

alan newsletter

6/2008

AGENZIA
PER LA RAPPRESENTANZA
NEGOZIALE
DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI

NOVEMBRE DICEMBRE 2008

REDAZIONE
VIA DEL CORSO 476
00186 ROMA

**L'ACCORDO QUADRO PER LA RIFORMA
DEGLI ASSETTI CONTRATTUALI**

Una nuova scommessa per il Paese

**PERFORMANCES MANAGERIALI
E PROFESSIONALI; LA VALUTAZIONE
DELLA DIRIGENZA NEL SISTEMA
SANITARIO NAZIONALE**

**COLLECTIVE BARGAINING AND WAGES
OF MUNICIPAL WORKERS**

a



INDICE

DIRETTORE

Massimo Massella Ducci Teri

DIRETTORE RESPONSABILE

Anna Maria Gaibisso

COMITATO EDITORIALE

Franco Carinci
Mimmo Carrieri
Annalisa D'Amato
Gaetano D'Auria
Carlo Dell'Aringa
Giuseppe Della Rocca
Guido Fantoni
Marcello Fedele
Giancarlo Fontanelli
Eugenio Gallozzi
Gaudenzio Garavini
Sergio Gasparrini
Franco Liso
Massimo Mascini
Vincenzo Nastasi
Mario Ricciardi

COMITATO DI REDAZIONE

Mauro Bonaretti
Carla Caprara
Elvira Gentile
Paolo Matteini
Barbara Paradisi
Arturo Parisi
Alberto Piccio
Rosario Soloperto
Valerio Talamo

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Tiziana De Florio
Cristina Pellini

REDAZIONE

Telefono 0632483265-340
Fax 0632483252

arannewsletter@aranagenzia.it
www.aranagenzia.it

STAMPA

EuroLit srl

Aut. Trib. di Roma n. 630 del 27.12.95
Sped. in Abb. post.
L. 662/96 art. 2 C. 20/c

ANNO XIII N. 6
NOVEMBRE DICEMBRE 2008

COMMENTI

L'accordo quadro per la riforma
degli assetti contrattuali
Una nuova scommessa per il Paese
di Guido Fantoni 2

*Performances manageriali e professionali;
la valutazione della dirigenza nel sistema
sanitario nazionale*
di Giuseppe Della Rocca 6

Collective Bargaining and Wages
of Municipal Workers
di Carlo Dell'Aringa e Cesare Vignocchi 15

Legge delega, modifiche
alle sanzioni disciplinari
di Laura Orsini 30

OSSERVATORIO UNIONE EUROPEA

La Federazione europea
dei datori di lavoro dell'Istruzione
di Maria Pontieri 39

FLASH NOTIZIE

a cura di Alessia Moroni e Barbara Paradisi
Attività svolta dall'Aran 42

OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA

*a cura dell'U.O. Affari giuridici
e Osservatorio contrattazione integrativa Aran* 44

COMMENTI

L'accordo quadro per la riforma degli assetti contrattuali

Una nuova scommessa per il Paese

La sottoscrizione dell'accordo Governo - Sindacati, tanto a lungo attesa, pone indubbiamente molti problemi, a cominciare da quello della mancata firma della Cgil che, ovviamente, non è un fatto del quale si possa gioire.

L'accordo, però, finalmente esiste, e agli operatori delle relazioni industriali spetta analizzarne contenuti e prospettive.

La prima domanda è: si doveva prendere atto che la posizione negativa della Cgil assumeva una rilevanza tale da impedirne la sottoscrizione da parte di tutti gli altri?

Poiché non esistono regole codificate, la risposta non può che riguardare l'opportunità politica; personalmente ritengo che ogni Sindacato abbia il diritto di perseguire gli interessi che rappresenta nel modo che ritiene migliore. Però ritengo anche che nel nostro sistema (soprattutto a quel livello di rapporti) a nessuna parte, anche se di notevole peso, possa essere riconosciuto un diritto di veto. E ciò anche se l'intesa riguarda problemi di metodo piuttosto che di merito; in proposito non mi convince l'opinione espressa da un autorevole personaggio come Pierre Carniti il quale, appunto, per giustificare la firma separata della sua organizzazione sulla storica vicenda del punto di contingenza, ha ricordato che allora si trattava di merito e oggi di metodo.

Contrariamente al suo solito, l'amico Carniti mi sembra, in questo caso, privilegiare gli aspetti formali più che quelli sostanziali. Chi firmò allora il famoso accordo di S. Valentino (ed io ero tra quelli) aveva l'assoluta consapevolezza che da quel momento tutto sarebbe cambiato nel sistema di relazioni industriali. Così avvenne e fu una fortuna per il nostro Paese.

Peraltro sarebbe sciocco nascondersi che la mancata firma della Cgil pone un problema serio che andrà governato con molta attenzione e prudenza da tutti.

Veniamo ora al contenuto del documento che forse più che "accordo quadro" dovrebbe essere definito "protocollo d'intesa" in quanto definisce, per la maggior parte, impegni di futuro comportamento delle parti.

Nella parte precettiva l'accordo conferma l'assetto tradizionale sui due livelli contrattuali e modifica radicalmente il meccanismo dell'accordo del '93 sull'inflazione programmata. Il che mi sembra una buona cosa, perché il sistema precedente, a cui l'economia di questo paese deve tanto, era ormai del tutto logoro.

Né credo ci sia da strapparsi troppo le vesti per il fatto che il nuovo indice sarà depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati. Almeno si dice con più chiarezza e con effetti limitativi quello che era detto nell'accordo del '93 con la

famosa formula “... da valutare anche alla luce delle eventuali variazioni delle ragioni di scambio del Paese ...” che tante notti insonni ha fatto passare a chi faceva i contratti.

Altro fatto positivo è la previsione di un valore retributivo individuato (sperabilmente) a monte di ciascun rinnovo contrattuale per evitare aspre e bizantine polemiche pregiudiziali.

Per quanto riguarda il resto dell'intesa, che a mio avviso è di gran lunga la più importante, le parti tracciano, per usare un'espressione che va di moda, una *road map* per la realizzazione di un nuovo e più moderno assetto del sistema delle relazioni industriali nel nostro Paese.

Si tratta chiaramente di una scommessa, che mi auguro vincente, perché lo stato dei rapporti sociali in questo paese, secondo la mia opinione, è ormai ridotto ad uno stato di avvilita arretratezza ed appartiene ad un mondo industrialista che non esiste più.

Tutti gli studiosi ed operatori del diritto sindacale (almeno i più avvertiti) si affannano ormai da anni a ripetere che, a partire dalla geniale intuizione di Gino Giugni sull'esistenza e legittimità di un vero e proprio “ordinamento intersindacale”, quell'ordinamento

dovrebbe essere costituito da un insieme di norme codificate che regolano la vita delle relazioni industriali e identificano istituti ed organismi che siano in grado di renderla fluida e di fornire alcune certezze basilari, soprattutto in un mondo globalizzato in cui gli effetti di una controversia sindacale si riverberano non più, come nel secolo scorso, sulle sole parti in conflitto, bensì su molti altri soggetti, fino a toccare alcuni elementari diritti degli stessi cittadini.

Ben venga quindi un sistema che prevede modalità, tempi e ritmi della contrattazione, la certezza delle

decorrenze, la istituzione di “tregue sindacali”, la possibilità di intervento del livello confederale (viva il principio gerarchico), addirittura la possibilità di prevedere organismi di conciliazione ed arbitrato per le controversie sull'applicazione delle regole stabilite a livello di autonomia collettiva.

Vorrei richiamare l'attenzione su questo ultimo punto che, se applicato, contiene una innovazione di portata storica per il nostro sistema di relazioni industriali.

Last but not least, si rafforza il secondo livello di contrattazione attraverso le note incentivazioni fiscali, si istituzionalizza l'adozione di livelli economici di garanzia per i lavoratori non interessati alla contrattazione aziendale, si introduce, sia pure circondata da molta circospezione, la possibilità di modificare o sospendere clausole del contratto nazionale.

Da ultimo le parti riconoscono il valore e l'importanza del principio di bilateralità e si impegnano a svilupparlo ulteriormente.

Di fronte a questo ben di Dio mi sia consentito esprimere un dubbio e una certezza personali.

Il dubbio è: ce la faranno le parti sociali a vincere questa scommessa dando un seguito effettivo alle intese e quindi a costruire finalmente un sistema compiuto e moderno? Non voglio essere cinico, ma ho visto troppe volte accordi ottimi sulla carta restare lettera morta e senza alcun seguito; mi auguro che questa volta tutti (compresa la Cgil) si rendano conto che perdere questa opportunità significherebbe riconsegnare per l'ultima volta le relazioni sindacali ai rapporti di forza proprio nel mezzo di una crisi di portata mondiale.

La certezza è purtroppo costituita dal fatto che resta fuori dall'accordo, con un rinvio che assomiglia tanto ad un

fin di non ricevere, quella che considero la pietra angolare di un qualunque ordinato sistema di relazioni sindacali: la rappresentanza.

Per tornare ai massimi sistemi, l'ordinamento intersindacale esprime l'autonomia privata collettiva. Autonomia appunto, non sovranità; questo dovrebbe significare che alcune regole fondanti debbono essere sovraordinate e dettate da chi è titolare della sovranità stessa: il legislatore nazionale. Il quale, per la verità, si era dato carico di dettarle quelle regole, addirittura negli artt. 39 e 40 della Costituzione, rimasti, come tutti sappiamo, lettera morta. Può darsi che la previsione dell'art. 39 sia troppo datata ed oggi inattuabile, ma allora si deve avere il coraggio di cambiarla, magari con leggi ordinarie, ma non delegandole alle parti sindacali. Perché in questo modo, come ha acutamente osservato Michele Magno (un ex sindacalista il cui pensiero dovrebbe avere più seguito) "chi dovrebbe stabilire i criteri per misurare la rappresentatività dei sindacati, a sua volta non è in grado di certificare quanto sia effettivamente rappresentativo di una maggioranza sindacale", con il rischio reale, aggiungo io, che si creino, a livello di accordi sindacali, barriere all'entrata *ad usum delphini*.

Non che le cose stiano in maniera molto diversa per il diritto di sciopero; l'accordo prevede che, nei soli servizi pubblici locali e soltanto nella contrattazione di secondo livello, possa essere definito il *quorum* per la proclamazione degli scioperi. Tutti sappiamo quanti disagi e quante assurde angherie quel comparto abbia provocato nei confronti dei cittadini utenti, soprattutto nei trasporti, ma una così specifica delimitazione sembra mettere in secondo piano il fatto che in molti altri settori ci sono scioperi,

spesso proclamati da sigle quasi-fantasma, che vanno a ledere diritti altrettanto degni di tutela, non solo nell'ambito delle aziende di servizi. Ci sarebbe voluto molto più coraggio, ma se non si risolve una volta per tutte il problema della rappresentanza tutto diventa più difficile.

Restano infine da dire alcune cose sul settore pubblico. Innanzi tutto è certamente positivo che l'accordo disciplini anche quel settore, evitando che ancora una volta, come è successo spesso, si calibrassero gli istituti avendo in mente solo il settore privato.

Quanto alle eccezioni e specificità previste, personalmente non mi hanno lasciato scandalizzato: chi conosce il farraginoso sistema della contabilità pubblica e i limiti imposti dal condizionamento dovuto alle leggi finanziarie, si rende conto dei motivi che hanno imposto il recupero degli eventuali scostamenti nel triennio successivo.

Segnalo inoltre che il richiamo ai reali andamenti delle retribuzioni di fatto dell'intero settore rischia di far applicare la nota statistica del pollo. È infatti arcinoto che le medie delle retribuzioni di fatto nel settore pubblico sono fatte tra comparti statali ed assimilati che hanno avuto negli anni un comportamento sufficientemente virtuoso e comparti governati dalle Autonomie che hanno avuto incrementi abnormi dovuti ad un andamento della contrattazione di secondo livello francamente imbarazzante, come i dati forniti dall'ARAN hanno sempre dimostrato.

