

Problemi giuridico-istituzionali della riforma del contratto collettivo¹ (a proposito della “riforma Brunetta”)

di Lorenzo Zoppoli

Sommario: 1. Una riforma sempre più instabile.- 2. Il “ritorno degli anni ‘80” tra sistema politico e sistema sindacale.- 3. La riforma Brunetta: i principi di delega dal Senato alla Camera.- 4. I punti deboli: le barriere legge/contratto.- 5. La configurazione del datore di lavoro pubblico.- 6. La riforma dell’Aran.- 7. La contrattazione integrativa.- 8. Interventi possibili ed utili con i decreti attuativi.

1. Negli ultimi tempi non si chiude anno senza un ulteriore intervento legislativo sulla disciplina della contrattazione collettiva riguardante il lavoro pubblico, in genere contenuto nelle leggi finanziarie (v. quella per il 2002, approvata con la 448/2001, ma soprattutto quelle per il 2006, 2007, 2008, rispettivamente approvate con le leggi 266/2005, 296/06 e 244/2007; per il 2008 l’intervento è stato doppio, considerando la finanziaria estiva varata dal nuovo governo Berlusconi con il d.l. 112/08 convertito con l. 133/08). L’anno appena iniziato non sarà da meno: anzi è più che probabile che il ddl 2031, in discussione alla Camera e già approvato dal Senato il 18 dicembre 2008 (come risultato della discussione sul ddl governativo 847 e sul 746, presentato dall’opposizione), configuri l’intervento più profondo e radicale da quando il lavoro pubblico è stato privatizzato. C’è dunque da riflettere molto seriamente su diversi aspetti.

Le domande da cui prendere le mosse possono essere le seguenti: perché una legislazione così instabile? Questa instabilità attiene ad elementi di fondo o ad aspetti di dettaglio? Significa forse che la riforma realizzata tra il 1992 ed il 1998 era profondamente tarata? O che la sua messa in pratica è stata decisamente sbagliata? Può essa riguardare proprio il fatto che la contrattazione collettiva pubblica, a differenza di quella privata, sia rimasta fortemente legificata? O, più semplicemente, la bulimia legislativa in materia è figlia diretta della politica e delle sue convulsioni/ indecisioni/ incapacità, accentuatesi proprio nel periodo 2005-2008?

Ad essere brutali ed immediati, le mie spiegazioni partirebbero preferenzialmente proprio dall’ultima domanda, specie se si volesse prendere in considerazione il periodo di maggiore intensificazione degli interventi del legislatore (cioè gli ultimi tre anni). E’ abbastanza facile rendersi infatti conto che molti degli interventi realizzati sono stati resi necessari da problemi di gestione della spesa pubblica o da lungaggini procedurali essenzialmente imputabili al circuito dell’indirizzo politico latamente inteso (e ci metto dentro

¹ Il saggio è destinato ad un volume curato da Mimmo Carrieri e Vincenzo Nastasi, in corso di pubblicazione per una nuova collana Aran de Il Mulino, dal probabile titolo *La riforma della contrattazione collettiva nel pubblico impiego tra settore privato e federalismo*.

anche le nomine sbagliate e le improprie interferenze tra ruoli politici e ruoli sindacali). Su un piano generale soprattutto un punto colpisce: negli ultimi anni l'andamento delle relazioni sindacali nel lavoro pubblico è andato sempre più riproponendo le dinamiche degli anni '80 (poi sfociate nella c.d. prima privatizzazione): una contrattazione nazionale sempre più condizionata da esigenze di contenimento della spesa pubblica, per rispettare la quale è parso inevitabile acquisire in ogni modo il consenso delle principali organizzazioni sindacali, ritenuto indispensabile per garantire pace e coesione sociale, soprattutto in un sistema dove la legittimazione politico-elettorale tende a diventare assai più "volatile" ed "epidermica" di una volta. E questo pur sapendo, sicuramente meglio di vent'anni fa, che il consenso acquisito al centro non si paga con la stessa moneta di quello da acquisire alla periferia del sistema (e quindi che i costi complessivi di un contenimento consensuale o semiconsensuale della spesa pubblica non sono facili da prevedere). Il riproporsi di queste dinamiche spiega anche il forte senso di *deja vu* in ordine ai problemi da affrontare con eventuali nuove riforme legislative

Queste osservazioni – che non forniscono una vera spiegazione, ma solo una constatazione, persino diffusamente condivisa – possono però servire ad impostare il problema dell'instabilità delle regole in materia di contrattazione collettiva in un modo più proficuo: come mai né il quadro legislativo appena riformato né il nuovo sistema di relazioni sindacali pubblico è riuscito a frapporre seri ostacoli a questa sorta di "ritorno degli anni '80"? Rispondendo all'ultima domanda si affrontano anche altri dubbi relativi alla strada da percorrere: siamo sicuri che per dare maggiore stabilità (e quindi efficienza/efficacia al sistema contrattuale) si tratti ancora una volta di dar vita ad una profonda e radicale riforma della legislazione sulla contrattazione collettiva? E se la risposta è positiva, quanto radicale deve essere questa nuova riforma?

2. Per la verità molti dei quesiti appena formulati non mi competerebbero nella stretta qualità di giurista. Ma una qualche risposta mi sembra necessaria per capire il quadro complessivo in cui si pone la questione dell'adequatezza delle regole legali. Senza chiarezza sul quadro generale infatti il giurista rischia solo di sollevare problemi su problemi, dettagliando sempre più analisi e proposte correlate e perdendo di vista la necessità di soluzioni complessive. A mio parere la principale spiegazione del "ritorno agli anni '80" sta nel mancato avvio dei circuiti che dovevano collegare il nuovo sistema contrattuale con precise assunzioni di responsabilità politiche e dirigenziali ai vari livelli del sistema amministrativo. Con un'aggravante: la crescente debolezza sindacale nei settori privati (v., da ultimo, Feltrin 2008) ha aumentato il potere relativo del sindacalismo pubblico, assecondandone il riemergere di specificità e vizi antichi a dispetto delle più recenti tendenze ad assumere politiche e pratiche di virtuoso collegamento con le dinamiche efficientistiche. In sintesi il mio parere, per quel che vale, è: la politica ha la

gravissima responsabilità di non aver portato a compimento le riforme istituzionali ed organizzative degli apparati pubblici; il sindacato ha la responsabilità di non essere riuscito a reggere all'offensiva che l'ha fortemente ridimensionato nel lavoro in genere, se non difendendosi alla meno peggio, asserragliandosi laddove conservava i residui consensi tra i lavoratori e, per quel che qui più interessa, arroccandosi su posizioni sempre meno innovative nel lavoro pubblico (sulla diversità di questa situazione rispetto a quella in cui è maturata la riforma degli anni '90 v., da ultimo, Romagnoli U. 2008, p. 93 ss.).

