restando il procedimento di cui all'articolo 5, la delegazione è composta dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un ministro dallo stesso delegato, dal Ministro del tesoro, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, dal Ministro dell'interno e da una rappresentanza di tre membri dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (Anci) e di tre membri dell'Unione delle province d'Italia (Upi).

art. 8 - *Accordi sindacali per i dipendenti delle regioni o degli enti pubblici non economici da essa dipendenti.* Per l'accordo riguardante il personale delle regioni a statuto ordinario nonché degli enti pubblici non economici da esse dipendenti, fermo il procedimento di cui al precedente articolo 5, la delegazione della pubblica amministrazione è composta dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un ministro

dallo stesso delegato, dal Ministro del tesoro, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale e dalle regioni, ovvero da una rappresentanza di cinque membri.

Al fine del rispetto dei principi della presente legge, la disciplina contenuta nell'accordo è recepita con legge regionale nei singoli ordinamenti.

Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano si uniformano ai principi che emergono dalla disciplina giuridica e dal trattamento economico di cui all'accordo previsto del primo comma.

art. 9 - *Contenuto degli accordi sindacali in materia di pubblico impiego.* Gli accordi sindacali di cui ai precedenti articoli disciplinano tutti gli assegni fissi ed ogni altro emolumento.

E' fatto divieto alle pubbliche amministrazioni e agli enti pubblici interessati all'accordo di concedere trattamenti integrativi non previsti dall'accordo stesso e comunque comportanti oneri aggiuntivi.

Negli accordi devono essere esplicitati, su indicazione della delegazione della pubblica amministrazione, i seguenti elementi:

- a) la individuazione del personale cui si riferisce il trattamento;
- b) i costi unitari e gli oneri riflessi del suddetto trattamento;
- c) la qualificazione della spesa.

art. 10 - *Accordi sindacali intercompartimentali.* Fatte salve le riserve di legge di cui al precedente articolo 2, al fine di pervenire alla omogeneità delle posizioni giuridiche dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui al precedente articolo 1, possono essere disciplinate sulla base di un accordo unico per tutti i comparti le materie concordate tra le parti, e in particolare: le aspettative, i congedi e i permessi, ivi compresi quelli per malattie e maternità, le ferie, i trasferimenti e la mobilità.

Per l'accordo di cui al comma precedente la delegazione della pubblica amministrazione è composta dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un ministro dallo stesso delegato, dal Ministro del tesoro, dal Ministro del lavoro e della pre-

videnza sociale, dalle regioni, ovvero da una rappresentanza di cinque membri designati dalle regioni stesse, da tre rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (Anci), da tre rappresentanti dell'Unione province d'Italia (Upi), e da cinque rappresentanti degli enti pubblici non economici dello Stato.

La delegazione delle organizzazioni sindacali è composta dalle confederazioni maggiormente rappresentative su base nazionale.

All'accordo si applicano le regole procedurali di cui al precedente articolo 5.

La disciplina contenuta nell'accordo è recepita dalle regioni con apposita legge.

art. 11 - *Efficacia temporale degli accordi.* Gli accordi stipulati ai sensi degli articoli precedenti hanno durata triennale.

La disciplina emanata sulla base degli accordi conserva la sua efficacia fino alla entrata in vigore della nuova normativa.

art. 12 - *Accordi decentrati.* Nell'ambito e nei limiti fissati dalla disciplina emanata a seguito degli accordi sindacali di cui ai precedenti articoli sono consentiti accordi decentrati per singole branche della pubblica amministrazione o enti, anche per i comprensori territorialmente delimitati negli accordi di comparto.

Gli accordi riguardanti l'amministrazione dello Stato stipulati fra una delegazione composta dal Ministro competente o da un suo delegato, che la presiede, e da una rappresentanza dei titolari degli uffici ai quali si riferiscono gli accordi stessi, e da una delegazione composta dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nel settore interessato e delle confederazioni maggiormente rappresentative su base nazionale.

Per gli accordi di cui al primo comma riguardanti le regioni, gli enti territoriali minori e gli altri enti pubblici la delegazione della pubblica amministrazione è composta dai titolari del potere di rappresentanza o da un loro delegato, che la presiede, e da una rappresentanza dei titolari degli uffici ai quali si riferiscono gli accordi stessi.