A questo proposito, mi sembra che le modifiche del procedimento di contrattazione, parlando esclusivamente del calcolo delle risorse demandate ai Ministeri, abbiano dimenticato la competenza delle Regioni e delle Autonomie

locali nei due delicati comparti della Sanità e delle Regioni ed Enti locali: sarebbe interessante capire le ragioni di tale dimenticanza.

Quanto, infine, alla contrattazione di secondo livello legata ad obiettivi di efficienza e produttività, oso sperare che questa volta si faccia sul serio,

perché le cose finora sono andate in maniera disastrosa.

Se l'accordo è solo l'inizio di una nuova era o una ennesima occasione sprecata solo il tempo potrà dircelo.

Guido Fantoni

Ex Presidente ARAN

COMMENTI

Performances manageriali e professionali; la valutazione della dirigenza nel sistema sanitario nazionale

PREMESSA

Sono ormai più di dieci anni che tecniche di *performance management* sono state importate nel pubblico dal settore privato. Questo trasferimento è da considerarsi come una innovazione nel settore pubblico solo perché si chiede di valutare i risultati ottenuti, mentre non lo è la pratica della valutazione in quanto tale, perché risale molto più in là nel tempo. Ad esempio, l'amministrazione piemontese già praticava, seppure in modo poco sofisticato, sistemi di valutazione, non tanto però per risultati e prodotti, quanto per grado di lealtà e impegno del funzionario pubblico. La differenza tra oggi e ieri sta quindi tra risultato e obbligazione – *obligations* - termine che richiama significati quali senso del dovere, lealtà, impegno. Per molti riformatori tra risultato e obbligazione non esiste alcuna differenza, il buon risultato costituisce un indicatore inconfutabile di lealtà e senso del dovere verso l'amministrazione, per altri lealtà e senso del dovere sono qualcosa invece di più ampio non semplicemente identificabile in una misura di risultato.

Questa contrapposizione, seppure in modo diverso, risulta spesso evidente ancora oggi nella valutazione del lavoro professionale, parte consistente delle attività del lavoro pubblico. Il riconoscersi, da parte dei

professionisti, in prestazioni non direttamente misurabili attraverso pochi standard è stata la critica di maggior rilievo fatta nei confronti dell'introduzione delle tecniche di valutazione di risultato o di *performance management*. Critica importante, che la distingue da altre forme di resistenza, più di carattere opportunistico, nei confronti dell'implementazione e realizzazione di questo tipo di tecniche.

Il presente documento commenterà questo tipo di critica prendendo in considerazione l'esperienza della valutazione della dirigenza medica e in parte anche del personale tecnico e infermieristico del settore sanitario. Se esiste infatti un esempio emblematico e aggiornato di questa contrapposizione lo si può ritrovare nell'esperienza della valutazione nel Servizio Sanitario Nazionale. È in questo comparto che è stata evidenziata, in modo esplicito, l'ambivalenza tra bisogno di autonomia e obbligazioni sociali di ruolo da un lato e richiesta di responsabilità e capacità di rendicontazione dei risultati e dei prodotti dall'altro.

RISULTATO E OBBLIGAZIONI

La valutazione per risultato nel pubblico comporta, in generale, la ricerca di standard quantitativi quali ad esempio numero di pubblicazioni

scientifiche, di pratiche emesse, di pazienti o standard di tempi di attesa per una visita medico specialistica o per un permesso edilizio. Questa prassi è stata apprezzata, da un lato, perché di tipo neutro, non coinvolgente la personalità dell'individuo e, per così dire, "obiettiva" perché non dipendente direttamente dal giudizio discrezionale del superiore gerarchico¹. Dall'altro, per molti, questi standard di misurazione non sono in grado di fare giustizia della effettiva prestazione perché non rappresentano la natura del lavoro e delle sue obbligazioni.

Questa seconda interpretazione sostiene, in modo critico ed efficace, che la valutazione per risultati e la *performance measurement* riducono la complessità di una organizzazione e del lavoro **ad una sola o a poche dimensioni**, mentre le organizzazioni pubbliche sono di solito considerate come multi prodotto e rispondono ad obbligazioni, valori, doveri sociali e attività non sempre prevedibili.

Per alcuni servizi il conseguimento del risultato, di uno o pochi standard, e il conseguimento di obbligazioni istituzionali e sociali coincidono. La capacità di realizzare questi risultati dà luogo all'estensione della legittimazione del lavoro professionale del servizio pubblico tra i cittadini. Per altri, forse la maggioranza, esiste un conflitto tra indicatori di risultato e legittimazione professionale. Il ricorso a poche dimensioni, secondo questa interpretazione, porta con sé il rischio di una prassi che ignora valori, doveri e, di conseguenza, altre attività che legittimano la funzione pubblica e il servizio nel suo insieme².

Nonostante questa interpretazione, e senza sminuirne il significato, si deve però sostenere, a ragione, che anche i valori e l'autonomia professionale

richiedono qualche forma di *accountability* o di verifica per consentire trasparenza nei confronti di un pubblico più vasto che non siano gli specialisti del settore. Senza rendicontazione l'autonomia può nascondere risultati sia positivi che negativi oltre che comportamenti di tipo opportunistico. Dopo tutto, il principio della stessa autonomia professionale non garantisce l'orientamento verso l'utente, né impedisce il diffondersi di regole burocratiche per tutelare il bene posizionale della professione e nemmeno garantisce, di per sé, performance appropriate, se si considerano anche gli stessi valori a cui si rifà l'autonomia stessa. Inoltre, se si è autonomi, si deve anche essere responsabili ed essere capaci di rispondere a forme di verifica e rendicontazione che, per essere pubbliche, devono essere obbligatoriamente semplificate.

LA VALUTAZIONE NELLA SANITÀ

Alla richiesta di rendicontazione sono state sollevate nella sanità molte obiezioni, proprio perché nel settore agisce un servizio professionale con un'ampia diversificazione della casistica trattata e con contenuti sociali ed etici propri dei regimi di cura. Di qui la vasta gamma di osservazioni, fatta da medici, infermieri e tecnici, che sottolineano come: una organizzazione sanitaria produce non solo servizi prodotti ma anche valori e obbligazioni e quindi attività non facilmente prevedibili; i prodotti sono innanzitutto derivati da conoscenze e competenze che non possono essere valutati sulla base di pochi indicatori; l'attività di cura è più orientata al processo che al risultato finale; i risultati dipendono dal comportamento di terzi per cui non esiste sempre un rapporto diretto tra sforzo prodotto da un individuo o

unità e risultato; il risultato è dato da una multidimensionalità di indicatori per cui pochi standard impoveriscono la natura della prestazione e la stessa performance può avere significati diversi in contesti diversi.

Tuttavia, nonostante queste perplessità, sia in Italia che negli altri paesi europei, la sanità risulta essere di gran lunga il settore più monitorato, sia attraverso standard di tipo clinico ed assistenziale sia di tipo manageriale. La ragione di questa attenzione sta nell'importanza sociale e umana delle *performances* assistenziali e dal volume complessivo delle risorse economiche impegnate. Basti ricordare che la sanità assorbe un terzo o più del budget pubblico ed è costantemente soggetta a cambiamenti tecnologici, organizzativi con l'intento di migliorare i servizi assistenziali e allo stesso tempo di razionalizzarli, in un'ottica anche di costante sorveglianza e contenimento della spesa pubblica.

Un'analisi, seppur breve, di questi indicatori permette di esemplificare meglio questa esperienza e di individuare quali sono, da un punto di vista meramente tecnico, le principali difficoltà o, se si vuole, disfunzioni dei sistemi di valutazione per il comparto e per la dirigenza. Se si guardano gli ultimi piani strategici di Riquilibrato dell'Assistenza e del Riequilibrio Economico Finanziario, fatti propri dalle Regioni in Italia, si trovano indicatori e obiettivi:

- assistenziali, quali ad esempio il miglioramento dei percorsi di continuità assistenziale, il monitoraggio delle infezioni, lo sviluppo della gestione intensiva del paziente, della ricerca oncologica, ecc. Il numero e la qualità di questi obiettivi è, come è giusto attendersi, molto ampio ed è segnatamente

espressione delle indicazioni delle direzioni sanitarie e del personale medico sanitario;

- di programmi di innovazione del servizio assistenziale, quali ad esempio l'integrazione tra servizi, la riorganizzazione delle attività ambulatoriali, l'ampliamento degli orari di erogazione dei servizi clinico assistenziali e di supporto, il contenimento delle prestazioni ad alto rischio di appropriatezza o comunque non appropriate, ecc;
- di gestione economico organizzativa che prende in considerazione da un lato i dati sui costi del personale, dei farmaci e delle attrezzature e, dall'altro, i dati sui volumi quali: numero di posti letto, di pazienti, di ore di ricovero, di ore lavorate, di interventi di day hospital, ecc.

Nel loro insieme questi obiettivi (sono esempi principalmente inerenti le aziende ospedaliere), sia di riconversione manageriale che di promozione assistenziale, sono nella pratica spesso soggetti a frequenti criticità. In particolare si ripresentano quando i professionisti (medici generici, ospedalieri, primari ma anche infermieri e tecnici) si ritrovano a dover rispondere ad obiettivi di tipo manageriale.

Una prima criticità riguarda **la contesa** tra contenuti e attori (tra il *management* e il personale professionale medico ed anche tecnico infermieristico) su contenuti e procedure di *performance management*, da un lato, e procedure di sviluppo delle prestazioni cliniche assistenziali, dall'altro; le prime ricondotte a pochi standard, mentre le seconde obbligatoriamente più numerose perché rispondono alle esigenze delle diverse e molte funzioni delle prestazioni medico sanitarie. Contesa, si badi bene, non

solo tra attori ma anche **tra valori**, tra privilegiare l'efficienza economico organizzativa e privilegiare il bene della salute dei cittadini, che, nell'ottica professionale, presuppone anche un incremento dei costi dei farmaci, delle attrezzature, del personale, oltre che la salvaguardia di privilegi individuali o di gruppo.

La seconda riguarda **il numero e la dispersione** degli obiettivi e dei risultati attesi. Il numero elevato di obiettivi, se soddisfa le diverse esigenze in campo presenti nelle unità organizzative considerate (non solo le esigenze dei due principali attori ma anche delle diverse funzioni assistenziali), finisce di incontrare problemi spesso insormontabili per una effettiva valutazione. Obiettivi di tipo assistenziale si sovrappongono a quelli manageriali senza che vi sia tra loro un rapporto di coerenza, tra benefici per l'attività di assistenza e allo stesso tempo per la gestione. Capita anche, e spesso, che gli obiettivi siano rilasciati e discussi senza una chiara individuazione di priorità; le priorità, se esistono, - imposte dal management o deliberate consensualmente dai diversi collegi di rappresentanza professionale - rischiano inoltre di non essere complementari tra loro.

Il gioco può concludersi con la rinuncia ad una dimensione sistemica per cui il raggiungimento di alcuni obiettivi di tipo professionale presuppone l'annullamento o il forte ridimensionamento di quelli gestionali, oppure, e in parte, e sta qui il paradosso che riflette la frammentazione dell'organizzazione sanitaria, il raggiungimento di un obiettivo professionale, da un lato, avviene a deperimento di un altro dello stesso tipo.

Assai debole e certamente poco incisiva è la valutazione di sintesi

sull'andamento delle unità sanitarie ed ospedaliere. La stessa valutazione dei direttori generali soffre per la numerosità degli obiettivi e per la contesa tra questi. Per supplire alla eccessiva semplificazione, che indubbiamente le tecniche di *performance management* portano con sé, la scelta sembra essere di fatto caduta sul suo opposto con il rischio che **troppi indicatori e obiettivi rischiano di tradursi in nessun obiettivo effettivo**, nonostante la sanità, a differenza di altri comparti dell'amministrazione pubblica, goda oggi di una complessa quanto effettiva presenza di standard di misurazione.