In tutto ciò le cause imputabili al quadro legislativo – che pure ci sono – non mi sembrano determinanti. E per una ragione assai semplice: perché quel quadro legislativo – assestatosi soltanto dopo il 1998 – ha giusto avuto il tempo di essere sperimentato nella prassi contrattuale e gestionale per un biennio (1999-2000) prima di infrangersi contro il ritorno di una vecchia politica e il moltiplicarsi di disegni istituzionali tanto ambiziosi quanto confusi o incompiuti (la riforma costituzionale del 2001 da questo punto di vista è emblematica). Né si può pensare che la mia valutazione sia diretta ad assolvere il legislatore degli anni '90 (profilo assai poco rilevante, anche se non posso negare di sentirmi parte in causa, avendo dato, nel bene e nel male, un piccolo contributo tanto alla prima quanto alla seconda privatizzazione). Piuttosto mi preoccupa l'individuazione di falsi problemi: non solo perché è fuorviante rispetto all'impegno ottimale di risorse intellettuali e materiali, ma perché rischia di far perdere all'intero paese ancora un mucchio di tempo senza che si giunga a capo di nulla.

Resta invece gravissima la questione di come contrastare il "ritorno degli anni '80" nel lavoro pubblico, con tutto il loro portato di pseudo-controllo della spesa pubblica, senza ricadute sull'efficacia dell'azione amministrativa, e di forte ripolitizzazione delle relazioni sindacali pubbliche. Secondo me la via maestra rimane quella di riprendere le fila di un profondo rinnovamento di politica ed istituzioni pubbliche ancora nel senso della più accentuata responsabilità di chi gestisce ciascuna organizzazione ai diversi livelli di governo in ordine alla realizzazione di risultati che rispondano all'interesse delle collettività amministrate.

Questo progetto può essere perseguito costruendo le filiere della responsabilità in modo ascendente o discendente, secondo un principio di *accountability* verso un'unica autorità sovraordinata e centralizzata o verso le diverse comunità territoriali e/o di utenti. Tale scelta non è secondaria. Se non si fa o non si riesce a fare interamente la prima, cioè quella della legittimazione centralistica (scelta molto difficile in un paese lungo, stretto e individualista come l'Italia, che da più di dieci anni anela a qualche forma di federalismo), le questioni si complicano enormemente. Una complicazione per tutte: non si può dimenticare che la qualità delle relazioni sindacali nel lavoro pubblico risente sensibilmente della qualità delle relazioni sindacali in generale. Sotto questo profilo non è servito affatto alla riforma delle amministrazioni lo

squilibrio dell'ultimo decennio, durante il quale il sindacato - disorientato e ridimensionato dalla riorganizzazione delle imprese, basata soprattutto su esternalizzazioni e delocalizzazioni, e dalla precarizzazione dei rapporti di lavoro (in sintesi dal terzo/quarto capitalismo) - ha finito per rifugiarsi sempre di più nella riserva indiana del lavoro pubblico, facendo da sponda alle componenti più radicali del privato e spingendo tutte le rappresentanze a dare il peggio di se stesse. Se infatti intorno al sindacalismo pubblico, specialmente alle sue componenti più agguerrite, si fa il deserto (o l'accerchiamento di cui parla Baglioni nel suo ultimo libro), l'effetto è che le organizzazioni che sopravvivono tenderanno a tutelare al massimo qualunque interesse dei propri iscritti attuali o potenziali, persino se in contrasto con gli interessi dei medesimi iscritti quando indossano il cappello del cittadino utente. E' questo il prezzo sindacale più probabile per l'inserimento nel sistema pubblico di una sorta di *garbage collection* - meccanismo informatico che assimila a rifiuti da eliminare tutto quanto non ha un immediato utilizzo - che priva di memoria lavoratori e organizzazioni e accorcia l'orizzonte di qualunque approccio gestionale. Ne è conseguita una stagione di forte frammentazione e di progressiva deresponsabilizzazione riguardo al mantenimento di un sistema orientato a dare adeguato rilievo all'interesse dei cittadini utenti. Per contrastare questi fenomeni è indispensabile (ri)guadagnare il consenso di tutti intorno a poche, chiare regole che servano a far funzionare le amministrazioni pubbliche nell'interesse generale e non dei politici, che si trovano temporaneamente (?) a guidarle, o dei sindacati, seduti più o meno comodamente a questo o a quel tavolo negoziale.

Poiché però la situazione non è più quella degli anni '80 - e soprattutto le regole che possono favorire o contrastare certi comportamenti sono assai diverse dal passato - può anche essere utile e, persino, necessario rivedere, anche in profondità, il quadro legislativo proprio al fine di riprendere le fila del rinnovamento ancora incompiuto. A due condizioni però: a) che non ci si illuda di tornare ad un centralismo autoritario inguainato in categorie giuridiche atte ad intervenire più sulla forma che sulla sostanza della degenerazione di profondi fenomeni sociali e collettivi; b) che non si usi la riforma legislativa per regolamenti di conti tra coalizioni politiche o organizzazioni sindacali, illudendosi di fare terra bruciata per alcuni e ponti d'oro per altri. E sapendo che il cuore del problema di una corretta contrattazione collettiva nelle organizzazioni pubbliche - come in quelle private del resto - non sta nelle regole di legge (che, anche secondo i più ottimisti tra i quali mi annovero, possono fornire solo un blando ausilio), ma nella dignitosa *performance* che ciascuno degli attori deve saper inscenare ogni volta che viene il suo turno nelle diverse rappresentazioni.

3. Venendo al ddl AC 2031, cioè al progetto di riforma varato dal Senato e attualmente all'esame della Camera, possiamo esaminarlo proprio dando adeguato rilievo agli aspetti appena richiamati.

La prima considerazione è che il ddl non rientra tra i provvedimenti emergenziali degli anni immediatamente precedenti. Questo non vuol dire automaticamente che abbia le fattezze di una riforma solida e di ampio respiro. Anzi: la mia impressione è che lo *start-up* sia stato fortemente condizionato da un fortunato approccio mass-mediale – risalente addirittura alla prima stagione del governo Prodi – in cui la polemica contro i “nullafacenti” (Ichino 2006, poi divenuti i “fannulloni”) del pubblico impiego si è saldata con quella contro la “casta dei politici” (secondo un copione peraltro già ultraconosciuto: v. Romagnoli 1993). Dalla tarda primavera del 2008 questo copione è stato interpretato con *nuances* assai più marcate ed unilaterali dal nuovo Ministro della Funzione Pubblica, Renato Brunetta, che ha corposamente indirizzato la polemica politica contro il più debole dei destinatari, cioè il solito *travet* pigro e improduttivo (destinato a diventare il pericolo pubblico numero uno man mano che la radicale contestazione pre-elettorale della casta dei politici scoloriva, facendo spazio, nella gogna pubblica, ad altre caste: sindacalisti, magistrati, giornalisti, baroni universitari, ecc.). L'indirizzo politico si è espresso attraverso due provvedimenti distinti, con impatto ed impianto ben diverso: il primo è il già citato d.l. 112/08 conv. con la l. 133/08, che ha realizzato un immediato giro di vite su contrattazione collettiva ed assenteismo; il secondo è il ddl in discussione alla Camera, che, nella sua versione originaria, avrebbe dovuto perseguire i medesimi obiettivi della l. 133, intervenendo in modo più sistematico sul quadro legislativo vigente. L'avvio del dibattito parlamentare e l'incrocio con altre contingenze politico-economiche (soprattutto la spaventosa crisi finanziaria che ha rapidamente contagiato la c.d. economia reale) hanno però mitigato gli intenti iniziali particolarmente bellicosi. Così il primo passaggio parlamentare sembra segnare un passo indietro e uno avanti.

