

La “rivincita della legge” sul contratto: un’altra idea di amministrazione pubblica

di Pietro Barrera

*Relazione al seminario promosso dalla Fondazione Luoghi Comuni e dalla Cgil Fp su
Il “ritorno della legge” per dominare il lavoro pubblico: dove ci portano le (contro) riforme
del Governo? Roma, 3 dicembre 2008*

1. Note introduttive.

Nei primi giorni della legislatura il Ministro per la funzione pubblica, con apprezzata chiarezza espositiva e un’evidente determinazione, ha illustrato il suo programma di lavoro con due efficaci documenti: il c.d. “piano industriale”, presentato il 28 maggio, e le linee di “riforma del lavoro pubblico e della contrattazione collettiva”, proposte il 4 giugno¹. Fin da allora il Ministro ha chiarito che l’azione sarebbe stata articolata su tre fronti, diversi e contestuali: i provvedimenti urgenti, da adottare con decreto legge, le innovazioni più incisive, contenute nel c.d. disegno di legge “Tremonti”, e infine la riforma più ambiziosa ed organica, attraverso il disegno di legge delega enfaticamente finalizzata alla “ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico”.

Il mio primo obiettivo è cogliere il *fil rouge* di questo tridente: come era stato progettato all’origine, prima dell’estate, e come lo ritroviamo oggi: con il decreto convertito in legge già nell’agosto scorso², il disegno di legge articolato in tre tronconi, licenziati dalla Camera dei Deputati e in attesa dell’approvazione definitiva da parte del Senato³, e il disegno di legge delega, da poco licenziato dalla prima Commissione di Palazzo Madama⁴.

Il percorso interpretativo sarà agevolato dalle ripetute “esternazioni” del Ministro, fin dai “34 punti della riforma della PA” che annunciò a inizio mandato⁵, e dalle note introduttive alla “Relazione al parlamento sullo stato della pubblica amministrazione (anno 2007)”⁶. Le difficoltà, invece, saranno aggravate dalla constatazione che a quei tre strumenti (già diventati cinque, per lo “spacchettamento” dell’originario ddl 1441), si sono aggiunti altri provvedimenti non meno importanti per delineare il futuro della pubblica amministrazione italiana, a cominciare dalla legge finanziaria 2009, ora all’esame delle camere⁷.

¹ I documenti, per la verità sono due serie di *slides*, peraltro puntuali ed efficaci; una terza serie, presentata il 3 luglio, aveva per oggetto gli “andamenti recenti della contrattazione nel pubblico impiego (2000-2007)”

² Decreto legge 25 giugno 2008, n.112, recante “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133

³ L’originario ddl AC1441, presentato il 2 luglio 2008, in sede di esame e di approvazione da parte della Camera dei Deputati (e a seguito della conversione in legge del DL 112) si è articolato in tre distinti provvedimenti: oggi il ddl AS1083, “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile”, il ddl AS1167, “Delega al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, nonché misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico, di controversia di lavoro e di ammortizzatori sociali”, e il ddl AS1195, “Disposizioni per lo sviluppo e l’internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia”

⁴ Disegno di legge AS847, “Delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico”

⁵ Si possono ancora leggere sul sito *web* del Dipartimento

⁶ La relazione annuale, prevista per la prima volta dalla legge n.775/1970, è ora disciplinata dall’art.50, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n.165

⁷ Con l’approvazione della Camera, il disegno di legge reca ora il numero AS1209

Insomma, dobbiamo fare i conti con un programma politico-amministrativo che a me pare ambizioso e lucido, e con una sua traduzione legislativa per lo meno frammentata. Cercherò per questo di sottrarmi ad un approccio “aneddotico”, che si limiti a segnalare le disposizioni più clamorose o “provocatorie” di questo o quel provvedimento, e tuttavia non possiamo accontentarci della “narrazione” auto apologetica del Ministro, e dobbiamo piuttosto capire se i risultati siano coerenti con le intenzioni proclamate.

Inevitabilmente il punto di partenza è l'intenzione più volte proclamata dal Ministro, a cominciare dai documenti del maggio-giugno scorso, e ribadita con particolare efficacia dal senatore Vizzini, relatore del disegno di legge delega, di voler portare a compimento il percorso riformatore iniziato nei primi anni '90, con la progressiva contrattualizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e la netta distinzione tra le funzioni “politiche”, di indirizzo e controllo, e l'autonoma responsabilità della dirigenza per la gestione amministrativa. Del resto il primo degli obiettivi fissati dal disegno di legge delega era proprio la “convergenza del mercato del lavoro pubblico con quello del lavoro privato” (il testo approvato dalla Commissione del Senato con più precisione parla di “convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali”)⁸.

Le domande che ci dobbiamo porre, alla luce delle innovazioni portate in Commissione, è se i (buoni) propositi siano stati mantenuti, se la congerie di norme disseminate qua e là nei provvedimenti di questi mesi sia coerente con l'obiettivo “strategico”, e in ogni caso quali potranno essere le conseguenze di questa cospicua produzione legislativa.

Prima di entrare nel vivo, però, è necessaria una parentesi. Molti lavoratori, in questi mesi, si sono sentiti dileggiati e offesi dalla propaganda “anti-assenteisti” e “anti-fannulloni” del Ministro. Credo che abbiano ragione. Le parole, quando toccano la dignità delle persone, pesano come pietre, ed è fin troppo facile sospettare che in una fase di grave difficoltà sociale qualcuno abbia voluto individuare un “nemico” di comodo su cui scaricare il disagio e il risentimento dei cittadini per le inadeguate prestazioni dell'amministrazione pubblica. Di più: sono convinto che molte delle disposizioni legislative adottate nel pieno di questa offensiva mediatica siano ingiuste, inefficaci, contraddittorie. Sbaglieremmo però a negare il fondo di verità su cui si è poggiata l'offensiva, e che spiega al tempo stesso il consenso in ampi strati dell'opinione pubblica e la debolezza delle reazioni delle “parti offese”. Davvero pensiamo che le statistiche sulle assenze siano solo frutto di una “montatura”? quante volte i certificati medici non sono stati neppure richiesti, e le visite fiscali non fatte? e quanti permessi sono stati goduti ben oltre i contingenti stabiliti dai contratti? e sugli altri fronti, quante volte, a dispetto di ottime previsioni contrattuali, le progressioni di carriera sono state un sostanziale automatismo? e quanti sistemi di valutazione hanno sommato una incredibile farraginosità con una strutturale inefficacia nella selezione di risultati e comportamenti? e ancora, quante volte la contrattazione decentrata ha rotto gli argini pur espliciti del contratto nazionale, determinando una sostanziale cogestione delle più piccole decisioni organizzative e la deresponsabilizzazione della dirigenza?