Gli accordi devono avere ad oggetto metodi e condizioni di lavoro volti a migliorare l'efficienza degli uffici. Non possono prevedere erogazioni economiche aggiuntive dirette o indirette, anche se di tipo incentivante. Non possono comportare oneri aggiuntivi, se non nei limiti espressamente previsti dagli accordi sindacali di cui ai precedenti articoli.

La disciplina contenuta negli accordi decentrati, ove sia necessario, è emanata con decreto del Ministro competente, per le amministrazioni dello Stato, e, nei rimanenti casi, con il corrispondente provvedimento.

art. 13 - *Copertura finanziaria*. Nella indicazione delle ipotesi circa gli andamenti dell'economia che precede il bilancio pluriennale dello Stato, di cui all'articolo 4 della legge 5 agosto 1978, n. 468, sono delineate le compatibilità generali di tutti gli impegni di spesa da destinare al pubblico impiego previsti per i vari comparti, nonché le relative interrelazioni.

L'onere derivante dall'applicazione delle norme concernenti il personale statale sarà attualmente determinato con apposita norma da inserire nella legge finanziaria nel quadro delle compatibilità della finanza pubblica di cui al comma precedente.

A tal fine sarà annualmente iscritto nello stato di previsione del Ministero del tesoro un apposito fondo ed il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le variazioni di bilancio relative alla ripartizione del fondo medesimo.

Analogamente provvederanno per i propri bilanci le regioni, le province ed i comuni nonché gli enti pubblici non economici cui si applica la presente legge.

art. 14 - *Relazione al Parlamento*. Il Governo riferisce al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione, con particolare riferimento all'attuazione degli accordi nonché all'assetto economico e normativo dei rapporti di pubblico impiego, confrontato con i rapporti di lavoro del settore privato. La relazione è allegata alla relazione previsionale e programmatica di cui all'articolo 15 della legge 5 agosto 1978, n. 468.

Nell'anno antecedente a quello di entrata in vigore della nuova normativa, la relazione previsionale e programmatica

di cui al comma precedente è accompagnata da una apposita relazione programmatica di settore riguardante gli accordi in via di stipulazione.

Titolo II - Profili organizzatori

art. 15 - *Competenza del Ministero del tesoro*. Competono al Ministero del tesoro, in attesa del riordinamento dei Ministeri e delle relative attribuzioni:

1. le attività di studio e di ricerca concernenti l'organizzazione sia per quanto riguarda l'ordinamento generale degli uffici e i metodi di lavoro, sia per quanto attiene alla politica del personale e delle risorse strumentali;
2. il controllo sulla efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa con la valutazione della produttività e dei risultati conseguiti;
3. l'indirizzo e il coordinamento generale in materia di pubblico impiego;
4. le attività istruttorie e preparatorie per quanto attiene ai rapporti con le organizzazioni sindacali, alla trattativa e stipulazione degli accordi in materia di pubblico impiego;
5. l'attuazione degli accordi sindacali ed il loro coordinamento;
6. la pianificazione dei mezzi materiali e delle attrezzature occorrenti al funzionamento degli uffici dello Stato ed il coordinamento dell'impiego e delle attrezzature tecniche dei programmi di elaborazione dati;
7. la programmazione del reclutamento, nonché la formazione e l'aggiornamento del personale statale;
8. la tenuta dell'albo dei dipendenti civili dello Stato.

art. 16 - *Istituzione dell'Ufficio della funzione pubblica*. Ai fini dello svolgimento dei compiti di cui all'articolo precedente, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sarà provveduto con decreto avente forza di legge alla costituzione presso il Ministero del tesoro dell'Ufficio della funzione pubblica.

L'Ufficio della funzione pubblica sarà ordinato in servizi

per la gestione amministrativa degli affari di competenza e di studio, ricerca ed impulso quali strutture aperte e flessibili di supporto tecnico per le pubbliche amministrazioni.