Il passo indietro ha condotto il ddl Brunetta verso una marcata contaminazione con uno dei più significativi prodotti della iniziale campagna di stampa prima ricordata, promossa soprattutto da Pietro Ichino, che aveva anche contribuito all'elaborazione di un ddl. Proprio questo ddl, riformulato e presentato direttamente da Ichino ed altri ad inizio della nuova legislatura (divenuto appunto il n. 746 al Senato), è stato in buona parte incorporato nell'originario ddl 847. Strada facendo il nuovo ddl ha anche accolto suggerimenti esterni alle aule parlamentari, piuttosto incisivi su vari aspetti rilevanti ed anche sulla riforma della contrattazione collettiva: e questo è, forse, il passo in avanti.

A seguito delle varie modifiche già il ddl 2031 presenta caratteristiche abbastanza diverse dall'originario disegno presentato dal governo: tranne alcune pur vistose ambiguità (su cui tra poco tornerò), si configura nell'insieme assai più come un rilancio del disegno contenuto nelle leggi

421/92 e 59/97 che come un ritorno al passato, verso un regime giuridico di marcata ibridazione tra diritto pubblico e “parvenze” di relazioni contrattuali. Questo non significa naturalmente che la riforma in gestazione abbia del tutto perso l'impronta conferitagli dall'originaria crociata (una crociata inutile perché, come sa chi è aduso a faticar, la vera efficienza va perseguita pervicacemente e con poco clamore nel grigiore di ogni giorno in ciascuno snodo organizzativo). Ma forse un po' la (s)fortuna e un pò la tenacia di alcuni hanno contribuito a meglio orientare le armate del neo-legislatore. Insomma non si può escludere nemmeno stavolta che *per mala* venga un qualche *bonum*.

4. Naturalmente prima di avventurarsi in valutazioni definitive bisogna attendere i decreti legislativi. Ma già degne di nota nella legge delega sembrano, ad esempio, le robuste correzioni della tentazione pubblicistico-centralistica presente nel ddl 847, che si manifestava in una marcata sottovalutazione del ruolo delle Regioni e delle autonomie locali nella successiva definizione dei decreti legislativi (v. art. 1 c. 2) e nella confusa e contraddittoria pubblicizzazione di materie squisitamente gestionali (v. art. 2 c. 2 lett.b, ora soppressa) (su entrambi gli aspetti rinvio al testo della mia audizione al Senato, leggibile in www.astrid-online e in *Arannewsletter*). C'è poi qualche significativa apertura verso l'articolazione di una contrattazione collettiva integrativa più innovativa, che agevoli le inevitabili interdipendenze funzionali tra enti appartenenti a comparti diversi, come, ad esempio, Comuni ed Asl (v. art. 2 c. 2 lett. l).

Vari aspetti, anche di fondo, continuano però a non convincermi.

Il primo è il modo in cui si mantiene e si sviluppa l'annoso problema di una migliore definizione della ripartizione di competenza legge/contratto. Qui c'è un nodo reale irrisolto, che la riforma si porta dietro addirittura dalla prima privatizzazione. La ripartizione di competenze tra fonti unilaterali e fonti negoziali non si è mai del tutto assestata perché risale alla “prima privatizzazione” (v. art. 2 c. 1 lett c dalla legge 421 del 1992, la legge delega, che fu ovviamente la “bussola” per la stesura del decreto 29/93 e dei successivi decreti correttivi), ma non è stata con chiarezza né abrogata né incorporata nella “seconda privatizzazione”. Quando infatti si stesero le deleghe per la l. 59/97, molti ritenevano che bisognasse andare a ritoccare anche il principio di delega della legge 421 del '92 riguardante l'elenco di materie riservate alle fonti unilaterali. Così non si fece esplicitamente, ma nemmeno si è chiaramente esclusa una lettura dall'art. 11 c. 4 della legge 59/97 in tal senso. Anche nei successivi decreti legislativi ci sono chiare indicazioni al riguardo; anzi l'art. 45 del d.lgs. 29/93, rivisto nel '97-'98, indicava le materie di competenza dei contratti collettivi, usando una formula ampia, ma al tempo stesso non determinante (“la contrattazione collettiva si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro e alle relazioni sindacali”); mentre l'art. 72 del d.lgs. 29/93, pure modificato nei commi 2 e 3 dal d.lgs. 80/1998, al comma 1 continuava a richiamare l'elenco di materie

indicate dall'art. 2 della l. 421/92, per escluderle dall'effetto di "caducazione" allora connesso alla stipulazione del "secondo contratto collettivo" (su queste evoluzioni di diritto transitorio davvero complesse v. D'Antona 1997 e 1998; Zoppoli 2001; Carinci 2008). Nella versione oggi ricompresa nel d.lgs. 165/01 le norme corrispondenti a quelle appena citate (cioè gli artt. 40 e 69) non sembrano ricalcare esattamente la medesima ripartizione tra fonti unilaterali e fonti negoziali di cui all'originario d.lgs. 29/93 e perciò, secondo qualcuno, il d.lgs. 165/01 potrebbe essere interpretato in modo anche molto più estensivo del d.lgs. 29/93, cioè come se attribuisse alla contrattazione collettiva la disciplina di tutti gli aspetti dei rapporti di lavoro, anche quando questi toccano per qualche verso l'organizzazione e vanno a intrecciarsi con qualche profilo rimesso dalla l. 421/92 alla potestà regolamentare. Infatti solo il d. lgs. 165/01 relega nel passato l'elencazione delle materie non negoziabili della l. 421/92, sfruttando in pieno il principio di delega dell'articolo 11 della l. 59/97 (secondo cui tutta la regolamentazione del rapporto di lavoro deve essere affidata alla contrattazione) ed ampliando sensibilmente l'ambito della contrattazione collettiva. Qualche ulteriore norma specifica (come ad esempio l'inciso contenuto nel testo unico degli enti locali: v. art. 89 c. 2 del d.lgs. 267/00 secondo cui "la potestà regolamentare degli enti locali si esercita tenendo conto di quanto demandato alla contrattazione collettiva nazionale") può essere richiamata a sostegno di un'interpretazione estensiva delle competenze della contrattazione collettiva.