In una battuta: penso che il Ministro abbia offerto soluzioni (spesso) sbagliate a problemi reali, e buona parte del suo “successo” è colpa, responsabilità, di quanti negli anni passati non hanno avuto la lucidità, la determinazione e la coerenza per individuare le patologie e proporre rimedi efficaci.

⁸ Articolo 1, comma 1, lettera a).

2. I primi provvedimenti: quattro assi interpretativi.

Torniamo al punto, e cominciamo dai provvedimenti già approvati, o in dirittura d'arrivo. Sono convinto che per coglierne l'ispirazione unitaria sia necessario far leva sul disegno di legge delega, che negli intendimenti del Ministro costituiva l'asse portante della riforma. Tuttavia, proprio alla luce della sofferta evoluzione di quel testo, che al momento ha portato ad un voto di astensione dell'opposizione parlamentare, mi sembra necessario partire da quanto è stato già deciso, o comunque formalizzato in modo più nitido.

Passo dunque in rapidissima rassegna la "manovra estiva" (il decreto legge n.112 del 2008 e la sua legge di conversione), i provvedimenti derivanti dall'originario disegno di legge 1441, e il disegno di legge finanziaria. A dir la verità non sono gli unici provvedimenti con incidenza sul funzionamento e sugli assetti interni delle amministrazioni: quasi tutti i decreti legge di questi mesi – dai rifiuti in Campania alla sicurezza, al primo decreto fiscale del giugno scorso – contengono disposizioni più o meno rilevanti sul tema. Non possiamo esaminarle per non frammentare troppo il ragionamento. Semmai possiamo sollevare il dubbio che la coerenza e l'organicità dei propositi riformatori del Ministro sono esposte ad alto rischio in una produzione normativa così alluvionale. Verrebbe quasi la tentazione di chiedere un "testo unico" delle innovazioni adottate in questi mesi, per riportarle almeno ad un comprensibile quadro di sintesi!

Dunque. Le diverse disposizioni si possono, a mio avviso, raccogliere lungo quattro assi portanti: il riduzione degli organici e degli assetti organizzativi della p.a., il controllo – anzi, il contenimento quali-quantitativo – della contrattazione collettiva, la lotta all'assenteismo e, più in generale, alle patologie dello svolgimento del rapporto di lavoro, l'apertura ad un rapporto più dinamico e "concorrenziale" con operatori privati. Non cito, tra gli assi portanti, l'attenzione a momenti e tecniche di misurazione e di valutazione (delle *performances* delle amministrazioni e delle prestazioni dei singoli dirigenti e dipendenti), pur presente in alcune disposizioni (anzitutto nel ddl AS 1082⁹), perché davvero, in questo caso, tutto ruota intorno al disegno di legge delega.

Nell'ordine.

3. La riduzione degli organici.

Mai, come in questo caso, si può dire che la quantità si fa qualità. Molto si è detto a proposito della scuola, della ricerca, dell'università, dei corpi armati dello Stato. Ma è l'impostazione generale - penso alle disposizioni sul *turn over*¹⁰ e a quelle sulle spese per il personale nelle amministrazioni territoriali¹¹, così come a quelle sul contenimento delle dinamiche retributive¹², già nella manovra estiva, poi nel DPEF, e ora nel disegno di legge finanziaria¹³) che rappresenta un primo cardine del disegno riformatore, esplicitando la convinzione che la p.a. – nel suo insieme – abbia organici esagerati, troppo numerosi e talora troppo pagati, che rappresentano di fatto il piombo nelle ali del paese.

Non importa che tutti i raffronti internazionali dicano il contrario; non importano gli allarmi di tutti i Sindaci, di ogni parte politica, né le evidenti *défaillances* in servizi delicatissimi. La logica dei "tagli orizzontali" non è solo rozza e sbrigativa; è piuttosto la spia di un duplice pensiero profondo: da un lato la concezione del servizio pubblico come costo, piuttosto che come risorsa (e dunque da contenere quanto più possibile); dall'altro

⁹ Si vedano l' art.15 (il terzo comma del nuovo art.6 bis del d.lgs. 165/2001) e l'art.18, comma 3

¹⁰ DL 112/2008, art.66

¹¹ DL 112/2008, art.76

¹² DL 112/2008, artt. 67, 69, 70

¹³ Art.2, commi da 27 a 35

l'idea che, "affamando la bestia", la si convincerà a cambiare. In qualche misura sono indice di questo atteggiamento anche le numerose disposizioni, disseminate nel decreto 112¹⁴ e nei ddl 1082¹⁵ e 1167¹⁶, che con soluzioni originali (talora brutali, altre volte più interessanti) consentono alle amministrazioni di "liberarsi della zavorra" di molti dipendenti: penso alla risoluzione unilaterale o consensuale, al c.d. esonero, in generale alla "rottamazione" dei dipendenti con maggiore anzianità contributiva, o alle norme per la definizione e gestione degli esuberanti a fronte di innovazioni organizzative. Penso ancor di più al tendenziale blocco dei percorsi di stabilizzazione dei precari, particolarmente inquietante nel vivo della drammatica crisi che avvolge il paese.

L'idea di fondo che traspare è semplice: meno persone al lavoro nella pubblica amministrazione, non importa dove e come fin qui impiegate, per liberare le energie più dinamiche del paese.