Così si può, almeno in parte, spiegare quanto sostengono alcune fonti autorevoli per cui la valutazione della dirigenza medica e del personale professionale ha avuto una realizzazione in gran parte formale, con scarso impatto nella prassi quotidiana nella gestione dei servizi e nell'innovazione. Attività, che molto spesso è stata vissuta come obbligo, una procedura esterna al merito della gestione e all'assistenza sanitaria, esclusivamente finalizzata ad acquisire (nel modo il più possibile uguale per tutti) una integrazione salariale fissa (attraverso il premio di risultato) che va ad aggiungersi allo stipendio tabellare e alla retribuzione di posizione.

QUALI PRINCIPI DI INNOVAZIONE

L'esperienza internazionale, in alcuni casi, ha messo ormai in evidenza come sia fondamentale **distinguere tra valutazione del comportamento manageriale e valutazione professionale**. Innanzitutto va riconosciuto che esiste conflitto tra sviluppo professionale e controllo per autorità, o gerarchico; che un processo esperto di servizio è molto difficile da standardizzare, esso

spesso si basa su di una forte interazione tra attori (utente, ruoli, funzioni, istituzioni) e su pratiche esistenti, in continuo cambiamento, difficili da trasferire e formalizzare una volta per tutte.

In secondo luogo le *performances* di uno o più ruoli professionali sono più di processo che di prodotto. La prestazione di processo rispetto ad una di risultato si basa su una maggiore tolleranza nell'utilizzo degli standard, sul dialogo tra professionisti, sulla implementazione e sperimentazione di metodologie locali, sull'utilizzo di standard multidimensionali numerosi, su verifiche interne e in tempo reale, con un forte accento sull'apprendimento.

In terzo luogo gli standard di prestazione professionale non sono statici, o quantomeno sono più dinamici di quelli richiesti da un sistema di *performance management*. Quest'ultimo per funzionare richiede maggiore stabilità e continuità nel tempo degli indicatori di prestazione, mentre un processo di prestazione professionale, se più è complesso e con maggiore interazione, si riconosce in risultati dinamici e parziali che non vengono a loro volta colti da indicatori standard di prestazione manageriale.

Se così è, a differenza di quanto oggi avviene, **le prestazioni manageriali devono essere distinte da quelle professionali**. Questa divisione insita nei contenuti e nella prassi di lavoro, per essere condivisa, deve trovare almeno qualche forma di separazione formale sia per quanto le procedure che per gli attori. Il *performance management* diventa in questo modo una procedura con contenuti e attori che svolgono innanzitutto funzioni manageriali e non esclusivamente professionali da un lato, mentre dall'altro la valutazione professionale,

con le proprie pratiche ed indicatori di assistenza deve trovare un proprio spazio che ne consenta l'autonomia in modo da influenzare, in modo trasparente, gli stessi standard manageriali.

Si razionalizza così, ciò che di fatto già esiste in modo confuso e non sempre appropriato. Si dà vita a due livelli di valutazione, uno decentrato professionale con indicatori multidimensionali, anche numerosi inerenti in primo luogo l'attività di assistenza, con procedure proprie della valutazione di processo più che di prodotto; un secondo centralizzato, con pochi indicatori, con criteri e procedure di prodotto e di gestione proprie delle tecniche di *performance management*.

Tra i due livelli di valutazione si ritiene, però, giustamente, che vi debba essere integrazione. Se la *performance management*, per sua natura centralizzata, definisce i **confini** entro i quali viene avviata una procedura di valutazione anche professionale, quest'ultima, anche a livello aziendale, contribuisce a definire **alcune priorità assistenziali**. La valutazione dei processi esperti deve essere invece lasciata ai colleghi professionali, il *management* deve anche accettare, in linea di principio, le modalità di ragionamento della linea professionale quali, ad esempio, la tolleranza nella verifica di risultati multi dimensionali, a meno che non intervengano segnali, a livello di indicatori macro, di dispersione e di uscita clamorosa dai confini prestabiliti.

DIPARTIMENTI E DIRETTORI DI DIPARTIMENTO

Il sistema, pur accettando due livelli con indicatori e procedure diverse di valutazione, si presenta in questo

modo unitario. Per consolidare e rendere fattibile questa diversificazione delle procedure e dei criteri, entro una visione unitaria della valutazione, è necessario però, secondo l'esperienza internazionale, presiedere l'area di tensione tra la complessità della professione e il bisogno di una rendicontazione economico - organizzativa (semplificata su pochi standard), in modo da essere comprensibile sia all'interno che all'esterno delle unità sanitarie ed ospedaliere e consentire un *benchmarking* tra le diverse unità.

La soluzione del dilemma sta in ruoli o strutture che consentano di partecipare alla gestione manageriale e allo stesso tempo siano in grado di avere una conoscenza delle pratiche professionali. Il termine usato per questo tipo di funzione, dato dalla letteratura, è quello di *boundary spanner* (traduzione letterale di confine o chiave o anche gettare un ponte attraverso). Un integratore, usando la terminologia italiana, o forse qualcosa di più. Ruoli od unità che non solo devono conoscere ma anche essere sufficientemente coinvolti nell'attività professionale e in quella di *management*; in grado di tradurre gli interventi e le richieste manageriali al *network* professionale e allo stesso tempo tradurre le esperienze e le pratiche di quest'ultimo in un sistema di gestione manageriale.

Negli ultimi anni le realizzazioni e il dibattito, sulle possibili scelte di organizzazione per le aziende e i presidi ospedalieri, si è concentrato su di una soluzione di tipo dipartimentale per risolvere questo tipo di problema. Soluzione congruente, per i proponenti in Italia e all'estero, con la necessità di avere allo stesso tempo un coordinamento dei processi di cura e di gestione. Integrazione di processi di cura per

rendere più efficace l'intervento assistenziale. Da questo punto di vista si deve ricordare che la conoscenza in campo medico ha ormai raggiunto un livello di specializzazione che rende il rapporto con il paziente spesso frammentato e parziale, con ovvie conseguenze sul piano dell'efficacia dell'intervento e della qualità del servizio reso. Frammentazione delle competenze con una evidente difficoltà a concentrare nel singolo professionista tutto il sapere teorico e pratico che caratterizza una disciplina medica.

Integrazione di risorse gestionali e umane, là dove è possibile, garantendo oltre che qualità, notevoli risparmi in termini di costi e di efficacia del servizio. La gestione comune di risorse scarse (spazi, tecnologie, personale, ecc.), modulabile rispetto all'afflusso di utenti e alle necessità di cura, consente una razionalizzazione dei costi e allo stesso tempo un recupero della centralità del paziente stesso.

Entrambi questi aspetti del coordinamento sono una svolta, auspicata dai promotori, contro due logiche tipo: una prima che sposava, sotto il profilo delle risorse, il bisogno di autonomia di ogni unità specialistica con la convenienza ad aumentare i livelli di spesa, anno dopo anno, in ragione di una copertura di base storica dei costi; una seconda che vede il paziente e altre risorse (ad esempio i posti letto) come proprietà dell'unità operativa o del professionista.

La proposta e l'esperienza dei dipartimenti vuole anche preservare però la differenziazione specialistica entro un ambito unitario attraverso collegi dei rappresentanti delle diverse specializzazioni, gruppi di studio e di lavoro permanenti o temporanei, multidisciplinari, per

affrontare specifici problemi di salute e di organizzazione (soluzione indispensabile specie nei dipartimenti misti, universitari e di assistenza).

Al ruolo di direttore di dipartimento, con queste premesse, il compito di integrazione tra funzioni manageriali e professionali: gestore delle risorse in grado di rispondere dell'efficienza e dell'efficacia, indipendentemente dall'appartenenza, alle diverse unità componenti il dipartimento, ad esempio, del personale, in particolare di quello medico ed infermieristico, degli spazi, dei posti letto, ecc.

Allo stesso tempo il direttore di dipartimento dovrebbe essere conoscitore dei processi professionali di assistenza con responsabilità e competenze di *management*. Un professionista in grado di integrare gli obiettivi manageriali con quelli professionali, di stabilire e negoziare il piano, afferente il dipartimento sulla riqualificazione dell'assistenza e del riequilibrio economico finanziario.

Ruolo importante per la valutazione delle prestazioni. Ruolo di integratore tra due dimensioni grazie alla sua capacità di negoziazione, più che attraverso la gerarchia. Negoziazione sia nei confronti della direzione generale e sia, ad esempio, nei confronti dei primari e della struttura professionale dipendente. Negoziazione molto rilevante nell'individuare gli obiettivi; nel definire, da un lato, con la direzione generale, standard di gestione che tengano a loro volta conto dei processi di assistenza e, dall'altro, nei confronti del personale professionale, nel fare convergere su poche dimensioni, di standard obiettivi e risultati attesi, necessarie per una rendicontazione.

Sia nel primo caso che nel secondo il direttore opera attraverso il comitato

di dipartimento in una concertazione con i responsabili delle unità che lo compongono e, a loro volta, questi ultimi, con i dirigenti medici. Da un lato obiettivi dipartimentali, che sono a pieno titolo oggetto del *performance management*, dall'altra obiettivi di processo, oggetto di una forte interazione tra i professionisti, non necessariamente valutabili di per sé, ma rilevanti per conseguire i risultati richiesti al dipartimento.

La figura del direttore di dipartimento diventa in questo modo fondamentale anche nel processo di valutazione del *performance management*. La valutazione non è per singola unità ma per dipartimento: la direzione generale, nelle esemplificazioni che vengono riportate, **valuta i soli dipartimenti e il suo direttore** sulla base dei principi del *performance management*; a sua volta il direttore, con l'aiuto del comitato di dipartimento, effettua la valutazione delle unità e del personale medico sanitario a livello decentrato anche sulla base della **molteplicità degli indicatori e delle attività di processo**.

Si risolve in questo modo il problema per cui la complessità organizzativa, a partire dal numero di persone da valutare, il numero e la complessità degli indicatori impediscono, di fatto, ad un organismo centrale, di condurre e conseguire una valutazione efficace e almeno ragionevole. La soluzione dipartimentale semplifica in questo modo la procedura: porta la valutazione più vicina alle attività di promozione del servizio; consente al dipartimento di valutare e commentare i processi professionali che hanno consentito un determinato tipo di risultato; permette alla direzione generale di valutare, a sua volta, e in seconda istanza, il dipartimento nel suo insieme su indicatori più propri alla sua funzione.

I risultati della valutazione sarebbero in questo caso interdipendenti sui tre livelli: la valutazione della direzione generale, quella del direttore di dipartimento, quella delle unità e della dirigenza medica e del comparto. Esse si influenzano tra loro in modo reciproco in processo a cascata.

ALCUNE CONCLUSIONI

In sintesi in molti settori del pubblico impiego, come in particolar modo nel SSN, esiste una contrapposizione tra obiettivi di *management* e professionali. Questa contrapposizione non è irrisolvibile, ma è sanabile se esiste una gestione dei confini attraverso strutture e in particolare attraverso ruoli che sono sì di *management*, ma provengono e hanno una profonda conoscenza del lavoro professionale. In particolare, nel caso della medicina deve essere un *management* che conosce le obbligazioni sociali, scientifiche e di condivisione degli obiettivi dei professionisti.

I dipartimenti, il direttore e i comitati di dipartimento costituiscono questa opportunità di integrazione tra due aree di governo sanitario (obiettivi di *management* e assistenziali) entrambe importanti seppure differenti. La valutazione in questo ambito è obbligatoriamente necessaria su pochi e prioritari indicatori di risultato che devono necessariamente includere risultati economici di *budget*, di volume dei servizi resi e includere anche alcune determinanti prestazioni assistenziali. La valutazione di risultato trova, in questo modo, coerenza con quella di processo che dovrebbe essere fatta in sede locale e non aziendale (ad esempio in sede di comitati di dipartimento) e indirettamente influenzare la messa a punto degli

obiettivi e la valutazione di risultato e di *management* del dipartimento e del corrispettivo direttore.