Comunque, nonostante tutti gli sforzi esegetico-ricostruttivi, in materia permane una certa confusione interpretativa. Non stupisce quindi che qualcuno, esagerando, l'abbia scambiata per un grave problema. Meritorio sarebbe dunque rimetterci le mani in modo molto chiaro e preciso. La formulazione utilizzata dal disegno di legge delega approvato al Senato non è però affatto tranquillizzante. Infatti non solo si ripropone un sistema molto simile a quello utilizzato dalla legge quadro del 1983 n. 93, che era basato su un'elencazione minuziosa delle materie disciplinabili per legge (art. 2) e di quelle disciplinabili "in base ad accordi" (art. 3: su tassatività e resistenza di tale ripartizione v. Zoppoli 1990, p. 95 ss.): un "doppio binario" che funzionò tutt'altro che bene (v. D'Alberti 1989). Ma si aggiunge anche: "è riservata alla contrattazione collettiva la determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro". Così una frontiera quanto mai delicata rischia di essere presidiata da due sentinelle ubriache, data l'incertezza inevitabilmente connessa alla compilazione di elenchi di materie, da un lato, e l'evanescenza di un termine come "pertinente" quando si tratti di riferire o meno diritti ed obbligazioni del lavoratore al rapporto di lavoro. A meno che, in sede di elaborazione dei decreti legislativi, non si riesca nel compito difficilissimo di stilare due elenchi di materie esaustive e non soggette ad interpretazioni successive e soggettive; o non si chiarisca, andando però incontro a censure di incostituzionalità, che la riserva della contrattazione collettiva riguarda soltanto la "determinazione" – cioè i profili di definizione

contenutistica (v. artt. 1325, 1346 e 1349 c.c.) – di diritti ed obblighi del lavoratore che devono essere definiti dalle leggi o da altre fonti unilaterali. Oppure che si giunga al punto di distinguere tra ciò che è “pertinente” al rapporto di lavoro e ciò che invece è “pertinente” a qualcos’altro, ad esempio al “rapporto organico”, una vecchia conoscenza proprio in tema di lavoro con le pubbliche amministrazioni (v. Giannini 1970; Rusciano 1978). Se si scegliesse quest’ultima strada dovrei però decisamente ricredermi sul significato e sulla tendenza di fondo del ddl Brunetta: una legge delega così attuata si rimangerebbe quasi per intero la prima e la seconda privatizzazione, contribuendo ancor più a riportarci agli anni ’80 e addirittura lasciandoci in una confusione ben maggiore di quella derivante dall’attuale ripartizione di competenze tra legge e contratto collettivo.

Infatti nel quadro normativo vigente è assolutamente pacifico che, grazie all’ *habitat* privatistico, le amministrazioni pubbliche non hanno più alcun obbligo né a trattare né a contrarre. Vale al riguardo il principio fondamentale delle libere relazioni sindacali: si tratta e si stipula il contratto se e quando le parti raggiungono un soddisfacente equilibrio dei rispettivi interessi. E’ vero che nel d.lgs. 165/01 la regola subisce una rilevante attenuazione: infatti l’art. 45 c. 1, prevedendo che “il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi”, introduce a favore dei contratti collettivi una sorta di riserva di competenza, seppure limitatamente ad una materia, pur ampia². Questa norma, rendendo necessaria la contrattazione per modificare la regolazione del trattamento economico, tende in effetti a garantire al contratto collettivo del lavoro pubblico una particolare diffusione ed una peculiare funzione perequativa; ma non obbliga a stipulare sempre e comunque il contratto né a prevedere che ogni emolumento debba essere previsto e definito necessariamente in ogni sua parte mediante contrattazione collettiva. Perciò, purché nella cornice prevista dai contratti collettivi, anche nel lavoro pubblico non sono esclusi, almeno potenzialmente, trattamenti economici *ad personam*. Diversa la conclusione interpretativa alla quale sarebbe necessario pervenire se il nuovo assetto si basasse su una doppia elencazione di materie “riservate” alla competenza dell’una o dell’altra fonte: saremmo cioè in presenza di un sistema chiuso, dove la riserva, ampia e rigida al contempo, per la contrattazione collettiva farebbe propendere, in diritto come in fatto, per una cesura logico-giuridico tra l’esercizio di un potere normativo propriamente riservato ai sindacati e il possibile ricorso all’autonomia contrattuale e organizzativa del datore di lavoro. In definitiva un bel balzo all’indietro, seppure nascosto nella confusione indotta dai concetti e dal frenetico e frammentario lavoro sui testi parlamentari.

² V. T. L’Aquila, 13-03-2003, in *Risorse umane nella p. a.*, 2004, 153; T. Montepulciano, 14-03-2000, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2000, 851; C. St., 19-02-2003, n. 938, CS, 2003, I, 383; C. St., 15-03-1999, n. 431, in CS, 2000, I, 2120; C. St., 15-03-1999, n. 430, in CS, 2000, I, 473; C. St., sez. III, 10-06-1997, n. 821, CS, 1998, I, 739; C. Conti, sez. contr. enti, 08-01-1998, n. 3., CS, 1998, II, 649. In dottrina v. già Zoppoli 2003 e, di recente, Treu 2007; Tursi 2008.

C'è poi da considerare che la contrattazione collettiva, per quanto contenuta, legificata ed ancor più vincolata, dal ddl AC 2031 rimane collocata sullo sfondo giuridico utilizzato dal d.lgs. 165/01, cioè, ancora una volta in virtù di giurisprudenza e dottrina prevalenti, uno sfondo essenzialmente privatistico. Così stando le cose, e dovendo trovare applicazione anche nel lavoro pubblico l'art. 39 Cost, sempre più problematico può diventare giustificare le profonde differenziazioni di disciplina della contrattazione collettiva nel settore pubblico rispetto al settore privato, specie quando danno vita a vincoli e rigidità relativi a profili contenutistici e procedurali che non riguardano strettamente aspetti economico-finanziari. Mentre infatti questi ultimi possono radicarsi nell'interpretazione stringente di altre norme costituzionali (essenzialmente gli artt. 81 e 97), il richiamo al solo buon andamento non può essere tale da ridurre al lumicino o irrigidire oltre misura la contrattazione collettiva come tecnica regolativa, che, di per sé, non contrasta con il perseguimento del buon andamento delle amministrazioni, così come non contrasta con il buon andamento delle imprese private. Il problema si sostanzia e si riduce piuttosto alla buona organizzazione e alla buona conduzione delle trattative ad opera della parte negoziale che rappresenta le pubbliche amministrazioni.

