

Regioni e Lavoro pubblico: contratto collettivo, disciplina del personale e della dirigenza
(post riforma del Titolo V, parte II, Cost. e post d.lgs. n. 150/2009).

(Gianfranco D'Alessio).

L'ipotesi di lavoro muove dall'esigenza di verificare quale autonomia hanno esercitato le Regioni in tema di disciplina e gestione del personale e della dirigenza a seguito della riforma del Titolo V, parte seconda, Cost., e quale autonomia avranno a seguito degli interventi operati dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni".

Occorre muoversi dunque
su due "sezioni" temporali:



- a) Gli interventi operati dalle Regioni nella fase *post* Titolo V, parte seconda, Cost.;
- b) Le possibili ricadute per le Regioni della riforma intervenuta con il d.lgs. n. 150/2009 (c.d. "decreto Brunetta")

a) Gli interventi operati dalle Regioni nella fase *post* Titolo V, parte seconda, Cost..

Al fine di verificare il grado di avanzamento dell'operato delle Regioni in tema di lavoro pubblico a seguito della riforma del Titolo V, parte seconda, Cost., occorre mettere a fuoco in termini teorici cosa le Regioni avrebbero potuto fare e successivamente procedere alla verifica di come realmente hanno operato. Sotto il profilo teorico si ricorda che è già presente una consistente produzione dottrinale e giurisprudenziale (in particolare Corte Costituzionale) relativa alla collocazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni a seguito della riforma del Titolo V, parte seconda, Cost., (della quale appare comunque opportuno fornire una ricostruzione). Sia pure in estrema e semplificata sintesi, il punto d'arrivo di queste (molto articolate) riflessioni, sulla base della interpretazione evolutiva dell'art. 97, comma 1, Cost. e del nuovo testo dell'art. 117 Cost., si può individuare nella volontà di salvaguardare l'unitarietà dell'impostazione contrattuale e della tutela dei diritti dei lavoratori riconoscendo alla competenza esclusiva dello Stato (e, dunque, con la riconduzione della disciplina del lavoro pubblico all'"ordinamento civile" ex art. 117, comma 2, lett. l)) sia la contrattazione

collettiva nazionale, sia, più in generale, i rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici, nonché gli atti di micro-organizzazione, dove la P.A. agisce con le capacità ed i poteri del privato datore di lavoro (ex art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001). La macro-organizzazione è stata invece ritenuta di competenza della legislazione esclusiva dello Stato relativamente “all’ordinamento ed all’organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” (art. 117, comma 2, lett. g)), mentre è stata ritenuta di competenza della potestà legislativa “residuale” delle Regioni, per quanto attiene all’ordinamento ed all’organizzazione degli enti pubblici non nazionali (art. 117, comma 4, Cost.), cui si affianca la competenza regolamentare degli Enti locali ex art. 117, comma 6, Cost.. Tuttavia questo sintetico schema non è che il punto di partenza per affrontare una analisi sul campo, complessa ed articolata, che deve coinvolgere una pluralità di fonti di carattere normativo, amministrativo e contrattuale, tenendo conto dell’apporto della giurisprudenza, ed in particolare delle pronunce della Corte Costituzionale.

Con riferimento alla dimensione della contrattazione collettiva, i problemi di ricostruzione del quadro teorico di riferimento in ordine alla tematica del lavoro pubblico sono particolarmente complessi per la peculiare posizione della stessa contrattazione, come “materia da regolare” e come “strumento di regolazione di materie nell’ambito di quanto affidato alla potestà legislativa di Stato e Regioni”. Il modello di contrattazione collettiva delineato dal legislatore della riforma del lavoro pubblico degli anni Novanta si articola, secondo quanto stabilito nel d.lgs. n. 165/2001, su un livello nazionale, che ha il compito di fissare materie e limiti, e su autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, che si presenta come una contrattazione di natura derivata in quanto “si svolge nelle materie e nei limiti stabiliti dai CCNL, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi prevedono”.