La storia dei dipartimenti ospedalieri, che per l'Italia risale ormai agli anni sessanta del secolo scorso, ed è stata invece sino ad oggi, fatte alcune rare eccezioni, una occasione mancata; le realizzazioni sono state più formali che sostanziali e comunque non hanno dato origine a quella separazione tra adempimenti manageriali e professionali e ad una chiara definizione del ruolo degli attori, in particolare quello del direttore di dipartimento.

Infatti il direttore di dipartimento e lo stesso comitato non hanno potuto svolgere quel **ruolo di ponte** tra prassi di gestione manageriale e quella assistenziale professionale. Non vi è stato un esplicito riconoscimento di un potere di gestione, di una responsabilità esplicita di rendicontazione e di valutazione del personale del dipartimento, senza i quali non vi può essere negoziazione effettiva, né autonomia, seppure ridotta, nello svolgere con legittimità il ruolo di mediazione intermedio. La stessa normativa di legge non specifica, per l'Italia, precise indicazioni in tal senso, di responsabilità di *budget*, di obiettivi, né altre esplicite attività di ruolo manageriale.

Da parte del ruolo del direttore di dipartimento i risultati sono espressione di un compromesso di fatto, un ruolo ibrido di direzione, non a pieno tempo dedicato al *management* (in generale i direttori di dipartimento conservano la propria responsabilità di struttura professionale), più moderatore di un comitato, che se rappresenta tutte le specializzazioni, spesso preferisce, al posto di una sintesi delle priorità di risultato, fare propri, nel bene e nel

male, tutti o quasi i parametri coinvolgenti l'attività professionale, spesso senza trovare alcuna consequenzialità tra loro e tra questi ultimi e gli indicatori di gestione.

Giuseppe Della Rocca
Nucleo di valutazione ARAN

NOTE

¹ Secondo i sostenitori di questa tesi la valutazione per risultato è obiettiva perché in questo modo viene in parte contenuta la discrezionalità del valutatore e della gerarchia. A questa osservazione va aggiunto che, rispetto alla valutazione burocratica classica, richiamata qui con l'esempio della burocrazia dello Stato

piemontese, la valutazione per risultato non entra nel merito della personalità individuale del dipendente.

² Questo tipo di critica è propria dei servizi professionali, servizi, molto diffusi all'interno dell'organizzazione pubblica, per i quali raggiungere un certo numero di standard di produzione non dice molto sulla qualità e sui valori di una prestazione professionale. Questo modo di sentire e interpretare la valutazione è presente ad esempio tra il personale sanitario (medici ed infermieri), tra gli insegnanti (entrambe le categorie rischiano di rappresentare circa la metà dei dipendenti pubblici), tra professioni o semi professioni presenti sia nei comparti contrattualizzati che non. In alcuni casi per questi gruppi occupazionali lo sforzo per raggiungere pochi *target* di produzione viene addirittura visto come un possibile danno al loro ruolo sociale e alla qualità della loro prestazione.

Collective Bargaining and Wages of Municipal Workers

COMMENTI

ABSTRACT

This paper investigates factors that affect collective bargaining outcomes in Italian municipalities in a period when wider financial autonomy was given to single administrations in wage negotiations. We study the role played by local labour market conditions and the “ability to pay” of single local government administrative units. We found a very significant relationship between municipal wages and municipal budget conditions across a sample of around 200 municipalities. Moreover we found that the budget variable tends to soak-up every other effect going from external labour market towards municipal wages. In addition to this result we found evidence of a strong egalitarian, imitative behavior across municipalities, as revealed by the phenomenon of wage convergence.

1. INTRODUCTION

The purpose of this paper is to analyse the factors that affect collective bargaining outcomes in Italian local municipalities. More specifically we study the role played by local labour market conditions and the “ability to pay” of single local government administrative units. We use local budgetary conditions as a measure of “ability to pay”. The paper also addresses the issue of the

interaction existing between such economic variables and other social and institutional factors (such as “egalitarian” preferences) that might affect the objectives of unions at the bargaining table. The economic variables might have been particularly important in recent years, when a new legislation has given to local authorities less stringent budget constraints and a greater “margin of manoeuvre” in determining wage increases of their employees. At the same time collective bargaining in the public sector has undergone a process of decentralisation from the sectoral/national to the single administrative unit level. We also analyse whether these changes in the general conditions, in which the process of wage determination takes place, has produced an increase in pay dispersion across municipalities. The existing literature points to the importance of the local budgetary conditions and process on public sector bargaining (see e.g. Gyourko and Tracy, 1991, and Zax and Ichiniowski, 1988). Our paper tries to improve the understanding of the link existing between pay levels and budget structure of the local unit. The effects of local labour market conditions on pay in public services have been less investigated. A recent paper has estimated a “wage curve” for the Italian public sector and it has shown that wages do not react much (and in any case much less than in the private sector) to local labour market

conditions (Dell'Aringa, Lucifora, and Origo, 2007). We want to investigate whether this result is confirmed after controlling for the effects of other variables that influence collective bargaining outcomes.

The study is organised as follows. In the next section we outline the Italian institutional setting. In Section 3 we report some descriptive statistics about wage growth and wage dispersion across a sample of Italian municipalities. Section 4 describes the budget structure of the same municipalities. Section 5 develops and tests the idea that there is a relationship between this budget structure and wage outcomes. A relationship the increased autonomy guaranteed to municipalities in wage negotiations allows to come up. Section 6 put together the role played by the budget with the evidence of wage convergence across municipalities. In Section 7 we explain why in our model it is difficult to take into account possible effects from the local labour market towards municipal wage. Section 8 reports some conclusive remarks.

2. THE INSTITUTIONAL SETTING

Forms of collective bargaining over pay and working conditions have existed in the Italian public sector for a long time. Collective bargaining had become more and more diffuse, but it was not until the reform of the Civil Service in 1993 that it was officially incorporated into the industrial relations system. This reform process was brought about for domestic reasons, but is nonetheless part of the wider reform movement often referred to in the OECD countries as New Public Management.

It is useful to divide the reform process into different phases. The first began in 1993 and was more or less complete towards the end of the

century and the second lasted into the first part of the new century.

In the first phase the whole Italian public service was divided into different sectors: education, health, central administration, local government etc. In each sector negotiations took place every two years between national unions and an agency (ARAN), which represents the employers. There are two levels of bargaining, national and local. Agreements must conform to general guidelines and to financial constraints determined through annual budget legislation. Consequently the national agreement not only determined national pay rises but also limits and conditions wage increments to be bargained over at the local level.

Despite the two levels of bargaining, in the first phase the new system was mainly centralised and did not leave much room to the single administrations to adapt wages to their specific organisational needs. The process of wage setting was based on a nation-wide wage scale consisting of eight grades and wages were set for each grade by national agreements. Workers were given grades according to a national job classification system. In theory no difference was to exist across administrations in wages paid to workers doing the same job. But differences did exist and they manifested in two different ways. The first was that municipalities used discretion in sorting workers into different grades on the wage scale and tended to manipulate the job classification system, in order to upgrade workers. In a system which was highly centralised, single organisations circumvented uniform national wage increases by classifying some workers (or groups of them) into higher grade levels. Secondly there was the local level of bargaining. Individual administrations were allowed to sign contracts with

unions on the basis of specific clauses included in national agreements designed to exchange an increase in efficiency for cash awards paid to workers, which were then added to the wage increases determined at national level. But the amount of these cash awards was strictly limited by guidelines defined in the national contract.

With the second phase of the reform, the system progressively adopted elements taken from the private sector wage setting. A two-tier system came into effect and performance-related pay schemes acquired much more importance in bargaining at decentralised level.

Another important characteristic of this second phase was the adoption of a broad banding job classification, with four categories. Every category had a wage entry level and five/six merit increments, which became a permanent part of the basic pay. Before that the system had been mainly career-based, with some sort of forced ranking, where the advancements were made through civil service open competitions. All this meant that the nature of the decentralised bargaining level changed profoundly. Previously the amounts allocated to this level had been set at national level, leaving administrations the freedom to negotiate with local unions how the amounts were spent. In the second phase of the reform, this bargaining level could be funded freely by the single administrations using resources available in the current budget of the administration. As usual the national collective agreement set some constraints/guidelines to this funding, concerning the adoption of specific programmes to enhance the quality and quantity of the services offered. But these constraints are more form than substance: the true constraint is given by the availability of the funds in local budgets.

A truly original aspect of this new system was that once the amount available for the decentralised bargaining level had been set, this could then be employed both in merit pay increments and in performance-related pay. Given the total amount, these two uses were strongly alternative. The decision on where the split was to be made had to be negotiated between the employer, that is the administration, and local unions.

This description of the reform briefly outlined here is what happened for local administrations (Municipalities, Regions, Chamber of Commerce, etc.). At the central government level (Ministries, Education, etc.) the reform process followed the same lines but did not grant a similar degree of autonomy to the single administrations.

3. WAGE GROWTH AND DISPERSION ACROSS MUNICIPALITIES

The data we have analysed is taken from an official archive collected by the Ministry of Economics. It relates to municipalities which represents the vast majority of the local administrations. More specifically the data are a representative sample of municipalities (200 out of 7500), assembled by ARAN, the national agency empowered to negotiate national contracts with unions. The sample accounts for more than 35% of total employees and total pay bill.⁽¹⁾ Our data is for ordinary staff employees and does not include senior officials. Total staff employees in local administrations number 600,000, while senior officials number 12,000. In terms of total expenditure on pay, staff employees account for some 95%.

The sample spans from year 2000, when the second phase of the reform came into effect, until 2004. Two

TAB. 1 - PER CAPITA WAGE GROWTH IN MUNICIPALITIES: 2000-2004

% changes, % contributes and monetary increases

	%	euro
Total actual growth	21.8%	4 192
National base pay contribution ⁽¹⁾	12.0%	2 309
Local variable pay contribution	4.3%	825
Local "grade drift" contribution	5.5%	1 058

⁽¹⁾Calculated at 2000 professional composition.

biannual national contracts and four local contracts were signed in the period.

In what follows we first describe the increase in the average total pay, then we show the final result in 2004 and finally we investigate whether the dispersion across municipalities of total pay rose or fell.

As shown in Table 1, from 2000 to 2004 total pay increased by 21.8%, a rather high rate if one considers that in the same period CPI index grew by 10.5%. To explain such a big real pay increase the same table shows the composition of the total pay increase according to its main drivers: i) the base pay increase attributable to national contracts, ii) the increase in the pay other than base pay, which includes PRP (performance-related pay), iii) the "grade" drift together with the turnover effect.⁽²⁾

The picture is fairly clear. The national contracts granted wage growth not much higher than CPI inflation, while the remaining growth was mainly brought about by "grade" drifts, which had the effect of adding 5.5 percentage points. In the new pay system, after the second phase of the reform process, these grade promotions should mainly correspond to merit increments.

More precisely, the advancements within the broad banding categories should be granted by a performance appraisal and give rise to fixed merit

increments. As a matter of fact it is seniority rather than merit that plays the main role in these advancements. The components other than base pay account for 4.3 percentage points of the total wage increase. This is a composite amount which comprises various items: PRP payments, overtime payments, various types of allowances which are attached to certain posts or working conditions. In what follows we refer to this composite amount as "variable pay". The PRP payments are responsible for about 50% of the variable wage. Officially these payments should be made on the basis of an appraisal of both individual and team performance, according to objective standards and criteria, negotiated at local level with unions. From our data it is impossible to judge whether the actual payments reflect this logic or actually end up as some sort of generalised bonus.