Con lo stesso o altro decreto sarà provveduto, nel termine di cui al primo comma, alla determinazione dei contingenti di personale dell'Ufficio della funzione pubblica, evidenziandone i requisiti di professionalità e di specializzazione, prevedendo, oltre alla possibilità di avvalersi temporaneamente anche di personale specializzato di altre amministrazioni e di enti pubblici e di aziende pubbliche e private, il ricorso finalizzato ad esperti, anche stranieri, da assumere con contratto a termine di diritto privato.

In relazione al trasferimento di competenze e di personale all'Ufficio della funzione pubblica saranno soppressi, riordinati e ridimensionati gli uffici corrispondenti dei Ministeri.

art. 17 - *Attribuzioni del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.* Ai fini dell'elaborazione da parte del Governo di una politica unitaria della disciplina dei rapporti di lavoro pubblico e privato, sotto gli aspetti economico e normativo, in armonia anche con quello degli altri paesi delle Comunità europee, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale svolge funzioni di osservatorio generale del mercato del lavoro, effettua i relativi studi e le necessarie indagini di carattere economico e statistico, con particolare riguardo all'esame comparativo della disciplina e delle caratteristiche essenziali dei due tipi di rapporto.

Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale svolge la necessaria attività preparatoria volta alla formazione degli accordi sindacali con particolare riguardo ai punti di interferenza e di raccordo fra i rapporti di lavoro del pubblico impiego e del settore privato, nonché fra i rapporti affini, quali quelli di tipo convenzionale.

Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, inoltre, in base ai principi della perequazione, della proporzionalità e della sufficienza dei trattamenti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui al precedente articolo 1 rispetto a quello degli altri lavoratori:

1. segnala al Presidente del Consiglio dei ministri i provvedimenti in contrasto con la presente legge, ai fini dell'adozione delle iniziative in corso;

2. concorre, di concerto con i Ministri interessati, all'approvazione di tutti gli atti regolamentari emessi dagli enti sottoposti alla vigilanza e tutela dello Stato.

art. 18 - *Istituzione del Servizio centrale di economia del lavoro.* Per l'esercizio delle funzioni di cui al precedente articolo è istituito presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale il Servizio centrale di economia del lavoro. Alla direzione del Servizio è preposto, con la qualifica di dirigente generale, uno dei consiglieri ministeriali di cui all'articolo 3-bis del decreto-legge 6 luglio 1978, n. 351, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 1978, n. 479. Il Servizio è articolato in divisioni, le cui attribuzioni e la cui struttura, in relazione a quanto previsto nel presente articolo, saranno determinate con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, fermo restando il numero dei posti nella qualifica di primo dirigente di cui alla tabella XV allegata al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748.

Presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale è altresì istituito un Comitato tecnico scientifico per l'osservatorio. Il Comitato è composto da sei esperti, nominati ogni triennio dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale e scelti fra soggetti particolarmente qualificati, per cultura e per esperienza, nel settore.

Alla relativa spesa si provvede a carico dello stanziamento del capitolo 1093 dello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno 1979.

Titolo III - Principi normativi di omogeneità

art. 19 - *Ordinamento organico del personale.* L'ordinamento organico dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui al precedente articolo 1 si articola in livelli funzionali, sulla base del grado di professionalità.

Le qualifiche sono collocate nei vari livelli di cui al primo comma, in relazione ai rispettivi contenuti di professionalità e di complessità del lavoro, alle relative attribuzioni e connesse responsabilità, al grado di autonomia, al livello di preparazione culturale e professionale richiesto.

art. 20 - *Declaratorie dei livelli funzionali*. Le declaratorie dei livelli funzionali devono essere formulate sulla base di valutazioni connesse ai contenuti e al grado:

1. di difficoltà, di gravosità, di manualità o uso di strumentazione tecnico-meccanica, di produttività, di articolazione dell'attività lavorativa, di responsabilità, di coordinamento e direzione, di autonomia;
2. di preparazione culturale, di qualificazione ed esperienza professionale.