4. Il contenimento della contrattazione.

Il secondo asse: la contrattazione. Che le dinamiche contrattuali siano additate a causa principale degli incrementi di spesa lo spiega *apertis verbis* l'art.76.5 del decreto 112. Del resto, con piena coerenza, il decreto ha imposto una secca riduzione dei margini per la contrattazione di secondo livello nelle amministrazioni dello Stato¹⁷, il rallentamento delle dinamiche retributive per il personale non contrattualizzato¹⁸, il sostanziale blocco della contrattazione decentrata-integrativa anche nei comparti diversi dallo Stato, per il combinato disposto delle regole del patto di stabilità e delle specifiche norme sulla spesa per il personale negli enti locali e nelle camere di commercio¹⁹. E, sul piano ordinamentale, ha anticipato la riforma della contrattazione, rafforzando il ruolo della Corte dei conti, i controlli centrali sulla contrattazione di secondo livello, il regime delle responsabilità per le inottemperanze sostanziali o formali²⁰. La legge finanziaria – sempre in attesa della "grande riforma" annunciata (minacciata) dal disegno di legge delega – fa il resto, sia in termini di risorse per i rinnovi contrattuali, che di meccanismi "virtuosi" per liberare qualche margine alla contrattazione integrativa.

La norma più rilevante è però quella proposta dal comma 35 dell'art.2 del progetto di legge finanziaria: il testo originario, come si ricorderà, prevedeva l'erogazione unilaterale degli incrementi retributivi fino al 90% del totale, in caso di ritardo (o nelle more) dei rinnovi contrattuali. Il testo approvato alla Camera è un po' migliore, ma assai insidioso: l'erogazione non è più definita "unilaterale", ma tale resta, salvo l'obbligo di "sentire le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative", e la soglia del 90% è scomparsa. Potrebbe essere anche il 99%! Non mi sembra affatto un dettaglio, soprattutto pensando al "recupero all'unilateralità" che il disegno di legge delega ipotizza sulle materie oggetto della "parte normativa" dei contratti. Anche qui è il caso di dire che la quantità si fa qualità: se i margini della contrattazione sul salario – nazionale e decentrata integrativa – sono ridotti a poco o nulla, se anche su questo fronte si legittima l'azione unilaterale della parte datoriale, e se si prosciugano gli ambiti materiali della contrattazione "normativa", cosa resterà, al di là delle proclamazioni di principio, sul tavolo del negoziato tra le parti?

Non possiamo neppure sottovalutare gli effetti perversi che ebbero le erogazioni unilaterali degli incrementi retributivi in un passato neppure troppo remoto, prima della

¹⁴ Art.72

¹⁵ Art.15

¹⁶ Artt.7, 8 e 16

¹⁷ Art.67

¹⁸ Art.69

¹⁹ Artt.76, 77, 77-bis, 77-ter

²⁰ Già nel citato art.67, ma si veda ora l'art.2, comma 2, lett. h), n.6, del ddl AS847

definitiva contrattualizzazione del rapporto di lavoro: unilateralità e consociativismo si saldavano spesso, e sempre più spesso si salderanno – con rischi gravi sia per gli equilibri di bilancio che per l’etica dei rapporti – se si affermerà il principio, e poi la pratica, di consentire alle singole amministrazioni di “anticipare” a propria discrezione gli aumenti retributivi (e il passo verso le erogazioni individuali di antico sapore “padronale”, ad oggi vietate dall’art.2, comma 3, del d.lgs. 165/2001, è davvero breve...).

5. La lotta ad assenteisti e fannulloni.

Il terzo asse tematico su cui annodare le disposizioni introdotte o proposte è quello che in questi mesi ha suscitato maggiori attenzioni, polemiche e commenti. La lotta alle assenze, alle furbizie, a veri o presunti abusi sui posti di lavoro. Il furore moralizzatore dell’originario decreto legge ha già lasciato il passo a qualche correzione di rotta con il ddl AS1167: ad esempio sulle modalità di certificazione delle assenze (già corrette con una circolare, a fronte della loro oggettiva impraticabilità²¹), sulle assenze per malattia nei comparti sicurezza e difesa e nel Corpo dei vigili del fuoco e sul confuso e contraddittorio “comma 5” relativo alla “distribuzione delle somme dei fondi per la contrattazione integrativa” al personale assente per malattia²². Intanto però il rigore cresce (ma cresce soprattutto l’unilateralità) nella gestione del *part-time*²³; si lancia l’offensiva – un po’ temperata dagli emendamenti approvati alla Camera, ma come sempre accompagnata da violenti toni propagandistici – contro i permessi per l’assistenza a familiari portatori di handicap²⁴, e si apre una nuova pagina (nei modi e con i tempi di una delega legislativa) per la revisione delle normative in materia di congedi, aspettative e permessi²⁵.

Su questi punti si è già detto moltissimo; non serve ritornarci. Ma è necessario sottolineare tre elementi. Anzitutto: se – come credo – le patologie additate non sono una subdola “invenzione” del Ministro, ma un dato purtroppo oggettivo con cui fare i conti, è altrettanto indiscutibile il segno ideologico che accompagna le soluzioni proposte: alcune cose non si spiegano – le visite fiscali di domenica, il tentativo di colpire persino i genitori di ragazzi disabili – se non con un intento “punitivo” per una categoria di lavoratori considerati nell’insieme privilegiati e fannulloni: del resto, le continue esternazioni del Ministro non fanno che confermare questo dato. C’è dell’altro: anche questo ventaglio di disposizioni legislative ha consapevolmente inciso su materie ed istituti finora normati soprattutto dai contratti, sempre nell’intento di “recuperare” lo spazio per la disciplina unilaterale. I risultati sono però almeno contraddittori: così, nel comparto regioni-autonomie locali, è la stessa parte datoriale che chiede di definire nel prossimo CCNL le voci del “trattamento economico fondamentale” non decurtabili nelle assenze brevi²⁶, e il regime stabilito dall’art.71 del decreto 112 finirà per complicare la revisione delle disposizioni contrattuali sul trattamento economico nei periodi di malattia, che ambedue le parti auspicavano, ad esempio, per il personale supplente dei servizi educativi e scolastici. Infine, non si può tacere sull’equivoco culturale che discende da questa ossessiva campagna mediatica: pare ormai che la produttività (cioè l’efficienza, l’efficacia) di una grande organizzazione dipenda solo o soprattutto dalla somma dell’impegno individuale; insomma che il recupero di produttività della p.a. sia garantito dalla sconfitta di fannulloni e assenteisti. C’è, per lo meno, una

²¹ Cfr. art.71, circolare Dipartimento FP n.7/2008, ddl AS1167, art.19

²² AS1167, art.20

²³ DL 112/2008, art.73 e AS1167, art.11

²⁴ AS1167, art.18

²⁵ AS1167, art.17, ma si veda anche l’art.46 bis della legge 133/2008

²⁶ Cfr. atto di indirizzo approvato il 25.11.2008

formidabile sottovalutazione dei problemi organizzativi, delle logiche di insieme che guidano il successo dei grandi apparati, pubblici o privati.