What is doubtless is that the increased financial autonomy given to single administrations to negotiate wages at the second level has almost doubled the amounts granted by national contracts. In the following section we explore the relationship between this phenomenon and the structure of the municipality budgets. But before that we wish to answer the following question: Has this very generous wage increase corresponded to more wage

TAB. 2 - WAGE DISPERSION ACROSS MUNICIPALITIES

	Mean	Standard deviation	Coeff. of variation	Decilic difference	Normalised decilic difference
Total pay					
2000	19 239	1 480	0.08	3 229	0.17
2002	21 560	1 572	0.07	3 465	0.16
2004	23 431	1 489	0.06	3 823	0.16
Variable pay					
2000	2 852	1 116	0.39	2 501	0.88
2002	3 618	1 195	0.33	2 839	0.78
2004	3 677	1 122	0.31	2 936	0.80

dispersion across municipalities? We expected that the answer would be positive. On the contrary and somehow surprisingly we found some sort of sigma-convergence (variance convergence) when we compared the data for the first year, 2000, with the final results in 2004.

In Table 2 we present various dispersion statistics. In the first column, for ease of comparison, we report the sample average of total per capita wage. It is the same value used to obtain the cumulated wage increase between 2000 and 2004. The second group of rows present the same averages for the variable part of the wage, which are the same values as those used to calculate the second driver in Table 1. As measured by standard deviation, the total wage dispersion across municipalities did not change and the same is true for the variable wage. By normalising the standard deviation by the mean a net decrease in the dispersion is observed, both for total and variable wage.

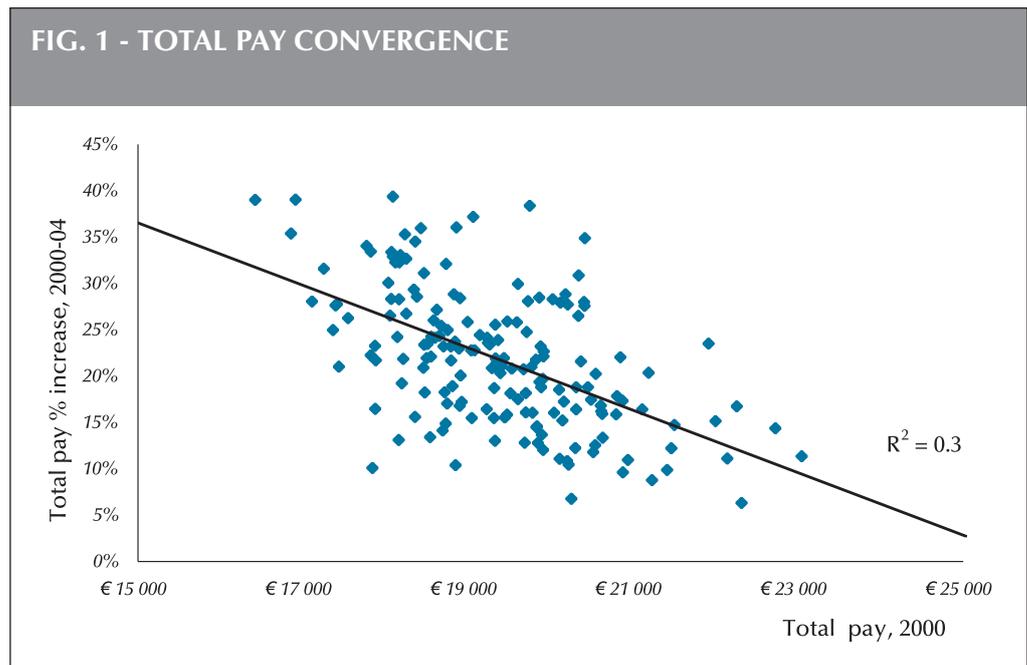
In the last but one column the dispersion is measured as the simple difference between the first and ninth decile. A large increase in dispersion is present from 2000 to 2004 but this

result does not hold if this difference is normalised.

One first important conclusion is that the new season of more managerial autonomy by municipalities boosted wages and at the same time did not produce more wage variability across municipalities. Table 2 shows that one cannot reject some sort of sigma-convergence, at least from normalised statistics.

From another point of view, illustrated in Figure 1, we checked for evidence of beta-convergence: the lower the total wage was in 2000, the higher the 2000-2004 percentage increase would have been.⁽³⁾ The answer we found was positive.

We will continue with this approach in Section 5. Nevertheless, from the simple evidence of Figure 1 it seems, “prima facie”, that the egalitarian policy of the unions prevailed over the administration managerial autonomy. However this follows from a simple correlation; we will come back to this in section 5 through a multivariate analysis. In any case the final result was some sort of pay catching-up across municipalities. We can also say that this total pay convergence has been mostly produced by the change in the



variable pay, rather than by fixed merit increments.

A second conclusion is that this wage boosting by 21.8% in 4 years is very much a result of “grade drifts” or fixed merit increments, while the share of variable pay did not increase much. It can in fact be seen from Table 2, that this share rose to 15.7% in 2004 from 14.8% in 2000.

The general picture is that while the average share across municipalities of the variable pay increased slightly, at the same time the trend for variable pay produced a catching up effect across municipalities.

A second set of questions we want to address is whether municipality wages are significantly differentiated across the various areas of the country and whether the municipality dimension helps to explain differences. The analysis is for 2000 and 2004 conducted before and after the wages soared. In Table 3 we report the results of simple OLS regressions, where per capita total and variable pay are regressed against geographical fixed effects and municipal population. Geography did not seem to represent a significant

factor in explaining total and variable pay for 2000. The same is true for population. The data for 2004 exhibits some interesting changes. Both in the North-East and Central Italy the total pay is lower by 2,8% and 2,2% with respect to municipalities in the North-West, but the *t*-ratios are not very satisfactory. In the municipalities of the South the total pay is definitively lower by 4,3%. The effect of population is far from significant, but the coefficient is negative and this is an aspect we will confirm again later with more complex regressions. We found a similar pattern in terms of the variable pay but with much higher quantitative effects. For instant, per capita variable pay in the South is 20% lower than in the North-West. We must point out here that the answers we obtained relate strictly to unconditional means. At first sight it seems that the second phase of the reform in the public sector pay arrangements left room for more geographical differentiation. But this result must be set in relation to municipal budgets. We will show that municipal budgets dominate the geographical (fixed) effects.

TAB. 3 - GEOGRAPHY AND DIMENSION

Dependent variable: total and variable pay, 2000 and 2004⁽¹⁾⁽²⁾

	Total pay ⁽²⁾		Variable pay ⁽²⁾	
	2000	2004	2000	2004
Constant	9.86 (327.52)***	10.12 (391.61)***	7.984 (52.18)***	8.614 (75.09)***
Nord East ⁽³⁾	0.016 (0.93)	-0.028 (-1.96)*	0.006 (0.07)	-0.124 (-1.93)*
Centre ⁽³⁾	0.012 (0.70)	-0.022 (-1.53)	-0.153 (-1.74)	-0.159 (-2.47)**
South ⁽³⁾	0.018 (1.29)	-0.043 (-3.66)***	-0.087 (-1.22)	-0.202 (-3.89)***
Population ⁽²⁾	0.000 (0.07)	-0.003 (-1.22)	0.002 (0.11)	-0.016 (-1.41)
N. of observations	182	182	182	182
Adjusted R-square	-0.012	0.058	0.002	0.071

⁽¹⁾Log of the variable.

⁽²⁾t-values in parentheses. Stars indicate significance: 90%(*), 95%(**), 99%(***).

⁽³⁾Geographical fixed effects.

4. THE BUDGET STRUCTURE OF MUNICIPALITIES

In Italy municipalities finance their current activities with three kinds of revenues. The first are local taxes levied principally on properties, but also on some particular aspects of the local commercial activities. Even if the maximum tax rate is set by national law, one can consider this kind of revenue as largely autonomous. The valuation of the properties to which apply the rates is partially decided by local authorities and the effort to reduce tax evasion is also locally driven.

As shown in Table 4, in our sample the annual per capita average for these revenues is 333 euro, with a high geographical variability.⁽⁴⁾ The maximum is levied in municipalities in the North West with 433 euro and the minimum in the South, with 241 euro. Per capita values are for the officially resident population.

The second type of revenues consists

of fees for some public goods and services. The Italian average is 97 euro and the geographical variability is much smaller.

National grants are the third financial channel for municipalities. They come mainly in non-matching form. In other words they are not targeted to specific mandatory services. The Italian average is 338 euro, with a variability similar to that of local tax revenues, but in an inverse geographical order. It means that the national grants exert a compensation effect in favour of less rich municipalities. For the sake of completeness, Table 4 also reports the 2000-2003 percentage increase and the relative shares. Relative shares will be useful in the following analysis.

5. WAGE SETTING AND MUNICIPAL BUDGETS

As seen in Section 1, the municipal government labour market is

TAB. 4 - THE REVENUES OF MUNICIPALITIES

	Italy	North West	North East	Centre	South
Per capita values, euro⁽¹⁾					
Local fiscal revenues	333	433	377	360	241
Public services fees	97	111	129	105	71
National grants	338	275	268	310	417
Total current revenues	767	819	774	775	729
% increase, 2000-2003					
Local fiscal revenues	10%	16%	2%	5%	16%
Public services fees	-16%	-11%	-23%	-21%	-9%
National grants	5%	8%	7%	12%	1%
Total current revenues	4%	9%	-2%	3%	4%
Shares on current revenues⁽¹⁾					
Local fiscal revenues	0.43	0.53	0.49	0.46	0.33
Public services fees	0.13	0.14	0.17	0.14	0.10
National grants	0.44	0.34	0.35	0.40	0.57

⁽¹⁾Per capita values are for 2003 and are expressed in terms of population.

characterised by substantial collective bargaining. In previous works (Dell'Aringa and Vignocchi, 1998 and 2002) we modelled the wage determination with a collective bargaining mechanism between employers and unions.⁽⁵⁾ We estimated a wage reduced form that has given satisfactory results. It explains wages against supposedly exogenous variables such as property values, local disposable income, union density, local unemployment rates, alternative private wages, fiscal price of public goods, etc. In this paper we wish to address a more direct question. Is there some relationship between the budget structure of municipalities and wage bargaining? Has this relationship changed as a result of the increased autonomy given to municipalities in terms of local wage negotiations? We are conscious of the fact that the budget is an endogenous entity, in the

sense that the same behavioural choice affects both wage policy and the local fiscal policy. This means, for instance, that the proper explanatory variable should be the value of local property rather than the amount of the taxes levied. Nonetheless in this paper we try to characterize this behaviour by studying the correlation between budgets and wage negotiations, without any attempt to seek cause and effect relationships.⁽⁶⁾ We began to study this correlation by regressing the 2004 total wage against 2003 budget variables. One-year lag in the relation between budget conditions and wage negotiations is a reasonable assumption to make. Then we addressed the same question by looking at the wage increase between 2000 and 2004. With this second approach we wanted to obtain more complete knowledge of the behaviour of municipalities, by also incorporating the convergence aspect.

TAB. 5 - TOTAL PAY AND BUDGET STRUCTURE

Dependent variable: total pay, 2004⁽¹⁾⁽²⁾

	I	II	III	IV
Constant	10.1 (104.6)***	10.0 (116.8)***	10.1 (381.9)***	10.0 (362.8)***
Total current revenues ⁽³⁾	0.004 (0.28)	–	–	–
Local fiscal revenues ⁽³⁾	–	0.044 (3.93)***	–	–
Public services fees ⁽³⁾	–	0.010 (-1.80)*	–	–
National grants ⁽³⁾	–	0.017 (-1.72)*	–	–
Local fiscal share ⁽⁴⁾	–	–	0.170 (4.80)***	0.182 (3.12)***
Population ⁽¹⁾	-0.003 (-1.30)	-0.007 (-2.58)	-0.006 (-2.25)**	-0.006 (-2.13)**
North West ⁽⁴⁾	–	–	–	0.08 (1.93)
North West x L.f.share ⁽⁵⁾	–	–	–	0.13 (-1.40)
North East ⁽⁴⁾	–	–	–	0.10 (-1.65)
North East x L.f.share ⁽⁵⁾	–	–	–	0.22 (1.56)
Centre ⁽⁴⁾	–	–	–	0.07 (1.46)
Centre x L.f.share ⁽⁵⁾	–	–	–	0.15 (-1.31)
N. of observations	182	182	182	182
Adjusted R-square	-0.002	0.105	0.112	0.138

⁽¹⁾Log of the variable.⁽²⁾t-values in parentheses. Stars indicate significance: 90%(*), 95%(**), 99%(***).⁽³⁾Log of the per capita variables (population), 2003.⁽⁴⁾Share of the fiscal revenues on total current revenues, 2000.⁽⁵⁾Geographical fixed effects.⁽⁶⁾Geographical fixed effects crossed by local fiscal share.