Al fine di assicurare la necessaria articolazione dei livelli funzionali ed un'adeguata valutazione della professionalità, nel rispetto dei principi di omogeneità e di perequazione di cui al precedente articolo 1, devono ritenersi fondamentali, oltre che le declaratorie relative al personale dirigenziale, le seguenti declaratorie relative al personale dei ruoli amministrativi, nonché a quello tecnico e professionale assimilabile:

- a. prestazioni elementari o manuali che comportano anche l'uso di apparecchiature di semplice manovrabilità;
- b. attività amministrative e contabili elementari, anche con l'utilizzazione di mezzi, strumenti ed apparecchiature di uso semplice;
- c. attività amministrative e contabili per lo svolgimento delle quali sono necessarie conoscenze specifiche;
- d. funzioni comportanti la preposizione ad attività di coordinamento di servizi, uffici, stabilimenti ed opifici.

Per il rimanente personale dei ruoli amministrativi, nonché per quello tecnico e professionale non assimilabile, le declaratorie di cui al comma precedente costituiscono il necessario punto di riferimento.

art. 21 - *Profili professionali*. I profili professionali delle singole qualifiche sono determinati a seguito di accordi sindacali da stipularsi ai sensi della presente legge.

A tal fine, la formulazione dei profili deve evidenziare la tipologia del lavoro con le relative descrizioni, i requisiti culturali e professionali che il suo esercizio richiede, il grado di responsabilità e la sfera di autonomia, le ipotesi di mobilità fra qualifiche di diverso livello o nell'ambito del me-

desimo livello, i requisiti di accesso, ivi compresi eventuali precedenti lavorativi.

Nelle declaratorie dei profili professionali deve essere conferita alla relativa qualifica il massimo di organicità e di compiutezza anche mediante l'integrazione di attività fra loro complementari o pienamente fungibili, superando ogni parcellizzazione del lavoro.

art. 22 - *Reclutamento del personale*. L'assunzione ad un pubblico impiego deve sempre avvenire mediante concorso consistente in una valutazione obiettiva del merito dei candidati accertato con prove selettive, anche per mezzo di corsi di reclutamento e di formazione a contenuto teorico-pratico, intesi a verificare il possesso del grado di professionalità necessario per la qualifica cui inerisce l'assunzione.

Sono tassativamente indicati dalla legge i casi in cui sono ammissibili assunzioni obbligatorie di appartenenti a categorie protette.

Il procedimento concorsuale deve svolgersi con modalità che ne garantiscano la tempestività ed economicità facendo eventualmente ricorso a sistemi informativi ed a selezioni zonali od uniche per le stesse qualifiche anche se relative ad amministrazioni ed enti diversi.

Ai fini dell'assunzione ad un pubblico impiego è necessario il possesso di requisiti di idoneità fisica ed intellettuale a svolgere la relativa attività, nonché della idoneità morale, quest'ultima da accertarsi sulla base di cause obiettivamente determinate.

L'assunzione definitiva del dipendente deve sempre essere subordinata al superamento di un congruo periodo di prova uniforme per le stesse qualifiche, indipendentemente dall'amministrazione di appartenenza.

art. 23 - *Formazione e aggiornamento del personale*. La formazione e l'aggiornamento del personale, intesi ad assicurare il costante adeguamento delle capacità e delle attitudini professionali dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui al precedente articolo 1 alle esigenze di efficienza ed economicità della pubblica amministrazione sono attuati mediante corsi organizzati dalle amministrazioni o dagli enti con l'ausilio della Scuola superiore della pubblica amministrazione e di ogni altro organismo, anche privato, che possa provve-

dere alle attività didattiche e di applicazione, sentito in ogni caso il Consiglio superiore della pubblica amministrazione ovvero il Consiglio nazionale della pubblica istruzione.

art. 24 - *Principi in tema di responsabilità, procedure e sanzioni disciplinari.* Il dipendente che contravviene ai doveri del proprio ufficio è soggetto a sanzioni disciplinari previste dalla legge e solo per fatti che rientrano in categorie determinate.

Il dipendente non può essere assoggettato a sanzione disciplinare se non a seguito di contestazione scritta e motivata dell'addebito avverso la quale ha la facoltà di presentare entro un congruo termine, controdeduzioni scritte.

All'accertamento dei fatti addebitati al dipendente si deve provvedere per mezzo di un'attività istruttoria da concludersi entro un congruo termine. L'attività istruttoria deve essere compiuta da un apposito organo distinto da quello abilitato ad irrogare la sanzione.