Infine, come prima si è accennato, nella disciplina attualmente in vigore non sembra essere così grave il problema di un'eccessiva espansione oggettiva della contrattazione collettiva legata alla tecnica legislativa utilizzata dalla privatizzazione. Nessuno infatti ritiene che i contratti collettivi del lavoro pubblico possano avere qualsiasi oggetto. Mentre è fuor di dubbio, specie dopo la seconda privatizzazione, che essi possano riguardare tutto quanto attiene ai rapporti individuali di lavoro e alle relazioni sindacali, sembrano tuttora restare fuori gli istituti più strettamente riguardanti l'organizzazione e l'ordinamento amministrativo (v. il già citato art. 2 c. 1 lett. c della l. 421/92, che riecheggia di sicuro nelle vigenti formulazioni degli artt. 2 c.1, 4 c. 1 e 2, 5, 6 c. 1 del d.lgs. 165/01). Né, al riguardo, mi sembra creare particolari problemi l'art. 9 del d.lgs. 165/01, che consente sì ai contratti collettivi nazionali di disciplinare "i rapporti sindacali e gli istituti della partecipazione anche con riferimento agli atti interni di organizzazione aventi riflessi sui rapporti di lavoro", ma confermando implicitamente che la materia "organizzazione" in quanto tale non può essere oggetto di contrattazione collettiva (per un parere diverso v., da ultimo, Rusciano 2008, p. 40). In fondo, per rimettere un po' d'ordine tra le diverse formulazioni succedutesi nelle regole sui confini invalicabili dalla contrattazione, basterebbe ribadire la vigenza dei limiti del 1992, rivisitando appena un pò l'elenco di materie affidate alle fonti unilaterali alla luce delle interpretazioni consolidate anche in giurisprudenza (che, ad

esempio, vi ricomprende tutti i concorsi per l'accesso alle pubbliche amministrazioni³) e della prassi contrattuale (Zoppoli 2007).

5. L'altro aspetto di fondo che pare fortemente carente nel ddl è ancora la configurazione del datore di lavoro pubblico. Bisogna aver ben chiaro che tale configurazione è enormemente complessa, è la vera sfida dinanzi alla quale la riforma ha visto via via deturpato il suo volto più attraente. A tutti sin dall'inizio era chiaro che non si trattava di un intervento ordinario di plastica facciale; piuttosto c'era da rimodellare tanto la figura del politico quanto quella dell'alta burocrazia. Più semplice, in linea teorica, sarebbe stato attribuire per intero al vertice politico la "funzione imprenditoriale" nelle amministrazioni pubbliche: e per qualche verso questo è pure ciò che accade, se di tale funzione consideriamo l'aspetto dell'individuazione delle finalità dell'azione amministrativa, almeno intesa come potere di indicare gli indirizzi, ovviamente nell'ambito di quello che è consentito dalla legislazione in vigore. Però sul piano della concreta gestione il politico non è né imprenditore/organizzatore né imprenditore/datore di lavoro: egli è, sotto il profilo normativo, sostituito dal dirigente (salvo che per i profili di cui all'art. 2 c. 1 del dlgs. 165/01). In fondo può dirsi che con la riforma degli anni '90 la figura "imprenditoriale" nell'amministrazione pubblica è costituita da un soggetto composito, una sorta di Giano bifronte (come tante volte s'è detto proprio riguardo alla delicata collocazione del dirigente) e bifronte prima ancora che per la funzione per i canali di legittimazione al ruolo. Il vertice politico ha un'investitura basata sul consenso (diretto o indiretto) dei cittadini/elettori; il dirigente ha invece una legittimazione essenzialmente professionale. Per questo è anche difficile utilizzare le categorie concettuali – ammesso che siano ancora valide – che si utilizzano nel lavoro privato per caratterizzare il dirigente rispetto all'imprenditore. Nel pubblico il dirigente non è l'"alter ego" del politico; egli costituisce un riferimento altrettanto necessario (anzi, salvo casi rari come i piccoli comuni, imposto dagli assetti istituzionali), ma, al contempo, dialettico in quanto portatore di un "punto di vista" potenzialmente diverso da quello del politico (anche se va precisato che il politico non meno del dirigente è tenuto al rispetto dei principi di cui all'art. 97 Cost.)⁴.

Pure difficile appare ripescare, per il dirigente pubblico, la già ricordata distinzione tra rapporto organico (o di ufficio) e rapporto di servizio (ma v., di recente, Battini), dove il primo allude all'immedesimazione funzionale di

³ La questione è stata affrontata con riguardo alla giurisdizione, riservando la materia dei concorsi al GA ed equiparando concorsi di accesso dall'esterno e concorsi interni (v. Cass. S.U., 15-10-2003, n. 15403, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2003, 903). Se ne dovrebbe dedurre che la materia è interamente sottratta a contrattazione collettiva, almeno nella misura in cui riguarda l'accesso ad una categoria superiore e non semplicemente una progressione di tipo economico. Per le pronunce più recenti v. Cass. S.U. 12.12.1997 n. 23439; Cons. Stato, sez. VI, 13.5.2008 n. 2231.

⁴ In tal senso v. le ampie riflessioni della dottrina giuslavorista e giuspubblicista: per tutti Ales, Cerbo, D'Alessio, Zoppoli A.

stampo fortemente pubblicistico, immedesimazione che aveva una duplice funzione: poneva in secondo piano la dimensione contrattual-lavoristica e ancorava il ruolo del funzionario pubblico all'applicazione della legge (il secondo aspetto era connesso tra l'altro alla specifica competenza "legalistica" del funzionario pubblico, da contrapporre eventualmente al politico). Il moderno dirigente pubblico, delineato dalla riforma degli anni '90, oltre ad essere parte di un vero e proprio contratto di lavoro, è invece colui che deve impersonare nell'amministrazione l'agire secondo criteri imprenditoriali/datoriali, tanto nella strumentazione giuridica quanto nell'orientamento al risultato da perseguire con criteri di economicità. Per questa figura si presume dunque una competenza professionale ben diversa da quella della mera padronanza delle leggi e delle relative modalità applicative.

Si può essere perplessi sul realismo di questa configurazione legislativa, essendo il più delle volte il politico il soggetto con il coltello dalla parte del manico (e perciò colui che determina lo stile gestionale). Ma il "dominio della politica" è un dato di realtà che la legislazione degli ultimi anni, non sempre con linearità e non sempre con piena coerenza, ha preteso di modificare, appunto valorizzando il ruolo organizzatorio/gestionale del dirigente. La prevalenza del politico è perciò un dato fattuale pre-riforma - molto complesso da intaccare - che non può essere elemento di valutazione dei risultati della riforma fino a quando la riforma stessa non assuma, nella norma, un assetto chiaro e coerente e non abbia, nella prassi, una sufficiente implementazione. Entrambe le condizioni, come si è detto in premessa, non sembrano sinora realizzate, come ha avuto modo di rilevare in più occasioni anche la Corte costituzionale (v. le sentenze n. 233 del 2006, 103 e 104 del 2007, 351 del 2008). Perciò occorre, da giuristi, continuare a ragionare sulle modifiche legislative e sulle interpretazioni più suscettibili di tradursi in prassi applicative coerenti con il modello originario della riforma. Sempreché, naturalmente, quel modello si voglia conservare.