6. Aprire le porte alla concorrenza!

Il quarto ed ultimo asse che emerge nel quadro normativo di questi mesi riguarda l'apertura a "soluzioni alternative" rispetto ai tradizionali assetti della p.a., particolarmente evidenti nel disegno di legge AS 1082. Il celebrato "piano industriale della p.a.", infatti, ci propone un ventaglio di ipotesi: l'*outsourcing* di servizi finora autoprodotti, un'accelerata "presa di coscienza" del precetto costituzionale sulla sussidiarietà orizzontale (chissà perché limitata solo a Comuni e Province...), l'inedita fattispecie della "esternalizzazione temporanea"²⁷. Sono ipotesi di per sé interessanti; da approfondire e verificare nell'attuazione pratica. Ma poi si aggiunge una concezione della flessibilità del lavoro pubblico dal sapore davvero sgradevole: riaprire le porte, con il massimo di disponibilità, ai contratti di lavoro flessibile e parasubordinato, con l'unica preoccupazione di non formare un nuovo "preariato di lungo corso"²⁸. Insomma, precariato usa e getta: il contratto a termine di durata triennale non serve ad affrontare emergenze o "picchi" di attività. Serve piuttosto a dare una perversa flessibilità, secondo le contingenze di bilancio, agli organici "normali".

L'enfasi retorica di queste ultime settimane sul progetto "reti amiche" consente di completare il quadro (a proposito, pensando allo spot televisivo: è più efficiente, oggi, un commissariato della Polizia di Stato o un ufficio di Poste italiane? Per rinnovare il passaporto non ho avuto dubbi, e ho preferito recarmi al commissariato ...). L'intento – dichiarato – è di alimentare una nuova concorrenzialità tra soggetti pubblici e privati nell'erogazione di servizi e persino di prestazioni amministrative (e magari, all'interno degli uffici pubblici, tra dipendenti "virtuosi" e fannulloni, tra vecchi "burocrati" e nuovi "flessibili"). Ma davvero si può banalizzare così il problema del modello di amministrazione pubblica? L'ordinamento europeo ci suggerisce piuttosto di identificare il *core business* dell'amministrazione, che non può non essere pubblico, per lasciare invece al mercato tutte le attività e i servizi che possono essere gestiti ed erogati in regime di concorrenza. Concorrenza tra le imprese, tra gli operatori del mercato, nel campo loro proprio, e non concorrenza tra pubblica amministrazione ed imprese in un campo incerto! Le incertezze sulla (ennesima) riforma dei servizi pubblici locali – pur con alcuni tratti positivi – sembrano confermare una certa confusione di idee...

7. La delega legislativa: una formidabile "rilegificazione".

Fin qui, dunque, i provvedimenti già approvati, o prossimi all'approvazione. Arriviamo dunque al cuore del problema, alla legge delega che dovrebbe ridisegnare il profilo del lavoro pubblico e della contrattazione collettiva.

Sappiamo già che il testo presentato dal Governo è stato rielaborato in misura significativa dalla Commissione affari costituzionali del Senato. E' un fatto di per sé importante e positivo, almeno perché sfata la diffusa convinzione della irrilevanza del lavoro (e della opposizione) parlamentare. Ma è bene entrare nel merito.

Il disegno di legge delega toccava cinque "oggetti" fondamentali: la disciplina della contrattazione collettiva (anzitutto, il riparto tra legge e contratto nella disciplina del lavoro pubblico); sistemi, criteri e metodi della valutazione (delle *performances* delle amministrazioni e della qualità-quantità delle prestazioni dei singoli dirigenti e dipendenti);

²⁷ Rispettivamente artt. 15.1, 16.2 e 17.1

²⁸ DL 112/2008, art.49

la definizione dei meccanismi di incentivazione o di premio, anche nei percorsi di carriera; il ruolo della dirigenza pubblica; il regime disciplinare²⁹. Il lavoro della Commissione ha aggiunto un altro elemento non di poco conto, con l'articolo 9 sul ruolo della Corte dei Conti nel sistema dei controlli³⁰.

L'obiettivo di questa relazione mi impone di concentrare l'attenzione essenzialmente sul primo punto: il rapporto tra legge e contratto, il percorso di ridefinizione delle fonti e le possibili conseguenze sul modello di amministrazione pubblica. Non sottovaluto affatto l'importanza degli altri argomenti trattati nel disegno di legge delega (del resto la Fondazione Luoghi comuni già il 26 giugno scorso aveva già promosso un importante seminario sui temi della valutazione e dei sistemi incentivanti), né mi sfuggono il significato e il valore – anche politico – delle novità emerse grazie al confronto in Commissione, in particolare in tema di azioni individuali e collettive a tutela della quantità e qualità dei servizi resi³¹, di trasparenza dell'azione e dell'organizzazione amministrativa³², anche con il coinvolgimento delle formazioni sociali, e di funzionamento dell'"organismo centrale" – Agenzia, Autorità – preposto a compiti di indirizzo, coordinamento e sovrintendenza dei sistemi e delle attività di valutazione delle diverse amministrazioni, e collocato ormai – in posizione di autonomia e di indipendenza – nell'ambito dell'Aran³³.

Temo però che la sacrosanta attenzione su questi elementi finisca per mettere in ombra la questione centrale, che provo a sintetizzare con tre interrogativi:

- a) siamo dinanzi ad una mera, seppur importante, ridefinizione degli ambiti riservati alle due fonti più importanti – la legge e il contratto - o emerge piuttosto una cesura radicale rispetto al quadro legislativo degli ultimi quindici anni in tema di contrattualizzazione dei rapporti di lavoro nella pubblica amministrazione?
- b) se così fosse, quali potrebbero essere le conseguenze dell'operazione (anzitutto sul rapporto tra legge dello Stato, leggi regionali e fonti autonome degli enti locali, così come sul riparto di giurisdizione)?
- c) e infine, non si rischia per questa via di insidiare altri e più rilevanti principi, desumibili dalle norme costituzionali vigenti?