Durante ogni fase del procedimento, al dipendente deve essere garantito l'esercizio del diritto di difesa, con l'assistenza, eventualmente, di un'associazione sindacale.

Le sanzioni sono irrogate da un organo di cui devono essere garantite l'indipendenza e l'imparzialità.

Il procedimento disciplinare si estingue qualora, trascorso un congruo termine dall'ultimo atto della procedura, non sia stato compiuto nessun atto ulteriore.

Il provvedimento disciplinare non può essere iniziato trascorso un anno dal giorno in cui il titolare dell'azione disciplinare ha avuto conoscenza di tutti gli elementi del fatto che forma oggetto dell'addebito disciplinare. Il corso del termine è sospeso se per il medesimo fatto è iniziata l'azione penale.

Il dipendente può essere sospeso dal servizio per gravi motivi quando abbia avuto luogo la contestazione degli addebiti.

Il dipendente può, altresì, essere sospeso dal servizio quando sia sottoposto a procedimento penale per reati di particolare gravità; la sospensione è obbligatoria quando siano stati adottati provvedimenti limitativi della libertà personale.

art. 25 - *Cause di cessazione del rapporto di pubblico impiego.* Sono cause di cessazione del rapporto di pubblico impiego il raggiungimento dei limiti di età o di servizio e la

manifestazione di volontà del dipendente. Tale manifestazione deve avvenire per iscritto, non può essere subordinata a limiti o condizioni e, per esplicitare i propri effetti, deve essere accettata dalla pubblica amministrazione di appartenenza del dipendente.

Le altre cause di cessazione del rapporto di pubblico impiego consistono in fatti o comportamenti, tassativamente determinati nei rispettivi ordinamenti, incompatibili con la prosecuzione del rapporto, ivi compresa la perdita dei requisiti essenziali per la prosecuzione del rapporto.

Titolo IV - Tutela sindacale e giurisdizionale dei dipendenti del pubblico impiego

art. 26 - *Estensione delle norme di cui alla legge 20 maggio 1970, n. 300.* Ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui al precedente articolo 1 si applicano le disposizioni degli articoli 1, 3, 8, 9 e 11, nonché degli articoli 14, 15, 16 primo comma, 17 e 38 della legge 20 maggio 1970, n. 300. Si applicano, altresì, nel rispetto della normativa riguardante l'amministrazione di appartenenza, le disposizioni di cui all'articolo 10 della legge citata.

Con norme da emanarsi in base agli accordi sindacali di cui agli articoli precedenti della presente legge si provvederà ad applicare, nella materia del pubblico impiego, i principi di cui agli articoli 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 e 27 della legge 20 maggio 1970, n. 300, nonché degli articoli 29, 30 e 31, secondo, terzo, quarto e quinto comma, della legge medesima.

art. 27 - *Installazione di impianti audiovisivi e visite personali di controllo.* L'installazione di impianti audiovisivi e di altre apparecchiature di controllo che siano richieste da esigenze organizzative ovvero dalla sicurezza del lavoro ma da cui derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei dipendenti, nonché l'effettuazione di visite personali di controllo che siano rese indispensabili dalla necessità di tutelare i beni dell'amministrazione o dell'ente deve essere disposta previa delibera del Consiglio di amministrazione,

sentiti gli organismi rappresentativi dei dipendenti di cui al successivo articolo 28 della presente legge.

Avverso tale delibera possono ricorrere al competente tribunale amministrativo regionale anche gli organismi rappresentativi di cui al comma precedente, nonché i sindacati dei lavoratori indicati nel successivo articolo 28.

art. 28 - *Organismi rappresentativi dei dipendenti.* Organismi rappresentativi dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui al precedente articolo 1 possono essere costituiti, ad iniziativa dei dipendenti medesimi, nelle unità amministrative che verranno specificate con gli accordi sindacali di cui alla presente legge, nell'ambito:

- a) delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale;
- b) delle associazioni sindacali, non affiliate alle predette confederazioni, che abbiano partecipato alla stipulazione degli accordi sindacali applicati nelle unità amministrative.