Ora nel ddl AC 2031 non è sufficientemente chiaro quale rapporto si voglia far intercorrere tra la politica e la dirigenza e come si voglia incidere su un contesto applicativo che ha visto la seconda assolutamente incapace di svolgere il ruolo che gli affidava la riforma, soprattutto sul piano delle relazioni sindacali. A riprova di questa mia impressione, tre notazioni puntuali:

- a) La nomina dei cinque membri dell'Authority - cui sono affidati compiti di indirizzo, coordinamento e controllo dei sistemi di valutazione e dei circuiti di responsabilità di tutte le pubbliche amministrazioni (art. 3 c. 2 lett. f) - avviene su proposta del solo Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, anche se previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e di concerto con il Ministro per l'attuazione del programma di governo, al quale, evidentemente, è affidato anche il compito di consentire il previo parere favorevole delle competenti commissioni parlamentari, che deve essere

espresso con una maggioranza qualificata (2/3 dei componenti). Questa scelta, mentre presta il fianco a radicali critiche in ordine agli equilibri tra i vari livelli di *governance* istituzionale, dà la misura di quanto la dirigenza burocratica possa sentirsi “garantita” da un potere politico che domina la formazione di un organismo centrale la cui legittimazione dovrebbe invece essere fortemente tecnica e indipendente;

b) l'equilibrio tra finalità e principi di delega contenuti nell'art. 5 sulla dirigenza non è affatto appagante. Basti dire che la garanzia dell'autonomia del dirigente dall'autorità politica compare in modo assai marginale e generico tra i criteri (lett. l), mentre una delle finalità fondamentali della delega è “la ridefinizione dell'ambito di applicazione delle norme in materia di indirizzo politico-amministrativo relative all'assegnazione degli incarichi dirigenziali...regolando il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico degli organi di governo in ambito amministrativo” (comma 1);

c) la disciplina delle relazioni sindacali e contrattuali a livello decentrato/integrativo è ben poco innovativa: non si introduce alcun correttivo per rafforzare il ruolo di vera controparte datoriale all'interno di ciascuna amministrazione pubblica e si lascia la dirigenza a sbrogliarsela da sola, con responsabilità accresciute e nessun ausilio in più (ma su questo tornerò tra poco).

E' bene comunque aver chiaro che se non si opera sul piano di un notevole rafforzamento del datore di lavoro pubblico in tutti i suoi aspetti e a tutti i livelli del sistema amministrativo, l'unico vero profilo di concretezza della riforma in gestazione sta nella riduzione formale degli ambiti della contrattazione collettiva. Anche la costruzione di un sistema innovativo e complesso di standard esterni per la valutazione degli *output* delle diverse strutture, ai quali collegare la valutazione delle *performance* individuali soprattutto dei dirigenti (peraltro uno degli aspetti di sicuro interesse della riforma: rinvio sul punto a Zoppoli 2008a), difficilmente andrà a regime e produrrà qualche effetto senza l'individuazione di precisi referenti dentro le amministrazioni.

6. Un altro punto poco chiaro, connesso per molti versi al precedente, riguarda l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran). Il ddl 2031 si propone giustamente di rafforzarne l'indipendenza rispetto alle organizzazioni sindacali e di riconoscere maggior potere di rappresentanza a Regioni ed enti locali. Troppo generici sono i criteri di delega per esprimere una compiuta valutazione. Si colgono però rischi di incongruenze e contraddizioni.

Innanzitutto non è ben chiaro cosa ora impedisca all'Aran di essere indipendente dai sindacati. Le regole legislative necessarie già ci sono da tempo e

prevedono che “non possano far parte del comitato direttivo persone che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche politiche in partiti politici o in organizzazioni sindacali ovvero che ricoprano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni” (v. art. 46 c. 7 del d.lgs. 165/01, identico all’art. 50 del d.lgs. 29/93). Tutt’al più si può tornare ad una formulazione del tipo di quella risalente ai decreti correttivi del 1993, che consideravano il biennio precedente ai fini dell’incompatibilità con incarichi continuativi politici o sindacali (v. art. 50 c. 3 del d.lgs. 29/93 nella versione a valle dei decreti correttivi generati dalla legge delega 421/92). Oltre sembra difficile andare, almeno sul piano delle incompatibilità formali, senza violare fondamentali libertà costituzionali. Il resto non può che essere affidato al prudente apprezzamento e al senso dell’opportunità o della misura del Presidente del Consiglio dei Ministri, che ha sempre avuto il potere di nomina del direttivo dell’Aran.

C’è poi da chiedersi che senso abbia rafforzare l’indipendenza dell’Aran, mentre l’art. 67 del già citato d.l. 112/08, convertito dalla l. 133/08, ne ha di recente portato a compimento un processo di sostanziale indebolimento e marginalizzazione rispetto ai soggetti politici e contabili. Un primo intervento del 2006 perseguiva essenzialmente l’intento di accelerare la stipulazione dei contratti, prevedendo che decorsi quaranta giorni dalla sottoscrizione dell’ipotesi di accordo i contratti fossero comunque efficaci, salvo richiesta di sospensione per motivate esigenze istruttorie e per non più di quindici giorni, su richiesta dei comitati di settore o del Presidente del Consiglio dei Ministri (evidentemente al fine di rendere il parere di cui all’art. 41 del d.lgs. 165/01). In base a tale intervento, decorsi cinquantacinque giorni dalla stipulazione dell’ipotesi di accordo, i contratti divenivano comunque efficaci, anche se la certificazione della Corte dei Conti fosse negativa (v. art. 1 c. 548 della l. 296/06, che modifica l’art. 47 c. 7 del d.lg. 165/01). Il secondo intervento del 2008, pur mantenendo sostanzialmente la scansione dei tempi prevista dalla l. 296/06, ha modificato proprio il vincolo derivante dalla certificazione negativa della Corte dei Conti, che impedisce ora alle parti “di procedere alla sottoscrizione definitiva dell’ipotesi di accordo” o comunque rende inefficaci “le clausole contrattuali non positivamente certificate” (v. art. 67, c. 7 del d.l. 112/08, conv. con la l. 133/2008, che ha modificato l’art. 47 c. 6 del d.lgs. 165/01). Pur potendo apparire di dettaglio, quest’ultima modifica sembra incidere sensibilmente sul sistema contrattuale pubblico, condizionandone non solo la speditezza ma anche i ruoli dei diversi soggetti e le logiche negoziali. Oltre tutto si allontana così di nuovo il sistema del lavoro pubblico da quello del privato, in palese contrasto con uno dei criteri di delega del ddl 2031 (v. art. 1 c. 1 lett. a).