The first column of Table 5 reports the simple correlation between total pay and per capita (resident population) total current revenues, with a population control. Definitely the richest municipalities in terms of total revenues do not pay the highest wages. This seems a rather counter intuitive result, but does not conflict

with our previous more structural analysis (1998, 2002). As the total revenues increase, the main effect is that of employing more people. The relationship between revenues and wages is more subtle and hidden in the structure of the budget. The regression results in the second column are revealing. A strong positive

effect by the local fiscal revenues is evident. It is the same aspect we detected via the value of property. On the other hand the other two kinds of revenues exert negative effects, with a marginal significance. But in simple correlation, national grants become strongly significant: the higher the grants transferred by Central government, the lower the wage paid. The third column is a natural extension of these correlations. The ratio between local fiscal revenues and total revenues captures both effects, the positive effect by local fiscal revenues and the negative effect by grants. In any case this ratio is a typical index, called "Fiscal Autonomy", often used when analysing the different components of public administration budgets. The relationship we found is a strong one, with a very satisfying *t*-value. Fiscal autonomy seems to play a role that in the private sector is played by profits or gross margins. These are economic variables that can measure the "ability to pay" wage increases. The greater freedom guaranteed to municipalities in local negotiations develops a sort of "rent – seeking" behaviour on the part of unions. In the last column of the table we wanted to see whether fiscal autonomy simply reflected fixed geographical effects. In other words, we wanted to ascertain whether by fiscal autonomy we were capturing the fact that the richer northern areas of the country traditionally pay higher wages than the southern poorer regions. The regression results reported in the last column offer a clear answer. Fiscal autonomy plays a genuine effect, independently of any spurious geographical regularity. Both fixed geographical effects and the interaction cross terms with fiscal autonomy are of scant significance and do not interfere with fiscal autonomy. The estimated coefficient is robust across different specifications.

After testing the robustness, we determine the quantitative importance of this budget effect. In other words, how much money is fiscal autonomy able to move? The importance can be quantified in three ways. First of all, since the coefficient measures a semi-elasticity, then other factors remaining constant a ten percentage point increase in fiscal autonomy raises pay by 1.8% and corresponds to 420 euro (annually). Secondly, the sampling variability of fiscal autonomy measured by the difference between the first and ninth deciles is around 0.35. The corresponding pay variability is about 1,500 euro. Finally it will be recalled from Table 1 that the 2000-2004 total pay increase recorded by municipalities was nearly 4,200 euro. Our conclusion is that fiscal autonomy is a quantitatively important factor in the outcome of wage negotiations between municipal administrations and local unions.

6. WAGE GROWTH AND CONVERGENCE

In the preceding section we put forward the idea that the actual exploitation of more negotiation freedom by municipalities was strictly tied to the fiscal autonomy they found in their budgets. For evidence in support of this interpretation we should find that this relationship is a novel fact that was not present in the past. More formally we would statistically reject the presence of this relationship before the second phase of the reform and verify that it has been manifesting in recent years. We addressed these questions in Table 6. In the first columns we estimate the last two specifications of Table 5 for the year 2000. The significance of coefficient referred to the fiscal autonomy is much smaller and the estimated semi-elasticity is

TAB. 6 - WAGE GROWTH AND CONVERGENCE

Dependent variables: 2000 pay and 2000/2004 pay growth⁽¹⁾⁽²⁾

	Total pay 2000		Total pay growth 2000-2004		Variable pay growth 2000-2004
Constant	9.87 (326.35)***	9.86 (305.07)***	5.27 (9.80)***	5.09 (9.74)***	6.04 (-15.4)***
Local fiscal share ⁽³⁾	0.063 (1.62)	0.135 (2.03)**	0.128 (4.34)***	0.146 (3.10)***	0.822 (3.53)***
Population ⁽¹⁾	-0.002 (-0.73)	-0.003 (-1.05)	-0.004 (-1.91)*	-0.004 (-1.83)*	-0.028 (-2.74)***
Total wage, 2000 ⁽¹⁾	-	-	-0.52 (-9.46)***	-0.50 (-9.42)***	-
Variable wage, 2000 ⁽¹⁾	-	-	-	-	-0.72 (-14.64)***
Geography effects	no	yes	no	yes	yes
N. of observations	175	175	175	175	175
Adjusted R-square	0.005	0.000	0.357	0.410	0.568

⁽¹⁾Log and log difference of the variables.

⁽²⁾t-values in parentheses. Stars indicate significance: 90%(*), 95%(**), 99%(***).

⁽³⁾Share of the fiscal revenues on total current revenues, 2000.

pretty unstable across different specifications, as the inclusion of geographical effects shows (second column). Before the second phase of the reform fiscal autonomy was not such an important factor in driving wage negotiations. The next step was to focus on wage growth. This allowed us to confirm that the fiscal autonomy played a role in driving wage negotiations during recent years and to put together this factor together with the convergence evidence we found in Section 2. In table 6 we test a different specification, where it is the 2000-2004 wage growth to be regressed against fiscal autonomy. At the same time, by including the wage level for 2000 in the set of regressors, we were able to control for the wage beta-convergence we have already observed in Figure 1. One wants to verify whether a relatively higher initial pay level is correlated with a slower growth in following years.

Columns III and IV give our preferred specifications, where the fiscal autonomy model is “augmented” by the convergence effect. The coefficients are strongly significant and with the sign expected. The fact that the 2000 wage level shows a negative effect means actually that the higher the initial wage level, the lower the following growth. The last two columns also show that our results are robust to the inclusion of the geography controls. Besides these statistical properties, there is another result that deserves close attention. The semi-elasticity we estimated by the “level” specification for the fiscal autonomy (reported in Table 5) was 0.182, not too different from 0.146 we obtained by the difference specification in Table 6. As a consequence we can conclude that the effect of fiscal autonomy was primarily to affect wages during the period from 2000 to 2004.

TAB. 7 - MUNICIPAL WAGE AND LOCAL LABOUR MARKET

Correlation matrix⁽¹⁾

	Municipal total pay	Per capita local added value	Local unemployment rate	Municipal fiscal autonomy
Municipal total pay	1.000	–	–	–
Local per capita added value	0.188	1.000	–	–
Local unemployment rate	-0.186	-0.662	1.000	–
Municipal fiscal autonomy	0.312	0.407	-0.410	1.000

⁽¹⁾2003 and 2004 variables.

For ease of exposition we preferred to restrict our econometric analysis to total pay. However, if the last specification is applied to variable pay growth it reveals a key aspect. The results are reported in the last column of Table 6. The previous results are completely confirmed; in addition it appears that the main effect of fiscal autonomy passes through variable pay. A ten percentage points increase in fiscal autonomy raises 2000-2004 total wage growth by about 1,5%, equal to 350 euro. The same increase in fiscal autonomy raises 2000-2004 variable pay growth by about 8%, equal to 300 euro (see Table 2).

7. MUNICIPAL WAGE AND LOCAL LABOUR MARKET

The explanation we offered for the municipal wage setting is an internal one. The bottom line is that the negotiated wage depends on the state of the local municipal budget and on a sort of catching up effect across municipalities. The geographical fixed effects are dominated by this genuine behavioural model. Are there some effects from the state of the local labour market? The set of regressors could certainly be completed by two typical variables, that is the local unemployment rate and some measure

of the local income, such as per capita value added for example. This last variable should capture both the true income effect present in the median voter model and also the labour market effect via alternative wage.⁽⁷⁾

If we add these regressors to our specifications, both in level and in difference, no effect is detected. The correlation matrix reported in Table 7 explains why. The unconditional correlations between municipal wage and the two local labour market variables show the signs one would expect. Looking across municipalities, the municipal wage is higher where the unemployment rate is lower. Where per capita income is higher, municipal wage is higher too. But a stronger relationship between municipal fiscal autonomy and both unemployment rate and local income appear from the last row of Table 7. This means that the municipal budget variable tends to soak up every effect that the external labour market has on municipal wages.

8. CONCLUDING REMARKS

Collective bargaining over pay and working conditions was officially incorporated into the industrial relations system with the reform of 1993.

It is important to distinguish different phases of the reform. The first, begun in 1993, was more or less completed around the last years of the old century. In the second phase the system has progressively drawn aspects of the private sector wage determination. A two-tier system has become effective and the local bargaining level can be freely funded by the single administration using revenues available in the local budget. Performance-related pay schemes acquired much more importance and a broad banding job classification has been adopted. A truly original aspect of this new system is that, once the amount available for the decentralised bargaining level has been defined, this can be used both in merit pay increments and in performance-related pay. The decision about this split must be negotiated between the administration and local unions. From 2000 to 2004, the immediate outcome of this profound innovation has been a 21.8% municipal wage increase, much higher than that of the private sector and than 12% CPI inflation. The wider financial autonomy given to single administration in wage negotiations has almost doubled what has been granted by national contracts. This has gone through both generalised merit pay increments and variable pay increase, including PRP schemes. Across a sample of around 200 municipalities we find a very significant relationship between this wage increase and the condition of municipal budget. The higher is the share of own-source revenues, the higher are both the 2004 pay level and the 2000-2004 pay increase. At the beginning of the period, in year 2000, this relationship was definitively weaker. Ability to pay deriving from autonomous local revenues and rent-seeking behaviour by the unions seem to have become central factors.

Moreover we find that the budget variable tends to soak-up every effect going from external labour market towards municipal wages.

Together with this result we find evidence of a strong egalitarian, imitative behaviour across municipalities, revealed by a phenomenon of wage convergence. The lower was the wage in year 2000, the higher has been the following growth.

Carlo Dell'Aringa

Istituto Economia dell'impresa
e del lavoro
Università Cattolica di Milano

Cesare Vignocchi

REF (Ricerche per l'economia e la
finanza) Milano

REFERENCES

- Barr J. and O.A.Davis, (1966), "An elementary political and economic theory of expenditures of municipal governments", *Southern Economic Journal*, 33, 149-165.
- Barro J.R. and Xavier Sala-i-Martin, (1999), *Economic Growth*, MIT Press.
- Bergstrom, T.C. and R.P. Goodman, (1973), "Private demands for public good", *American Economic Review*, 63, 280-296.
- Bergstrom, P, M. Dahlberg and E. Mork, (2003), "The effects of grants and wages on municipal labour demand", *Labour Economics*, 11, 315-334.
- Booth A.L., (1995), *The Economics of Trade Union*, Cambridge University Press.
- Borjas G.J. (1980), "Wage Determination in the Federal Government: The Role of Constituents and Bureaucrats", *Journal of Political Economy*, 88, 1110-1147.
- Borcharding, T.E. and R.T. Deacon, (1972), "The demand for services of non-federal governments", *American Economic Review*, 62, 891-901.
- Dahlberg M. and E. Johansson, (1998), "The revenues-expenditures nexus: panel data evidence from Swedish municipalities", *Applied Economics*, 30, 1379-1386.