8. Cambiamenti in corso.

Sul testo presentato dal Governo, non avrei avuto dubbi: la proclamata intenzione di completare la "convergenza del mercato del lavoro pubblico con quello del lavoro privato" era platealmente contraddetta da una formidabile rilegificazione di ambiti materiali e di istituti fin qui normati dai contratti nazionali di lavoro, ma soprattutto tipici della contrattazione anche nei più importanti settori privati. Dai percorsi di carriera ai sistemi premianti. L'elencazione delle materie riservate alla legge non consentiva equivoci, ed autorizzava l'interrogativo che già ci siamo posti: quale spazio sarebbe rimasto alla contrattazione, con la tenaglia di questo provvedimento e delle regole sempre più stringenti sulla parte economica dei contratti? Del resto l'articolato tradiva la consapevolezza dell'operazione (e anche un certo imbarazzo) con una *excusatio non petita* destinata ad aggravare il problema: mi riferisco al progressivo slittamento, previsto dall'articolo 2, della "*ripartizione delle materie affidate alla regolamentazione della legge o dei contratti collettivi, anche al fine di modificarne i relativi ambiti di competenza*" in relazione (cioè, conseguentemente) "*agli specifici andamenti e alle esigenze della contrattazione collettiva*"³⁴. In altre parole:

²⁹ Rispettivamente agli artt.2, 3, 4, 5 e 6

³⁰ Art.9

³¹ Art.3, comma 2, lett.i)

³² *Idem*, lett.g)

³³ *Idem*, lett.f)

³⁴ Art.2, comma 2, lett. c)

vediamo come va, e poi, semmai, spostiamo ancora un po' il confine ... Anche questa disposizione, però, è stata emendata. Vediamo allora di valutare, nel loro insieme, l'impatto dei cambiamenti.

Indubbiamente il testo attuale propone alcune importanti novità. Sul nodo centrale – il rapporto tra legge e contratto – ne colgo almeno sei:

- a) il coinvolgimento della Conferenza unificata nel procedimento di attuazione della delega legislativa (con un grado differenziato di partecipazione nelle diverse materie)³⁵
- b) il riconoscimento, nell'*incipit* dell'articolo 2, del ruolo degli “atti organizzativi” e della “autonoma determinazione dei dirigenti” come *tertium genus* tra legge e contratto, terzo elemento, nel sistema delle fonti della disciplina del lavoro nella pubblica amministrazione
- c) la sottolineatura che comunque dovrà rimanere “riservata alla contrattazione collettiva la determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro”³⁶
- d) la soppressione dell'elencazione puntuale di materie fin qui in larga parte normate dai contratti, e richiamate nel dominio della legge
- e) la correzione dell'incredibile “piano inclinato” poc'anzi descritto (lo scivolamento progressivo dal contratto alla legge), con un più appropriato “monitoraggio sull'effettività e congruenza della ripartizione delle materie attribuite alla regolazione della legge o dei contratti collettivi”
- f) il richiamo alle “modalità attuative stabilite dalla contrattazione collettiva” nella delega relativa alla definizione degli strumenti “finalizzati a favorire il merito e la premialità”³⁷.

Sarebbe sciocco sottovalutare queste novità, tanto più nel quadro delle importanti modifiche portate in altre parti del disegno di legge. Tuttavia mi sembra che resti immutato l'intendimento di recuperare nel vivo della p.a. quel “potere datoriale” – il potere unilaterale del datore di lavoro – che appare eroso da una contrattualizzazione (in specie di secondo livello) troppo pervasiva, ai limiti della co-gestione, e comunque spinta oltre i limiti (a suo tempo) fissati dal legislatore e dagli stessi contratti collettivi nazionali di lavoro. Questo “recupero di unilateralità” era del resto fin dall'inizio l'unica chiave possibile per spiegare la contraddizione tra l'intenzione proclamata di completare la “convergenza con il lavoro privato” e l'oggettiva rilegificazione del rapporto di lavoro nella pubblica amministrazione.

9. Contrattualizzazione del lavoro pubblico e distinzione tra politica e gestione amministrativa: un nesso inscindibile.

Non mi pare questa la sede per valutare quando, quanto e in che misura la contrattazione collettiva abbia davvero, come suggerisce il Ministro, “invaso (indebitamente) il campo” del datore di lavoro pubblico. La domanda importante è piuttosto un'altra: ma davvero la legge può essere l'espressione del “potere datoriale”? La legge dovrebbe essere piuttosto lo strumento del *pactum civitatis*, la cornice entro cui si sviluppa liberamente la dialettica sociale. E dunque il potere del datore di lavoro, anche nella pubblica amministrazione, dovrebbe definirsi “a valle”, nei confini determinati prima dalla legge (e comunque della regolamentazione “politica”) e poi dal contratto collettivo (nazionale o decentrato-integrativo). E questo è lo spazio della dirigenza pubblica, il campo della funzione “gestionale”, indipendente, imparziale, autonoma dalla politica. Lo schema “più

³⁵ Art.1, comma 2

³⁶ Art.2, comma 2, lett. a)

³⁷ Art. 4, comma 1

legge, meno contratto” - a dispetto di quanto si dice in altre parti del ddl – rischia proprio, a mio avviso, di “schiacciare” la dirigenza, di espandere impropriamente il “dominio della politica”, di mettere in crisi il principio della distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo e quelle di gestione amministrativa, perno delle riforme dell’ultimo quindicennio.

La Corte costituzionale, con sentenze sempre più esplicite ed incisive – ha voluto chiarire che quel principio, anche se è formalizzato nel diritto positivo solo a partire dai primi anni ’90, ha un sicuro fondamento costituzionale, perché consente di realizzare nel concreto la difficilissima “quadratura del cerchio” propria di ogni ordinamento democratico, laddove si pretende un’amministrazione pubblica sempre più “politica”, in coerenza con il principio di sovranità popolare (e, sul territorio, con il riconoscimento dell’autonomia politica delle collettività locali) e sempre più imparziale, a tutela dell’uguaglianza dei cittadini³⁸. E la stessa Corte ha seguito il processo evolutivo della contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico cogliendone dapprima la piena legittimità, ma poi la funzionalità rispetto proprio al perseguimento di quell’equilibrio essenziale tra le ragioni della politica e le ragioni dell’imparzialità³⁹.