L’assetto “multilivello” della negoziazione collettiva rende necessaria l’analisi sia della contrattazione nazionale (di comparto e di area, con specifico riferimento al Comparto Regioni ed Autonomie locali ed all’Area II della dirigenza), che la derivata contrattazione decentrata/integrativa, nella dimensione temporale antecedente e successiva alla legge di revisione costituzionale del 2001, dunque dalla tornata contrattuale 1998 –2001 alle tornate contrattuali successive, a partire dal quadriennio 2002 –2005, tenendo conto di una duplice prospettiva:

- a) l’individuazione delle tipologie di materie oggetto di contrattazione in sede decentrata integrativa e del “grado” di regolamentazione delle stesse;
- b) l’individuazione della “modalità” di regolamentazione contrattuale delle materie in sede decentrata/ integrativa, al fine di verificare se sussistano delle possibili “interazioni” tra contrattazione e normativa (statale e/o regionale).

In questo contesto, le problematiche connesse all’attuazione del Titolo V, parte seconda, Cost. coinvolgono, oltre alle materie oggetto di regolamentazione, anche i soggetti della contrattazione collettiva, in particolare con riferimento alla identificazione della delegazione di parte pubblica, a livello nazionale: basta ricordare il dibattito, sviluppatosi nel periodo successivo alla riforma costituzionale, sulla ulteriore sussistenza di una legittimazione dell’ARAN ad “impegnare”, attraverso la contrattazione nazionale, anche le Regioni, in settori in cui il legislatore regionale ha un’ampia competenza esclusiva in materia di organizzazione e ordinamento, sia per la Regione medesima sia per altri comparti che si sviluppano ed articolano a livello subnazionale (ad es., sanità ed istruzione).

Al di là delle varie posizioni proposte dalla dottrina per la valorizzazione del ruolo delle Regioni e delle Autonomie locali, in qualità di soggetti della contrattazione (delle quali

andrebbe sinteticamente dato conto), sembra interessante esaminare le esperienze delle c.d. ARAN regionali presenti nelle Regioni a statuto speciale, a partire dall’Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile della Regione Sicilia (Aran Sicilia) e dal Comitato per la Rappresentanza Negoziabile della Regione Sarda (CO.RA.N).

Con riferimento alla dimensione degli **interventi normativi regionali**, occorre verificare i contenuti degli Statuti regionali, delle disposizioni legislative, dei regolamenti, per stabilire come le Regioni hanno operato:

- in generale per gli atti di macro organizzazione (ed in particolare per l’organizzazione degli uffici);
- per la disciplina della distinzione tra politica ed amministrazione (principio vincolante per tutti, ma suscettibile di essere variamente articolato nelle realtà regionali), e dunque verificare come si sono delineati i rapporti tra gli organi di governo e quelli di gestione (con una attenzione alle numerose disposizioni regionali coinvolte in questi anni da giudizi di legittimità costituzionale relativamente alle forme di *spoils system*);
- per il regime giuridico dei dirigenti, dove si presenta un maggiore intreccio fra organizzazione e lavoro.

L’intento è quello di verificare l’esistenza e l’entità delle differenti soluzioni proposte dalle Regioni, nonché individuare eventuali possibili “sconfinamenti” nell’ambito della gestione del rapporto di lavoro.

Con riferimento ai regolamenti l’attenzione va rivolta a quelli approvati o modificati dopo l’entrata in vigore della Legge costituzionale n. 3/2001, per stabilire se e quali Regioni abbiano rivisitato il proprio ordinamento interno alla luce dei nuovi assetti di poteri. Si tratta di verificare quali possibili e nuovi spazi di autonomia sono stati utilizzati e quali atti sono stati redatti ricorrendo a formulazioni analoghe, e senza una spiccata spinta innovatrice in grado di sfruttare gli spazi di autonomia consentiti dalla riforma costituzionale.

In questo percorso una attenta analisi dovrà riguardare le **pronunce della Corte Costituzionale**, che a più riprese è intervenuta in tema di lavoro pubblico a seguito della riforma costituzionale del 2001. Occorrerà mettere in rilievo le criticità emerse rispetto ai provvedimenti adottati dalle Amministrazioni regionali e le soluzioni interpretative che la Consulta ha adottato per dirimere i conflitti insorti tra Stato e Regioni nelle fattispecie oggetto di conflitto, proponendo indicazioni (talvolta “conservative”, soprattutto relativamente alla salvaguardia del “coordinamento della finanza pubblica”) sullo spazio da riconoscere all’esercizio della potestà legislativa delle Regioni nelle materie concorrenti di cui all’art. 117, comma 3, Cost. ed in quelle residuali, di cui all’art. 117, comma 4, Cost..