- Dell'Aringa C. and C. Vignocchi, (1998), *Employment and Wage Determination for Municipal Workers*, Quaderni dell'Istituto di Economia dell'Impresa e del Lavoro, n. 22, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano (paper presented at the 1998 EALE Conference).
- Dell'Aringa C. and C. Vignocchi C., (2002), "I ruoli del sindacato nei mercati locali del pubblico impiego", in C. Dell'Aringa e C. Lucifora (a cura di) "Salari, incentivi e mobilità nell'economia italiana," Vita e Pensiero, Milano (paper presented at the 2000 EALE Conference).
- Dell'Aringa C., C. Lucifora, and F. Origo, (2007), "Public Sector Pay and Regional Competitiveness. A First Look at Regional Public-Private Wage Differentials in Italy", *The Manchester School*, 75, No. 4, Special Issue, 445-478.
- Gyourko J. and J. Tracy, (1991), "Public sector bargaining and the local budgetary process", in: *Research in Labour Economics*, vol.12, 117-136, JAI Press Inc.
- Holmlund B., (1993), "Wage setting in private and public sectors in a model with endogenous government behaviour", *European Journal of Political Economy*, 9, 149-162.
- Holtz-Eakin D., W. Newey W., and H.S. Rosen, (1989), "The Revenues-Expenditure Nexus: Evidence from Local Government Data", *International Economic Review*, 30, No. 2, 415-429.
- Katz L.K. and A.B. Krueger, (1991), "Changes in the structure of wages in the public and private sector", in: *Research in Labour Economics*, vol.12, 137-172, JAI Press Inc.
- Ladd, H.F., (1975), "Local education expenditures, fiscal capacity, and the composition of the property tax base", *National Tax Journal*, 28, 145-158.
- Marsden, D. (2004) "The Role of Performance-Related Pay in Renegotiating the "Effort Bargain": The case of British Public Service", *Industrial and Labour Relations Review*, 57 No. 3, 350-370.
- OECD, (2005), *Performance-related Pay Policies for Government Employees*.
- Strom, B., (1995), "Envy, fairness and political influence in municipal government wage determination: evidence for Norway" *Economica*, 389-409.
- Zax J.S. and C. Ichniowski, (1988), "The effect of public sector unionism on pay, employment, department budgets and municipal government expenditures", in: R.B. Freeman and C. Ichniowski eds., *When Public Sector Workers Unionize*, The University of Chicago Press.
- Zax J.S., (1989), "Employment and Local Public Sector Unions", *Industrial Relations*, vol. 28, 21-31.

NOTE

*Questo contributo è stato reso possibile grazie ad una Convenzione di ricerca fra Dipartimento della funzione pubblica ed Aran. È qui proposto come *paper* presentato all'IIRA (*International Industrial Relations Association*) Europa, nel Congresso del 2007, tenutosi a Manchester. Il contributo riflette le opinioni espresse degli Autori e non coinvolge in alcuna misura la responsabilità del Dipartimento della funzione pubblica e dell'Aran.

- (1) This is because a large proportion of employees work in a small number of large towns. The very large majority of municipalities consist of very small towns and villages. To double the sample size would increase the sample coverage by a tiny amount. It therefore follows that the sample coverage is very different across the sampling strata and the results we have obtained are more robust for large and medium, sized towns and cities.
- (2) This last driver is calculated by subtracting the effect of the two first components from the total increase.
- (3) There is a subtle difference between sigma-convergence (sigma is the symbol of variance) and beta-convergence. In the first case one expects to see decreasing variance with time. In the second case, beta-convergence implies that the higher the initial wage level, the lower the following growth will be. This is the kind of convergence one gets regressing the growth of a variable against its initial level in a cross section. Beta-convergence is a weaker requirement since this relationship can be "disturbed" by idiosyncratic shocks that do not allow the stricter sigma-convergence.
- (4) Per capita values refer to resident population.
- (5) The median voter model was adopted to obtain a labour demand function for municipal workers. A similar recent application for Sweden is given in Bergstrom et al. (2003). Regarding the labour side we investigated three different models of an unionised labour market. The first two are typical working tools in labour economics: the right-to-manage and the efficient contracts models. The third is derived from Zax and Ichniowski, (1988) and Zax (1989). The idea is that unions exert a role not only as negotiators but also as lobbyists. In this way they can shift the labour demand curve.
- (6) Three hypotheses have been put forward in the literature that investigates the revenues-expenditures nexus in local government. The first hypothesis is that taxes change before spending, the second one is that spending change before taxes. The third hypothesis is that revenues change concurrently with expenditures. It is the standard textbook model

of median voter, where marginal cost and marginal benefit are balanced by citizens' representatives. Holtz-Eakin et al. (1989) find that past revenues help to predict current expenditures, but past expenditures do not alter the future path of revenues. Dahlberg and Johansson (1998), using data from Swedish municipalities find opposite causality. As already said, we adopt the third hypothesis as long run equilibrium.

⁽⁷⁾ The effects we found in previous papers (1998, 2002) are negative for unemployment rate and positive for the alternative wage, as one would expect from a large body of labour market literature. From a theoretical point of view the effect of local income is uncertain and we found empirically that richer communities pay lower wages to municipal employees. But this effect is small and could interfere with the other one.

COMMENTI

Legge delega, modifiche alle sanzioni disciplinari

La Legge n. 15/2009 "Delega al governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico", contiene il seguente art. 7: *Principi e criteri in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici*, le cui finalità sono descritte nel comma 1 dell'articolo stesso: *L'esercizio della delega nella materia di cui al presente articolo è finalizzato a modificare la disciplina delle sanzioni disciplinari e della responsabilità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e delle norme speciali vigenti in materia, al fine di potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici contrastando i fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo. Nell'ambito delle suddette norme sono individuate le disposizioni inderogabili inserite di diritto nel contratto collettivo ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile. L'intento dichiarato nel comma è quindi quello di modificare la disciplina delle sanzioni disciplinari così come stabilita dall'art. 55 del D.Lgs. n. 165/2001 (Sanzioni disciplinari e responsabilità)¹ e dalla Legge n. 97/2001 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche), unica altra disposizione speciale in questo campo per il*

settore pubblico, posto che la Legge n. 300/70, in parte applicabile anche ai dipendenti pubblici, è legge generale. Al contempo, dovranno essere individuate le disposizioni inderogabili che, in base all'applicazione dell'art. 1339 c.c., saranno inserite automaticamente nei contratti che non le avessero richiamate e si procederà inoltre, con l'applicazione dell'art. 1419 comma 2 c.c.², alla sostituzione di diritto delle clausole nulle (perché contrarie a norme imperative di legge), eventualmente contenute nei contratti collettivi, con le norme imperative di legge. Nel successivo comma 2 sono poi indicati i principi ed i criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi al momento della emanazione dei decreti delegati sulla materia. In questa sede, tralasciando gli altri che verranno successivamente esaminati, cercheremo di approfondire il principio di delega indicato nella lettera b) del comma 2: *prevedere che il procedimento disciplinare possa proseguire e concludersi anche in pendenza del procedimento penale, stabilendo eventuali meccanismi di raccordo all'esito di quest'ultimo*; che riguarda quindi i rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare. Attualmente tali rapporti sono regolati dai CCNL e dalla Legge n. 97/2001 per quanto attiene ai reati commessi dal lavoratore pubblico contro la pubblica amministrazione.

È indubbio che uno dei motivi per i quali la pubblica amministrazione è poco amata deriva anche dalla forte tutela che viene accordata al dipendente pubblico, per quanto riguarda il suo licenziamento, anche quando abbia commesso reati gravi. Infatti, i contratti collettivi (e la Legge n. 97/2001 per i reati di cui si occupa) stabiliscono che quando vi sia un procedimento penale a carico del dipendente, l'amministrazione inizia il procedimento disciplinare, che tuttavia rimane poi sospeso fino alla emanazione della sentenza definitiva. Solo a seguito della comunicazione della sentenza definitiva il procedimento sarà riattivato e potrà poi concludersi eventualmente con il licenziamento.

La Legge n. 97/2001, specifica per il settore pubblico, ha affrontato il problema limitatamente alla commissione, da parte del dipendente, di reati connessi al suo ruolo di **pubblico** dipendente, prevedendo per questi casi, oltre alla possibilità di sospensione del dipendente rinviato a giudizio, anche la possibilità che egli venga trasferito o posto in posizione di aspettativa o di disponibilità.

Ha poi stabilito la pena accessoria dell'estinzione del rapporto di impiego o di lavoro per il lavoratore che avesse avuto una condanna non inferiore a tre anni per i delitti indicati dalla legge stessa, ma nulla ha cambiato, rispetto all'esistente, per gli altri casi (condanna inferiore ai tre anni).

Pertanto, tranne le suddette ipotesi specifiche, resta inalterato il principio per cui il licenziamento potrà avvenire solo a seguito di procedimento disciplinare che, a sua volta, potrà iniziare o riprendere solo dopo la comunicazione della sentenza definitiva di condanna la quale, come sappiamo, potrebbe anche essere emessa molti anni dopo la commissione del fatto criminoso.

Tutto ciò ha determinato, talvolta, situazioni abnormi che hanno creato disdoro alla pubblica amministrazione e minato il rapporto di fiducia dei cittadini nei suoi confronti.

Cerchiamo ora di vedere, in modo più dettagliato, come viene attualmente regolamentato il rapporto tra procedimento penale, sospensione del dipendente e licenziamento.

COSA PREVEDONO I CONTRATTI

(si prendono a riferimento i CCNL del Comparto Ministeri del 12/6/2003 e 14/8/2007)

A) sentenza di condanna passata in giudicato (definitiva) comporta:

- 1) **licenziamento con preavviso** in caso di delitto che commesso in servizio o fuori dal servizio, ma non attinente in via diretta al rapporto di lavoro, non ne consenta comunque la prosecuzione per la sua specifica gravità;
- 2) **licenziamento senza preavviso** per: delitto commesso in servizio o fuori servizio che, pur non attenendo in via diretta al rapporto di lavoro, non ne consenta neanche provvisoriamente la prosecuzione per la sua specifica gravità; per i delitti indicati nella Legge n. 16/92 (ora abrogata e sostituita dall'art. 58 del D.Lgs. n. 267/2000 testo unico sugli enti locali³); per i delitti previsti dall'art. 3, comma 1 L. n. 97/2001 (successivamente elencati); quando alla condanna consegua comunque l'interdizione perpetua dai pubblici uffici.

B) procedimento penale non ancora definito comporta la sospensione cautelare nelle seguenti ipotesi:

- 1) il dipendente colpito da misura restrittiva della libertà personale è sospeso fino alla durata della misura, l'amministrazione però

può anche decidere, una volta cessato lo stato restrittivo, di continuare a tenere sospeso il dipendente fino alla sentenza definitiva, previsione questa che potrebbe risultare in contrasto con quanto stabilito successivamente laddove si stabilisce, in via generale, che la sospensione non può durare oltre i 5 anni, termine che sappiamo essere largamente insufficiente per l'emanazione di una sentenza definitiva;

- 2) qualora il dipendente sia stato rinviato a giudizio per un reato che non comporti la restrizione personale ma che riguarda fatti direttamente attinenti al rapporto di lavoro, o comunque tali da comportare la sanzione disciplinare del licenziamento, l'amministrazione **può** decidere di sospenderlo dal servizio con privazione dello stipendio;
- 3) per i reati previsti dalla Legge n. 16/92, ora art. 58 del testo unico degli enti locali (D.Lgs. n. 267/2001), **la sospensione è obbligatoria.**

La sospensione non può comunque avere una durata superiore ai 5 anni, salvo che, quando si tratta di reati che comportino la sanzione del licenziamento, l'amministrazione non ritenga che la permanenza in servizio del dipendente possa creare pregiudizio e discredito e in tal caso potrà essere nuovamente disposta la sospensione dal servizio, che sarà tuttavia sottoposta a revisione con cadenza biennale. Trattasi di una novità contenuta negli ultimi contratti collettivi di cui si dirà più approfonditamente in seguito. Successivamente, in base alla conclusione del procedimento disciplinare, il dipendente potrà essere riammesso in servizio o essere licenziato.

I contratti quindi si occupano, in via generale, del rapporto tra procedimento penale e sospensione

cautelare, prevedono ipotesi in cui la sospensione è obbligatoria ed altri in cui è facoltativa e prevedono, alla fine del procedimento, in caso di sentenza di condanna irrevocabile, il licenziamento, non solo per fattispecie relative a reati che abbiano a che fare con il rapporto di lavoro, ma anche per reati che non consentano, per la loro gravità, la prosecuzione dello stesso.