Al riguardo bisogna anche aver presente che già erano state introdotte altre ipotesi di controllo delle clausole dei contratti integrativi incompatibili con i vincoli di bilancio. Infatti l’art. 40 *bis* del d.lg. 165/01 (inserito dalla l. 448/01) già prevedeva la necessità di procedere a verifiche congiunte da parte dei comitati di settore, del Governo e degli organi di controllo interno sulle implicazioni finanziarie complessive della contrattazione integrativa di comparto. A queste

verifiche l'art. 67 c. 10 e ss. della l. 133/08 ha aggiunto un obbligo, perentorio sebbene regolato alquanto genericamente, di immediata sospensione delle clausole contrattuali che determinano un superamento dei "vincoli di finanza pubblica" e di "recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva", obbligo specificamente sanzionato con il "divieto alle amministrazioni di procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa". Anche norme di questo genere riducono di molto l'autorevolezza della Aran in quanto soggetto negoziatore per tutte le amministrazioni pubbliche.

Infine va attentamente considerato il principio di delega che riguarda il potenziamento della rappresentanza di Regioni ed enti locali ma "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" (art. 2 c.2 lett. h). Tale principio, da un lato, va ricordato con il mantenimento di un organismo che negozia per tutte le amministrazioni anche nazionali; e, per l'altro lato, va armonizzato con l'incedere del ddl sul federalismo fiscale (AS 1117). Restando qui solo sul primo aspetto, occorre chiedersi se incrementare stabilmente il direttivo dell'Aran con componenti designati dal mondo delle autonomie è utile a rendere l'Aran un soggetto negoziale più forte ed autorevole. Se infatti l'Aran resta un organismo di rappresentanza negoziale di tutte le amministrazioni, sarebbe preferibile articolare la composizione in modo da garantire una rappresentanza più specializzata e compatta. Soprattutto se, seguendo il settore privato, si va verso un assetto nel quale dovrebbe crescere di peso la contrattazione integrativa. Nemmeno però appare possibile duplicare in questo momento l'Agenzia, andando incontro ad oneri sicuramente più elevati e riducendone il ruolo di coordinamento in sede di contrattazione nazionale. Per risolvere il dilemma si potrebbe immaginare un direttivo Aran non rigido, ma espandibile su richiesta delle amministrazioni periferiche (e con oneri a loro carico) e limitatamente alla contrattazione nazionale che le riguardi.

7. Come si è già accennato, profonde perplessità pure desta il ddl 2031 proprio sui principi di una seria riforma della contrattazione integrativa. Ci sono molti vincoli, anche se nessuno mi pare veramente innovativo; poche invece sono le misure dirette a rendere quel livello di contrattazione più virtuoso di oggi o anche solo più efficiente. Per spezzare collusioni negative potrebbe invece essere necessario giungere a qualche drastico correttivo, fino al punto di espropriare le amministrazioni del potere di negoziare a livello integrativo, seppure con limiti e cautele di cui tra poco dirò. Al riguardo non si deve però trascurare, soprattutto da parte di chi ha a cuore le sorti complessive del sistema di relazioni sindacali come palestra di partecipazione e di democrazia, che le esigenze di correttivi sono immediate, mentre le carenze manifestate dalla dirigenza politica e burocratica nelle negoziazioni periferiche (su cui v., anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, Zoppoli 2008) potranno essere colmate solo con un adeguato lasso di tempo e solo dopo che entrerà in vigore

il complesso sistema di valutazione delle *performance* delle diverse strutture delineato dal ddl 2031.

Due potrebbero essere gli strumenti ulteriori per intervenire su questo snodo tanto delicato quanto cruciale. Il primo potrebbe essere la predisposizione di una task-force di dirigenti particolarmente attrezzati per intervenire nelle situazioni di grave difficoltà organizzative. Di questa possibilità ho scritto in passato (v. Zoppoli 2007a) e ho parlato nella già citata audizione al Senato. Mi permetto di insistere, anche perché potrebbe essere un utile corollario dell'istituzione dell'organismo centrale sulla valutazione così come è previsto nel ddl 2031, sempreché questa strumentazione venga concordata con il sistema delle autonomie regionali e locali (come d'altronde impone l'art. 1 c. 2 dello stesso ddl 2031).

L'altra innovazione potrebbe agganciarsi ai nuovi obblighi in termini di programmazione e valutazione degli obiettivi previsti dall'art. 3 c. 2 lett. b) e d) del ddl 2031 per tutte le amministrazioni. Del tutto improponibile mi pare infatti un'immediata espropriazione del potere di contrattazione decentrata delle singole amministrazioni. Si potrebbe però immaginare una norma di chiusura straordinaria, volta a privare per un certo periodo del potere di contrattazione decentrata quelle amministrazioni che non raggiungessero i risultati gestionali attesi. Per questo però non è possibile attendere la piena messa a regime del nuovo sistema di individuazione ed applicazione degli standards (per il quale, probabilmente, occorrono anni). Più utile potrebbe essere la previsione di un obbligo specifico in capo a tutte le amministrazioni di presentare un piano biennale con precisi obiettivi di miglioramento delle *performance* in relazione ai diversi servizi. Ferma restando la valutazione di questo piano, si potrebbe prevedere che le amministrazioni che non lo presentano o non lo rispettano non possono più svolgere autonomamente la contrattazione integrativa per il successivo biennio, ma devono cederne la titolarità ad un organismo territoriale esterno (che potrebbe anche essere la delegazione dell'Aran su base regionale o pluriregionale oggi prevista dall'art. 46 c. 2 del d.lgs. 165/01).

8. Va infine rilevato che buona parte dei principi della delega, anche dove sembrano condivisibili, sono ancora generici e devono essere sviluppati nel senso migliore. Particolare importanza hanno i seguenti profili, che si collegano soprattutto ai principi di cui all'art. 2 c. 2 lett. f, h n. 3, 5 e 6: mantenimento dell'Aran distinto dai comitati di settore; durata delle procedure di rinnovo dei contratti collettivi, indirizzo e firma finale di ratifica; ruolo della Corte dei conti.

Riguardo al primo aspetto, il principio di delega sembra risolvere la questione dei rapporti tra comitati di settore e Aran confermando la configurazione di due distinti organismi, con l'attribuzione ai comitati di settore di un più marcato "potere direttivo" (*rectius* "potere di indirizzo"). La soluzione, in linea di principio, è condivisibile perché serve a

mantenere una separazione tra politica e tecnica nella negoziazione dei contratti nazionali; ma è assai generica e dovrebbe essere sviluppata nel senso di riconoscere ai Comitati di settore un ruolo ben preciso o nelle contrattazioni nazionali o nelle contrattazioni territoriali (per alcune proposte v. Matteini 2008). A mio parere, se si vuole far tesoro dell'esperienza e dell'evoluzione di questi anni, si dovrebbe ridurre il ruolo dei comitati di settore riguardo al contratto nazionale – che peraltro dovrebbe assumere contenuti sempre più ridotti – ed ampliare invece quel ruolo con riguardo al potere di indirizzo a livello integrativo/periferico. In tal caso si aprirebbe anche uno spazio per definire meglio come questo potere di indirizzo potrebbe esprimersi durante le negoziazioni condotte dalle singole amministrazioni o da rappresentanti delle amministrazioni accorpate o aggregate su base territoriale (regionale o anche infraregionale e, perché no, interregionale).