Gli organismi rappresentativi di cui al comma precedente possono istituire nell'ambito di ogni comparto, amministrazione od ente, organi di coordinamento.

art. 29 - *Ambito della giurisdizione amministrativa in materia di pubblico impiego.* Nella materia del pubblico impiego, ferma restando la giurisdizione esclusiva ai sensi del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 e della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, il giudice amministrativo ha la piena cognizione dei fatti e conosce inoltre delle questioni attinenti a diritti patrimoniali conseguenziali alla pronunzia di legittimità dell'atto o provvedimento contro cui si ricorre.

Il giudice amministrativo, con la sentenza che decide la causa, può condannare l'amministrazione al pagamento delle somme di denaro che risultino dovute a qualsiasi titolo. Il giudice con la sentenza deve determinare, oltre che gli interessi nella misura legale, il maggior danno eventualmente subito dal dipendente per la diminuzione di valore del suo credito, condannando l'amministrazione al pagamento della somma relativa con decorrenza dal giorno dell'inadempimento della pubblica amministrazione conseguente al decorso dei termini di cui all'articolo 25 del decreto del Presidente della Repub-

blica 10 gennaio 1957, n. 3, ovvero dal giorno della presentazione del ricorso.

art. 30 - *Difesa in giudizio.* Dinanzi ai tribunali amministrativi regionali il dipendente può stare in giudizio personalmente quando il valore della causa non eccede le 250.000 lire.

L'errore in cui il dipendente sia incorso relativamente al valore della causa non costituisce motivi di inammissibilità del ricorso. Si applicano le disposizioni dell'articolo 24 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034.

art. 31 - *Istruttoria.* Nel corso della istruttoria il giudice amministrativo può disporre tutti i mezzi di prova diretti al pieno accertamento dei fatti, compresa la prova testimoniale, ove non sia possibile pervenire altrimenti ad acquisire gli elementi probatori necessari per la decisione. Sono esclusi la confessione giudiziale e il giuramento.

Su istanza del dipendente l'associazione sindacale indicata dallo stesso ha facoltà di rendere in giudizio, tramite un suo rappresentante, informazioni e osservazioni orali o scritte.

art. 32 - *Poteri di ordinanza.* Fermo restando quanto stabilito dalle norme in vigore in materia di sospensione dell'atto impugnato, il giudice amministrativo può disporre, con il procedimento e nelle forme di cui alle norme predette, anche la rimozione degli effetti degli atti che abbiano già avuto parziale o integrale esecuzione.

Il giudice amministrativo, su istanza di parte, in ogni stato del giudizio, dispone con ordinanza il pagamento delle somme contestate.

Eguale in ogni stato del giudizio, il giudice amministrativo può, su istanza del dipendente, disporre con ordinanza il pagamento di una somma a titolo provvisorio quando ritenga il diritto accertato e nei limiti della quantità per cui ritiene già raggiunta la prova.

Le ordinanze di cui ai precedenti commi secondo o terzo costituiscono titolo esecutivo e vengono emesse con il procedimento previsto dalle norme vigenti per le domande incidentali.

Tali ordinanze sono revocabili solo con la sentenza che decide la causa e perdono automaticamente efficacia nel caso in cui il giudice riconosca il difetto di giurisdizione o di

competenza o la nullità del ricorso introduttivo del giudizio o la esistenza di cause impeditive o estintive dello stesso.

art. 33 - *Estensione al pubblico impiego dell'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300.* Ove dall'amministrazione vengano posti in essere comportamenti non consentiti dalla legge diretti ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale nonché del diritto di sciopero, il tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione si trova il luogo ove è posto in essere il comportamento denunciato, su ricorso degli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse, assunte sommarie informazioni e sentite personalmente le parti e i loro difensori in camera di consiglio, dispone con ordinanza immediatamente esecutiva, qualora ritenga sussistente la violazione di cui al presente comma, la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti.

L'efficacia esecutiva dell'ordinanza di cui al comma precedente non può essere revocata fino alla sentenza con cui il tribunale amministrativo regionale decide il giudizio instaurato a norma del comma successivo.

Contro l'ordinanza di cui ai commi precedenti è ammesso, entro quindici giorni dalla comunicazione dell'ordinanza alle parti, ricorso al tribunale amministrativo regionale.