In altre parole, la contestualità storica della contrattualizzazione del lavoro pubblico e della piena affermazione della distinzione tra funzioni politiche e gestione amministrativa non è casuale: l’una riforma è funzionale all’altra; la rinuncia all’approccio unilaterale nella disciplina del lavoro pubblico è la premessa necessaria per il rispetto dell’autonomia funzionale degli apparati professionali della p.a.. Ci tornerò in conclusione: questo equilibrio è tanto più prezioso, tanto più indispensabile al corretto funzionamento delle istituzioni e della società, da quando il nostro paese ha, fortunatamente, imboccato la via della fisiologica alternanza tra maggioranze diverse in ogni livello di governo, con sistemi istituzionali ed elettorali a vocazione maggioritaria o che in modo più o meno esplicito consentono l’investitura diretta degli esecutivi.

Ebbene, non mi sembra che gli emendamenti approvati in Commissione siano tali da superare ogni preoccupazione. Non c’è più l’elenco delle materie riservate al dominio della legge, ma che vuol dire? C’è un semplice rinvio al secondo *round* della legislazione delegata, o c’è un vero ripensamento? Quelle materie – che del resto ritroviamo “legificate” negli articoli successivi al 2⁴⁰ (ma allora, dov’è il ripensamento?) – toccano istituti centrali nell’esperienza della contrattazione collettiva nazionale dell’ultimo decennio, e certamente propri dell’autonomia negoziale delle parti in tutti i settori del lavoro privato: mi riferisco ai sistemi premianti (e al loro valore retributivo), ai criteri generali di procedure e finalità della valutazione, ai percorsi di carriera, al regime disciplinare. Ma nel pubblico, proprio per gli angusti margini della “contrattazione sul salario” richiamati poc’anzi, queste stesse materie rappresentavano spesso il “cuore” del contratto, ed apparivano anche per questo funzionali ad assicurare l’autonomia dell’apparato professionale dai mutevoli voleri della politica.

Vorrei, su questo punto, evitare un facile equivoco. Il punto, a mio avviso, non è il merito delle soluzioni proposte, ad esempio in materia di progressioni economiche o di retribuzioni incentivanti, ma lo strumento per disciplinarle. In questo campo non può valere il famoso detto di Deng Xiao Ping per cui non importa se il gatto sia bianco o nero, perché ciò

³⁸ In particolare, cfr. le sentenze nn.103/2007, 104/2007, 161/2008, 351/2008

³⁹ In particolare, cfr. le sentenze nn.313/1996 e 309/1997

⁴⁰ Non sono questioni di poco conto: i metodi e i criteri della valutazione (art.3), i sistemi incentivanti e le progressioni di carriera (art.4), la disciplina della dirigenza, con il suo status disciplinare e retributivo, e la regolazione dei rapporti con l’autorità politica e con il personale dipendente (art.5), il “codice disciplinare” (art.6)

che importa è che sappia acchiappare i topi. Non è affatto la stessa cosa se un istituto è disciplinato dal contratto nazionale di lavoro o dalla legge. Mi permetto di insistere su questo punto proprio perché la modesta esperienza personale che ho in materia di contrattazione è stata tutta spesa dalla parte datoriale (pubblica): voi ricorderete che il Comitato di settore del comparto regioni – enti locali nell’ultima tornata contrattuale, per il quadriennio normativo 2006-2009, propose una nuova struttura del salario, addirittura con il definitivo superamento delle progressioni economiche orizzontali. Immaginatevi dunque se non condivide le critiche più aspre sui modi con cui spesso quell’istituto è stato utilizzato, e sui suoi limiti intrinseci. E tuttavia avrei voluto che il contratto – con il concorso di ambedue le parti – avesse la forza e il coraggio di prendere atto del fallimento di una importante innovazione del CCNL del ’99, per definire soluzioni nuove e più avanzate.

Ancora: trovo pertinenti, in larga parte convincenti, gli indirizzi per i prossimi rinnovi contrattuali diramati non molte settimane or sono dallo stesso Dipartimento per la funzione pubblica, proprio per gli accenti sulla valutazione e sui sistemi premianti. E tuttavia vi posso testimoniare l’imbarazzo di molti componenti di quello stesso Comitato di settore, che pochi giorni or sono ha approvato l’atto di indirizzo per il biennio 2008-2009, per la difficoltà di esercitare con pienezza e dignità il proprio ruolo, a fronte di una parte economica sostanzialmente già decisa, ed una parte normativa che tende ormai a sfuggirgli dalle mani. Si voleva – si vuole – conquistare un più forte margine di autonomia organizzativa e gestionale da parte del *management* pubblico? La sede era – dovrebbe essere – quella dei rinnovi contrattuali, dove le parti datoriali (e l’Aran per loro) avrebbero tutto il diritto di porre questioni così importanti e così difficili. C’è insomma bisogno, per l’equilibrio del sistema, di parti datoriali pubbliche più autorevoli ed esigenti (a questo dovrebbe servire una riforma radicale dell’Aran), non di una loro “ritirata” dietro allo schermo della legge.

10. La “rivincita della legge” (e la sconfitta della dirigenza).

La dirigenza resta, a mio avviso, il vaso di coccio, nonostante i correttivi apportati all’articolo 5 del disegno di legge. In particolare gli effetti della valutazione continuano a sembrare (giustamente) considerati nel loro versante negativo (incidenza sulla retribuzione di risultato, e soprattutto sul conferimento degli incarichi, dei giudizi negativi sugli obiettivi conseguiti e sui comportamenti organizzativi), ma non sono simmetricamente richiamati a garanzia del dirigente esposto al mancato rinnovo dell’incarico, pur a fronte di comprovati risultati lusinghieri. Anche nella gestione delle risorse umane, il dirigente che emerge tra le righe degli articoli 3, 4, 5 e 6 è ben armato di “bastone”, ma non di “carota”: spetterà a lui una accentuata responsabilità disciplinare, per le colpe sue e per quelle non rilevate dei suoi collaboratori, ma lo si lascia ai margini dei sistemi di valorizzazione, se e in quanto si punta ad una sostanziale “concorsualizzazione” anche delle progressioni economiche orizzontali⁴¹ (in nome del mito della “oggettività” che, ahimè, accomuna spesso legislatore e sindacato ...) e si attribuisce agli “organismi (indipendenti) che svolgono funzioni di controllo e di valutazione” – insomma, ai nuclei di valutazione, comunque denominati - anche la valutazione di tutto il personale dipendente⁴².