Sul secondo punto è assolutamente condivisibile intervenire sui tempi delle negoziazioni per renderle più aderenti alle esigenze organizzative e alle sequenze temporali ad esse connesse, anche della contrattazione integrativa. Si dovrebbe però aver chiaro che i punti sui quali è necessario intervenire sono soprattutto quelli riguardanti i rapporti tra gli atti di indirizzo e i poteri di rappresentanza. Quanto ai primi, sono troppo dilatati e tendono a dar spazio a negoziazioni improprie (v. Dell'Aringa 2008). Per cui, non potendosi sopprimere tali atti - pena la cancellazione di una delle linee di demarcazione tra politica e tecnica nelle relazioni sindacali pubbliche - sarebbe indispensabile prevedere tempi brevissimi per l'adozione degli indirizzi, magari fissando un sorta di periodo massimo (pochi giorni) da far decorrere dalla formazione dei tavoli negoziali (avvio delle trattative), trascorso il quale si dovrebbe presumere che l'organo di indirizzo che non formalizzi le proprie indicazioni abbia scelto di concentrare il suo ruolo al momento della ratifica dell'ipotesi di accordo. Si potrebbe perciò prevedere che, di regola o in mancanza di indirizzi formali, l'accordo debba essere siglato dai rappresentanti dei due organi, di indirizzo e di rappresentanza.

In un procedimento più snello e più autonomo sarebbe poi indispensabile rivedere il ruolo della Corte dei Conti, sia per quanto già previsto dalla l. 133/08 sia per quanto adombrato nell'art. 9 del ddl 2031. A mio parere quel ruolo era ben delineato nella riforma Bassanini e tutto quel che ne è venuto dopo è stato solo dettato dalla ricerca di soggetti istituzionali sui quali caricare le responsabilità che la politica, ai vari livelli, non è riuscita ad assolvere nel migliore dei modi. Anche qui, probabilmente, basterebbe ritornare alla originaria formulazione del d.lgs. 165/01.

Riferimenti bibliografici

- Ales E. (2007), *Contratto di lavoro e pubbliche amministrazioni*, Cedam.
- Baglioni G. (2008), *L'accerchiamento. Perché si riduce la tutela sindacale tradizionale*, Il Mulino.
- Battini S. (2000), *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Cedam.
- Carinci F. (2008), *Massimo D'Antona e la contrattualizzazione del pubblico impiego: un tecnico al servizio di un' utopia*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona.it", www.lex.unict.it, n. 80, p. 17.
- Cerbo P. (2007), *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nella pubblica amministrazione*, Cedam
- D'Alberti M. (1989), *La prospettiva del diritto amministrativo*, in Gaeta L.-Torchia L. (a cura di), *Lavoro pubblico e lavoro privato. E' ancora attuale la distinzione?*, ESI.
- D'Alessio G. (2008), *Profili problematici e prospettive di riforma in materia di personale e dirigenza delle pubbliche amministrazioni*, in *Formez, Innovazione amministrativa e crescita*, vol. II.1, Napoli, p. 99 ss.
- D'Antona M. (1997), *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, in *ADL*, p. 35;
- D'Antona M. (1999), *Contratto collettivo e processo del lavoro dopo la "seconda privatizzazione" del pubblico impiego*, in *FI*, c. 621 ss.;
- Dell'Aringa C., *La riforma della contrattazione collettiva nel pubblico impiego*, in *Arannewsletter*, 2008 n. 3.
- Feltrin P. (2008), *Gli iscritti ai sindacati negli ultimi venti anni: un bilancio in chiaroscuro*, in *Italianieuropei*, n. 5, p. 219 ss.
- Giannini M.S. (1970), *Impiego pubblico*, in *Enc.dir.*, Giuffrè.
- Ichino P. (2006), *I nullafacenti*, Mondadori.
- Matteini P. (2008), *La riforma della contrattazione nel settore pubblico e il ruolo di Regioni e autonomie locali*, in *Arannewsletter*, n. 3.
- Romagnoli U. (1993), *La revisione della disciplina del pubblico impiego: dal disastro verso l'ignoto*, in *Lavoro e Diritto*, p. 231.
- Romagnoli U. (2008), *Giuristi del lavoro. Percorsi italiani di politica del diritto*, Donzelli.
- Rusciano M. (1978), *L'impiego pubblico in Italia*, Il Mulino.
- Rusciano M. (2008), *Influssi politico-istituzionali ed economici sullo sviluppo delle risorse umane nelle amministrazioni pubbliche*, in *Formez, Innovazione amministrativa e crescita*, vol. II.1, Napoli, p. 19 ss.
- Ricciardi M. (2008), *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego: le difficoltà della riforma nell'applicazione pratica*, in *Diritti lavori mercati*, n. 3
- Treu T. (2007), *Le relazioni di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Lavoro e Diritto*, n.2, 285 ss.
- Tursi A. (2008), *La contrattazione collettiva nel lavoro pubblico (con particolare riferimento al comparto università): chi è meno virtuoso, il datore di lavoro pubblico o il legislatore?*, in *DRI*, n. 3, p. 713 ss.
- Zoppoli A. (2000), *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, ESI.

- Zoppoli L. (1990), *Contrattazione e delegificazione nel pubblico impiego*, Jovene
- Zoppoli L. (1993), *Il sistema delle fonti*, in Rusciano-Zoppoli L. (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Giappichelli;
- Zoppoli L. (2001), *Alla ricerca della razionalità sistematica della riforma del lavoro pubblico. Considerazioni su "un testo unico che non c'è"*, in *Lav.pubbl.amm.*
- Zoppoli L. (2007), *Il lavoro pubblico dopo le riforme degli anni'90, con particolare riguardo agli enti locali*, in Palma (a cura di), *Lezioni*, ESI.
- Zoppoli L. (2007a), *Qualità dei servizi e del lavoro nell'eterna riforma delle pubbliche amministrazioni*, in *Lav.pubbl.amm.*, n. 3-4;
- Zoppoli L. (2008), *A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale*, in *Lav.pubbl.amm.*, p. 1 ss., e in *Studi in onore di Michele Scudiero*, Napoli
- Zoppoli L. (2008a), *La valutazione delle prestazioni della dirigenza pubblica: nuovi scenari, vecchi problemi, percorsi di "apprendimento istituzionale"*, in *Studi in onore di Edoardo Ghera, Cacucci* (anche in WP Massimo D'Antona 2007/66, www.lex.unict.it).