Nelle controversie di cui al presente articolo il giudice amministrativo conosce anche del merito.

art. 34 - *Estensione ai giudizi di cui all'articolo 65 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 121.* Le disposizioni contenute nei precedenti articoli 19 e seguenti della presente legge si applicano anche ai giudizi di cui all'articolo 65 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

Titolo V - Norme finali e transitorie

art. 35 - *Discipline speciali.* Restano disciplinati dalle rispettive normative di settore il personale militare e diplomatico.

Restano egualmente disciplinati dalle leggi speciali che li riguardano gli ordinamenti giuridici ed economici dei magistrati ordinari e amministrativi, degli avvocati e procuratori dello Stato, nonché dei dipendenti degli enti che svol-

gono la loro attività nelle materie contemplate nell'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1974, n. 691.

Sono disciplinati con apposita legge di riforma, le cui proposte governative saranno presentate al Parlamento entro il 30 giugno 1979, lo stato giuridico, l'ordinamento organico e il trattamento economico della dirigenza statale quale delimitata dalla legge stessa.

Per la determinazione delle dotazioni organiche del personale docente e non docente delle scuole materne, elementari, secondarie ed artistiche e del personale direttivo degli istituti e scuole d'istruzione secondaria ed artistica restano ferme le vigenti disposizioni.

art. 36 - *Abrogazione delle disposizioni incompatibili.* Sono abrogate tutte le disposizioni incompatibili con la presente legge.

Sono fatte salve le norme regolamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie di cui all'articolo 2 della legge stessa.

Le norme legislative o regolamentari relative a materie disciplinate sulla base degli accordi di cui al precedente Titolo I rimangono in vigore fino all'emanazione della nuova disciplina.

Entro la stessa data si provvederà ai necessari adeguamenti delle norme relative agli istituti di cui al Titolo III della presente legge.

art. 37 - *Norma transitoria.* Nella prima applicazione della presente legge, al fine di pervenire all'omogeneità dei tempi, della contrattazione, le parti possono concordare o una proroga o una scadenza anticipata degli accordi già in vigore.

La relativa determinazione è adottata con decreto del Presidente della Repubblica a seguito del procedimento di cui al precedente articolo 5.

Indice

Presentazione	Pag. 5
1. Verso i rinnovi contrattuali nel pubblico impiego	7
2. Il contesto istituzionale e l'azione sindacale: la legge quadro per il pubblico impiego	16
3. La politica sindacale per il pubblico impiego: riforma e modernizzazione	29
4. Conclusioni	43
Documentazione	
1. Relazione al seminario unitario del 13-14 marzo 1979	49
2. Legge quadro sul pubblico impiego - Relazione alla Camera	62
3. Il testo del disegno di legge sul pubblico impiego	90

Con la presentazione in Parlamento della legge-quadro sul pubblico impiego, ci si trova di fronte ad una iniziativa importante, che produce conseguenze di ampiezza rilevante per il futuro assetto di tutto l'apparato della pubblica amministrazione. Dare spazio — come la legge fa — alla contrattazione collettiva non è però che un'inizio, una prima possibilità che deve essere sfruttata e gestita, **un sasso nello stagno** che deve provocare un sommovimento ben più ampio intorno a sé.

Infatti l'«architettura» della pubblica amministrazione — nei suoi connotati burocratici, gerarchici, disfunzionali — sarà messa in discussione e trasformata solo da una azione incisiva e di lungo periodo che veda negli spazi aperti dalla legge quadro e nella contrattazione collettiva non dei punti di arrivo ma degli strumenti per spingere più a fondo nei processi di trasformazione.

L'introduzione della pratica contrattuale rappresenta cioè un principio dinamico, una fonte di trasformazione possibile ma non scontata, uno spazio dove operare con un respiro politico complessivo nella consapevolezza che la più ampia partecipazione dei lavoratori del pubblico impiego alle vicende della gestione interna della pubblica amministrazione è solo un aspetto di quel più generale processo di trasformazione dei rapporti tra Stato e società civile che rappresenta un nodo cruciale ancora da sciogliere.

Franco Marini (1933) è stato negli ultimi anni responsabile del settore del pubblico impiego nella Cisl. Attualmente è segretario generale aggiunto della stessa Confederazione.