Né la Commissione è riuscita a spiegare in cosa debba consistere l’autonomia dei dirigenti “rispetto alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori e all’autorità politica”⁴³. L’obiettivo proposto appare incongruo, o comunque mal formulato: se si ipotizzano “incompatibilità” con le appartenenze sindacali o politiche, sono fortissimi i dubbi di

⁴¹ Art.4, comma 2

⁴² Art.3, comma 2, lett. e)

⁴³ Art.5, comma 2, lett. i)

legittimità costituzionale ex artt. 39, 49 e 98; se ci si riferisce alle incompatibilità già stabilite dalla legge (ad esempio per gli organi delle amministrazioni locali, o per le commissioni di concorso ex art.35/d.lgs.165), non si comprende cosa si debba aggiungere e perché; se si vuole “svincolare” i dirigenti dai vertici politici dell’amministrazione di appartenenza, occorrerebbe lavorare piuttosto sul procedimento di conferimento degli incarichi, ma valutandone bene le implicazioni sul versante delle legittime prerogative degli organi di governo. Resta insomma il sapore agro del mito *retro* di una dirigenza pubblica apolitica e asindacale, alla fine più subalterna e meno indipendente.

Viene persino il dubbio che – a fronte di una giurisprudenza costituzionale sempre più attenta e rigorosa nel preservare l’autonomia della dirigenza (compresa quella con contratti a tempo determinato), a fronte di *spoils systems* indiscriminati – il legislatore abbia adombrato un più radicale cambio di passo, riservando a sé (alla legge, ma, come vedremo, anche agli atti normativi delle altre amministrazioni) il “centro del campo”.

11. Centralità della legge dello Stato, o frantumazione delle regole?

C’è un’altra questione, non meno importante, già segnalata dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni e dalle rappresentanze associative delle autonomie locali. Si fa presto a dire “legge”, perché indubbiamente il proposito di legiferare in tema di lavoro pubblico (di rilegificarne tratti essenziali) costringe ad un chiarimento più radicale ed urgente sui limiti costituzionali della potestà legislativa dello Stato. Il riferimento alla materia dell’ordinamento civile era possibile e coerente fino a quando la legge si limitava a definire alcune specificità funzionali nel quadro unitario della disciplina del lavoro subordinato: su questo la Corte è stata assai esplicita⁴⁴. Ma se le “specificità” giungono – come si è detto – fino a normare ambiti e materie *naturaliter* riconosciuti all’autonomia negoziale tra le parti nei settori privati, l’unitarietà viene meno. Può venir meno, temo, il fondamento costituzionale della potestà legislativa dello Stato. Occorre allora chiarire subito le intenzioni: si vuole legiferare solo per una parte dell’amministrazione pubblica – per le amministrazioni statali e per gli enti pubblici nazionali - lasciando un campo sterminato non più al contratto nazionale, ma alle diverse leggi regionali, o addirittura ai regolamenti delle autonomie locali e funzionali, o si vuole trovare un “appiglio costituzionale” per imporre regole uniformi a tutti?

Il sospetto è autorizzato dal quarto comma dell’art.1, con il richiamo alla potestà esclusiva dello Stato, genericamente intesa, e persino ai principi generali dell’ordinamento giuridico “ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali negli ambiti di rispettiva competenza” (quasi che si voglia ipotizzare che ciò che non troverà posto nell’una potrebbe essere rintracciato negli altri ...). Del resto nell’insieme della legislazione statale è invalsa (non da oggi, a dire il vero...) l’abitudine ad un uso a dir poco disinvolto di alcune materie - dai livelli essenziali delle prestazioni ai principi di coordinamento della finanza pubblica – per banalizzare il riparto di competenze stabilito dall’articolo 117. A volte – ricordo il precedente della legge n.131/2003 (la c.d. “legge La Loggia) – l’”invenzione” dei principi generali in materia di organizzazione pubblica⁴⁵ fu accolta da molti con soddisfazione, perché toglieva a molti le castagne dal fuoco. Ma davvero si può pensare, su materie così delicate e controverse, di continuare a dimenticare che la Costituzione, piaccia o non piaccia, consente allo Stato di legiferare solo in materia di organizzazione delle proprie amministrazioni, e non per quelle degli enti ad autonomia costituzionalmente garantita?

⁴⁴ Cfr., ad esempio, Corte cost. n.95/2007.

⁴⁵ Art.4, comma 2

Di più: affidando alla legge il compito di disciplinare in modo uniforme aspetti essenziali dell'organizzazione del lavoro – lo ripeto: le carriere, i sistemi di valutazione, i meccanismi di incentivazione – si finisce inevitabilmente per riproporre l'idea assolutamente obsoleta dell'uniformità organizzativa per amministrazioni tanto diverse tra loro. Finora è stata proprio la piena contrattualizzazione – con pochissimi elementi riservati alla disciplina legislativa statale – a consentire, con i contratti nazionali di comparto, e a valle la contrattazione decentrata integrativa, l'articolazione dei modelli organizzativi, in un quadro di valori e principi comuni, prima per grandi comparti e poi per singola amministrazione. Ma quando tutto lo spazio sarà stato “recuperato” dalla legge?

Naturalmente è possibile uno scenario di segno opposto, con il riconoscimento della latitudine limitata della potestà legislativa dello Stato, e la conseguente differenziazione delle regole del “lavoro pubblico”, magari anche come esito di un giudizio di legittimità costituzionale proposto da qualche regione. Alla luce del quadro niente affatto entusiasmante della legislazione regionale – e della sua concreta attuazione – nei sette anni che ci separano dalla riforma costituzionale del 2001, non c'è da stare ottimisti. E la “filosofia dell'unilateralità”, moltiplicata per quante sono le regioni, e poi per ciascuna Provincia e ciascun Comune, aprirebbe davvero spazi inquietanti ad un governo del lavoro pubblico del tutto discrezionale, ai limiti della clientela, con rischi evidenti proprio per la tenuta della spesa pubblica. Ma il timore più forte è che una maggiore asimmetria tra la legislazione statale e quelle regionali in tema di organizzazione del lavoro nella p.a. alimenti di nuovo, e con argomenti ben più forti, le spinte per il superamento dello stesso contratto nazionale, verso una frantumazione dei principi e dei valori del lavoro pubblico (a quel punto affidati solo alla vigile tutela della Corte costituzionale sulla legislazione regionale) con rischi gravi per i diritti dei cittadini, oltre che dei lavoratori.