b) Le possibili ricadute per le Regioni della riforma intervenuta con il d.lgs. n. 150/2009 (c.d. “decreto Brunetta”)

Il d.lgs. n. 150/2009 opera un’ampia revisione del quadro delle regole legislative in tema di lavoro pubblico. In tale contesto, occorre verificare cosa cambierà con riferimento alle Regioni per l’organizzazione e la gestione del personale e della dirigenza. Il profilo di maggiore interesse riguarda certamente il diverso assetto della contrattazione collettiva, a seguito di un intervento legislativo che mira a ridimensionarne la portata ed i contenuti.

Si dovrà, dunque, verificare cosa cambia a seguito del c.d. “decreto Brunetta” per le Regioni in termini:

- a) di composizione dei comparti (posta la riduzione a quattro dei comparti di contrattazione stabilita dal d.lgs. n. 150/2009, andranno valutate le soluzioni che verranno adottate per quello che è stato sino ad ora il comparto Regioni ed Autonomie locali);
- b) di conseguenze applicative della modifica apportata all'art. 40 del d.lgs. n. 165/2001. Il decreto del 2008 ridisegna spazio di operatività dei contratti collettivi, definendo un nuovo equilibrio nel rapporto legge/contratto (tutto sbilanciato a favore della fonte normativa). Tenendo conto di quanto stabilito nel nuovo art. 117 Cost., si pone il problema di valutare se le innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 150/2009 in ordine alle relazioni fra le fonti pubblicistiche e quelle privatistico/contrattuali sia idoneo a produrre dei riflessi sulla distribuzione delle competenze in materia di disciplina del personale e della dirigenza delle Regioni. Infatti, quanto più si sottrae spazio alla contrattazione rispetto alla fonte normativa, spostando l'asse di riferimento dalla gestione del rapporto di lavoro alla organizzazione, tanto maggiore sarà lo spazio di intervento della legislazione regionale. E' necessario verificare se e in che misura questo diverso rapporto tra legge e contratto collettivo rischi di "frantumare" il sistema di regolazione del lavoro pubblico (anche per quegli aspetti che in dovrebbero, invece, valere per tutti i lavoratori, pubblici o privati che siano).

E' possibile che in questa fase si ripropongano, anche in forza della parallela riforma "federalista", le questioni legate alla creazione di ARAN regionali o, quantomeno, alla riquilibratura della natura e delle funzioni della delegazione di parte pubblica nella stipula dei CCNL di comparto e di area che interessano le Regioni.

In sintesi, l'articolazione del ragionamento può essere così schematizzata:

<p>Ante d.lgs. n. 150/2009</p> <p><i>Analisi teorica</i></p>	<p>Ante d.lgs. n. 150/2009</p> <p><i>Analisi sul campo</i></p>	<p>Post d.lgs. n. 150/2009</p> <p><i>Analisi teorica</i></p>
<p>Quanto alle Regioni sarebbe stato consentito di realizzare, anche in termini di diversificazione delle loro scelte normative</p>	<p>Quanto le Regioni hanno realmente posto in essere, in termini di:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contrattazione collettiva (nel rapporto tra CCNL e CDI); - Statuti; - leggi; - regolamenti 	<p>Quanto spazio sia attribuito alle Regioni a seguito dell'intervento del d.lgs. n. 150/2009, relativamente a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nuovo assetto e <i>spatium operandi</i> della fonte contrattuale; - nuovo assetto e ruolo della fonte legislativa e di quella regolamentare.

Grazie all'indagine potrà rilevarsi il grado di "originalità" delle scelte operate nelle varie realtà regionali nella gestione del personale per la regolazione di istituti, quale, ad esempio, la disciplina della valutazione e dei collegati sistemi "premiali", passati dalla fonte contrattuale alle fonte legislativa (salvo pochi e ristretti margini, legati al *quantum* ed alle possibili variazioni delle percentuali da attribuire).

Sarà inoltre interessante verificare se e come verrà applicata, e quali effetti in termini di differenziazione produrrà la clausola prevista dall'art. 40, comma 3-ter, del d.lgs. n. 165/2001, introdotto dal d.lgs. n. 150/2009, dove si prevede che *"qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo"*.