12. Quale giudice/quantità giudici per il lavoro pubblico?

C'è ancora un punto che mi sembra necessario richiamare all'attenzione. La “legificazione” di alcune materie finora disciplinate dai contratti – le progressioni di carriera, in specie quelle meramente economiche, la quantificazione, definizione e distribuzione delle parti variabili della retribuzione legate ai risultati e alla quantità e qualità della prestazione, il “codice disciplinare” – porterà inevitabilmente con sé una modificazione delle posizioni soggettive, e conseguentemente un diverso riparto della giurisdizione. L'“ingresso” del giudice del lavoro nel mondo della p.a. non è stata una operazione indolore, né priva di problemi (e ancora oggi sono numerosi i casi di incerta o sovrapposta giurisdizione). E forse la p.a. ha sofferto di un “sovraccarico” di giurisdizioni concorrenti: quella civile, quella amministrativa e – non possiamo dimenticarla – quella contabile. In particolare la responsabilità dirigenziale – teoricamente protesa al risultato, alla ottimizzazione delle *performances* e al conseguimento degli obiettivi fissati dall'autorità politica – è sembrata perdersi in un continuo slalom tra le diverse giurisdizioni (e le loro diverse “culture”). Cosa accadrà ora? Il giudice amministrativo, anche grazie alle nuove ipotesi di giurisdizione esclusiva, ritorna pienamente in campo⁴⁶; la Corte dei conti – sia pure con l'esile diaframma tra controllo collaborativo e controllo giurisdizionale⁴⁷ – si erge a baluardo dell'efficienza amministrativa. In particolare, mi piacerebbe che qualcuno riflettesse sui rischi di confusione-sovrapposizione tra le disposizioni dell'articolo 3, lettera *i*), e dell'articolo 9, che in modi diversi affidano al giudice amministrativo e alla Corte dei conti la verifica dei

⁴⁶ In particolare, art.3, comma 2, lett. *i*)

⁴⁷ Del resto anche in questo ddl la responsabilità erariale si aggrava, ad esempio con la previsione dell'art.6, comma 2, lett. *i*), niente meno per la “mancata individuazione delle unità in esubero”

comportamenti degli apparati pubblici, con una curiosa inversione di culture giurisdizionali, con il primo più attento agli standard di qualità e di efficacia e la seconda concentrata sulla regolarità formale e procedurale. Insomma, quale giudice/quanti giudici si pronunceranno su una progressione economica poco selettiva, o un incentivo poco motivato? E' davvero questa la strada per rafforzare il ruolo dei dirigenti (e simmetricamente per tutelare l'interesse generale al buon funzionamento della p.a. e gli interessi dei lavoratori a trattamenti equi ed imparziali)?

13. Considerazioni conclusive.

Non mancano, insomma, le ragioni per guardare con vera preoccupazione all'asse strategico della riforma delineata con il disegno di legge delega, e concretamente anticipata con il decreto legge dell'estate scorsa, e con l'insieme dei provvedimenti in avanzatissimo stato di esame parlamentare, destinati a diventare legge nelle prossime settimane. Per questo a me sembra insufficiente valutare le singole disposizioni: quelle certamente interessanti – il modello di agenzia/autorità istituita per la valutazione, le tecniche di *bench marking*, i “programmi per la trasparenza”, la “discesa in campo” del cittadino-utente – e quelle più discutibili, richiamate nella prima parte di questa relazione. Se è vero – lo ha affermato il Ministro fin dalle prime battute della legislatura – che la delega per la riforma del lavoro pubblico e della contrattazione collettiva rappresenta la cornice ed offre il respiro strategico di tutti i frammenti che si sono prodotti in questi mesi, il giudizio fondamentale deve essere sul suo “nocciolo duro”.

E il punto è dunque proprio il modello, l'idea di amministrazione nell'epoca del bipolarismo e dell'alternanza, nella stagione della legittimazione popolare dei governi e della “cultura maggioritaria” e del significato che può assumere, in tale contesto, la “rivincita” della legge sul contratto. Se – come pure ricorda il relatore senatore Vizzini – la contrattualizzazione conquistata e costruita negli anni '90 è (anche) funzionale a garantire il principio di distinzione tra le responsabilità della politica e quelle della dirigenza, a me pare che oggi più che mai si dovrebbe preservare l'autonomia degli apparati professionali della pubblica amministrazione, come via maestra per inverare il principio della separazione dei poteri in una democrazia matura. Non voglio scomodare Montesquieu o la Dichiarazione del 1791, secondo cui non era degna di definirsi costituzionale una società in cui la garanzia dei diritti non fosse stata assicurata, né la separazione dei poteri determinata. Bastano gli antichi precetti della Costituzione del '48 - i pubblici impiegati al servizio esclusivo della Nazione, l'organizzazione degli uffici in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione – che appaiono oggi straordinariamente attuali e preveggenti: la bussola su cui si dovrebbero orientare le riforme pur necessarie.

Post scriptum

Il senatore Pietro Ichino – intervenendo nel corso del seminario – ha sottolineato come una “triade di innovazioni”, portate dall'opposizione nel vivo del confronto parlamentare, abbia cambiato l'asse, e forse il “segno” del provvedimento: si riferiva ai meccanismi tesi a garantire indipendenza e autorevolezza alle valutazioni, al principio di “trasparenza totale”, alla cultura del bench marking. Non sottovaluto affatto questi nodi (e mi scuso se, per evidenti limiti di tempo e di spazio, vi ho dedicato solo un cenno rapidissimo). Credo anzi che questi elementi siano (possano essere) funzionali proprio alla garanzia dell'autonomia degli apparati professionali della p.a. che, come già detto, pare a me un valore costituzionale da preservare gelosamente. Tuttavia non si debbono neppure sottovalutare tutti gli altri elementi del disegno di legge. La rilegificazione – spero di averlo

dimostrato – c'è ancora, e ci sono ancora i fortissimi pericoli che ne derivano. Non credo proprio che, con questo impianto legislativo, possa avere ancora cittadinanza la disposizione oggi posta all'art.2, comma 2, del d.lgs. 165/2001, che garantisce la prevalenza delle norme pattizie sulle "incursioni unilaterali" di leggi, regolamenti o statuti...