Per quanto riguarda poi alcuni reati di particolare pericolosità sociale ribadiscono in modo specifico il licenziamento del dipendente.

COSA PREVEDE LA LEGGE 97/2001

La finalità di questa legge speciale per il pubblico impiego era, tra le altre, quella di rendere più facile, per le amministrazioni, il licenziamento del dipendente che avesse commesso particolari reati, e a questo fine è stato aggiunto, all'art. 653 del codice di procedura penale, il comma 1 bis che stabilisce: *La sentenza penale irrevocabile di condanna ha efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso.*

Fatto questo la legge - che si occupa specificamente della commissione, da parte del lavoratore, di reati connessi al suo ruolo di dipendente pubblico - non ha poi previsto nulla di nuovo circa la possibilità per l'amministrazione di licenziare il dipendente, che resta legata alla emanazione della sentenza definitiva di condanna e alla conclusione del successivo procedimento disciplinare che, sospeso in attesa di sentenza definitiva, riprende, come detto, solo a seguito della comunicazione della sentenza stessa. La legge fa riferimento specifico ai

reati contenuti nel capo “Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione” del codice penale e cioè: art. 314, comma 1 (peculato); art. 317 (concussione); art. 318 (corruzione per atto di ufficio); art. 319 (corruzione per atto contrario a doveri di ufficio); art. 319 ter (corruzione in atti giudiziari); art. 320 (corruzione di persona incaricata di pubblico servizio) e art. 3 L. 9/12/1941 n. 1383 che riguarda i militari della guardia di finanza, e stabilisce:

- A) a seguito di rinvio a giudizio per i reati indicati nella legge si possono applicare al dipendente le seguenti fattispecie: a) sospensione, in conformità con quanto previsto dagli ordinamenti; b) trasferimento di ufficio o sede; c) attribuzione di incarico differente; d) posizione di aspettativa o disponibilità (art.3);
- B) a seguito di sentenza di proscioglimento o assoluzione anche non definitiva. I provvedimenti perdono efficacia (art.3);
- C) decorsi 5 anni dalla loro adozione i provvedimenti perdono comunque efficacia a prescindere dallo stato del procedimento penale (questo principio è stabilito nella Legge n. 19/90 all’art. 9, comma 2 per quanto riguarda la sospensione) (art.3);
- D) la sentenza di condanna anche non definitiva, anche se è concessa la sospensione condizionale della pena, comporta comunque la sospensione dal servizio (art.4); tale sospensione perde comunque efficacia a seguito di sentenza di proscioglimento o assoluzione anche non definitiva, **o dopo 5 anni** (così stabilito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 145/2002, che ha ritenuto incostituzionale la parte dell’articolo che prevedeva invece

un periodo di tempo pari a quello di prescrizione del reato);

- E) in caso di sentenza penale irrevocabile per i reati indicati nella legge, se la condanna non è stata inferiore ai tre anni, anche nell’ipotesi di pena condizionalmente sospesa, è prevista l’applicazione della pena accessoria dell’estinzione del rapporto di impiego o di lavoro, che avviene automaticamente. In caso di condanna a pena inferiore a tre anni, invece, l’estinzione del rapporto di lavoro o di impiego può essere pronunciata solo a seguito di procedimento disciplinare, per il proseguimento e la fine del quale sono stabiliti tempi diversi da quanto previsto dai CCNL per il procedimento disciplinare a seguito di condanna definitiva per gli altri reati.

La sospensione prevista nella ipotesi sub D) è automatica a seguito di sentenza di condanna anche se non definitiva. Si tratta quindi di una sospensione che non è legata al rinvio a giudizio (in questo caso, come detto, la sospensione non è obbligatoria) ma alla sentenza di condanna, tuttavia anche essa ha il limite dei 5 anni.

Infatti, come abbiamo detto, i giudici delle leggi hanno stabilito che è incostituzionale la previsione di un termine di sospensione che sia legato al termine di prescrizione del reato, perché troppo lungo. Inoltre, sempre a questo proposito, la Corte costituzionale ha dichiarato che *l’esigenza di una limitazione temporale della sospensione è connessa al carattere automatico della misura (sospensione automatica o obbligatoria)*. E la durata massima della misura è considerata come una vera e propria clausola di garanzia in ogni ipotesi di sospensione dal servizio a causa del procedimento penale, sia facoltativa che

obbligatoria con riferimento ai casi in cui è la sola pendenza del procedimento penale in quanto tale che conduce alla sospensione, indipendentemente da un autonomo apprezzamento delle esigenze cautelari in concreto ad opera dell'amministrazione. (Sent. n. 454/2000, successivamente richiamata dalle sentenze nn. 145/2002 e 264/2003).

Concludendo: la sospensione automatica del dipendente a causa di procedimento penale in corso non può superare i cinque anni, lasso di tempo sicuramente non sufficiente per la conclusione del procedimento con sentenza definitiva.

Cosa fare allora una volta trascorsi i cinque anni, soprattutto nell'ipotesi in cui ci si trovi di fronte a reati particolarmente gravi e odiosi (es. la pedofilia, omicidio, violenza sessuale etc.), per evitare di dover riammettere in servizio il lavoratore? La soluzione è in qualche modo suggerita dalla Corte stessa la quale stabilisce, tra le altre cose, che: *scaduto il termine massimo di durata della sospensione "a causa del procedimento penale", all'amministrazione resta il potere di ricorrere, sussistendone i presupposti, alla sospensione facoltativa o discrezionale, per motivi non più consistenti nella mera pendenza del procedimento penale, ma fondati sulla cognizione, sia pure sommaria, dei fatti costituenti illecito disciplinare e sull'apprezzamento in concreto delle esigenze cautelari* (sent. 265/2003): quindi una sospensione che si basa su una valutazione, da parte dell'amministrazione, degli illeciti disciplinari e sull'opportunità o meno che il dipendente torni a lavorare.

Ora non vi è dubbio che la comunicazione del rinvio a giudizio per un reato grave - per non parlare ovviamente del caso di una sentenza

di condanna anche se in primo grado – possa configurare quei motivi fondati sulla cognizione, sia pure sommaria, di fatti che costituiscono un illecito disciplinare; infatti i contratti collettivi considerano fatti costituenti illecito disciplinare e sanzionati con il licenziamento quei fatti che, pur non essendo direttamente attinenti con il rapporto di lavoro, tuttavia non consentono, per la loro gravità, la prosecuzione dello stesso ove accertati con sentenza penale definitiva di condanna.

Si tratterebbe quindi di sospensione non disposta per il solo fatto della pendenza di un procedimento penale, ma sulla base di una autonoma delibazione in ordine alla responsabilità del dipendente, al rilievo disciplinare della sua condotta e, dicono i giudici: *alla sussistenza di esigenze che in concreto renderebbero inopportuna la sua permanenza in servizio, e dunque in base ad un apprezzamento in ordine alla sussistenza del fumus degli addebiti e delle esigenze cautelari. In tale contesto la misura cautelare non ha più nulla dell'automatismo... ..che comporta la necessità di una durata rigidamente determinata nel tempo: essa può dunque legittimamente durare fino a quando permangono le esigenze cautelari discrezionalmente apprezzate dall'amministrazione.*

Da quanto sopra esposto deriva quindi la possibilità di prevedere, scaduti i 5 anni di sospensione legati al procedimento penale, una nuova sospensione, basata su una valutazione di opportunità da parte dell'amministrazione, che potrebbe essere comminata riaprendo il procedimento disciplinare sospeso. Ed infatti alcuni contratti collettivi (CCNL per il quadriennio 2006-2009 per il personale del comparto ministeri del 14/9/07; CCNL per il quadriennio 2006-2009 del personale

non dirigente del comparto regioni ed autonomie locali dell'11/4/08; CCNL per il quadriennio 2006-2009 per il personale del servizio sanitario nazionale del 10/4/08)⁴, come si è precedentemente detto, hanno già utilizzato questa possibilità. Questo è quello che prevedono, riguardo alle sanzioni disciplinari ed al procedimento penale, i CCNL e le disposizioni normative.

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

Partendo da quanto sopra esposto, la prima domanda che si pone è se il rapporto di subordinazione tra sanzione disciplinare e sentenza penale passata in giudicato sia sempre la migliore soluzione, o non sia il caso di partire da una dichiarazione di autonomia tra le due, posto che vi sono sicuramente situazioni in cui il datore di lavoro deve essere lasciato libero di applicare la sanzione, anche del licenziamento, senza dover attendere una sentenza definitiva. Vi sono infatti fattispecie nelle quali è talmente provata ed evidente la commissione dell'illecito disciplinare, che non vi è nessun ragionevole motivo per cui, per irrogare la sanzione, si debbano attendere anni: si può citare come esempio proprio l'attestazione non veritiera della presenza al lavoro, che la legge intende specificamente sanzionare con il licenziamento, prevedendola addirittura come fattispecie autonoma di reato. In questa ipotesi, nel momento in cui l'amministrazione abbia accertato, senza alcun dubbio, il comportamento del dipendente, e atteso che questo comportamento di per sé (si ritiene anche a prescindere dall'essere individuato con autonoma e specifica previsione) determina per il datore di lavoro la rottura del rapporto di fiducia, per

quale motivo l'amministrazione deve attendere la fine del procedimento penale e l'emanazione della sentenza di condanna per poter licenziare il lavoratore? In questi casi, infatti, quello che rileva per il datore di lavoro è la rottura del rapporto di fiducia, a prescindere dal fatto che tale comportamento, che configura comunque un grave illecito disciplinare, costituisca poi anche un reato. Non è ragionevole che la pretesa punitiva dello Stato limiti quella del datore di lavoro, costringendolo a tenere presso di sé, seppure sospeso, un lavoratore del quale non ha più fiducia. In questi casi sarà il giudice del lavoro a tutelare il dipendente che ritenesse di essere stato illegittimamente licenziato, ma sulla base di un accertamento che riguardi solamente l'adeguatezza della sanzione disciplinare, comminata relativamente ad un illecito disciplinare che risulta, comunque, essere provato senza ombra di dubbio, e prescindendo quindi dal suo eventuale rilievo penale. Diversa è ovviamente la situazione in cui la commissione del fatto, costituente illecito disciplinare e reato, deve essere accertata e tale accertamento, per la natura del reato, non può essere fatto che dallo Stato (si pensi ad esempio ai reati di truffa, concussione, corruzione, commercio di armi, spaccio di droga, etc). Comunque, almeno fino ad oggi, l'intenzione del legislatore è stata quella di voler mantenere il suddetto rapporto di subordinazione, ribadendolo addirittura con l'introduzione del comma 1 bis all'articolo 653 c.p.p., che è stato precedentemente richiamato. Chiarito questo, si potrebbe pensare di affrontare il problema del rapporto tra sanzione disciplinare e procedimento penale, relativamente ai reati più gravi, con un intervento in via generale, che superasse anche

la differenziazione creata dalla Legge n. 97/2001.

Si potrebbe prevedere, ad esempio, che la commissione dei reati indicati nella Legge n. 97/2001, o di un qualsiasi altro tipo di reato che comporti una pena edittale non inferiore a tre anni (e in questa previsione rientrano anche tutti i reati più gravi e di impatto particolarmente allarmante sull'opinione pubblica, quali i reati contro la persona, la pedofilia, l'omicidio, la riduzione in schiavitù, lo spaccio di droga, l'associazione mafiosa etc), comporti la sospensione del lavoratore rinviato a giudizio.

Sospensione che, se entro i 5 anni previsti non viene emessa la sentenza di primo grado, può essere reiterata sulla base delle esigenze cautelari discrezionalmente apprezzate dall'amministrazione, di cui abbiamo già detto, ma solo fino alla emissione della sentenza di primo grado. Anche in questo caso saranno i CCNL a stabilire l'ammontare dell'indennità da corrispondere.

Naturalmente non è conveniente per l'amministrazione che la sospensione duri troppo a lungo, visto che deve anche essere corrisposta una indennità al lavoratore, ma legando la durata della sospensione alla emissione della sola sentenza di primo grado, questa sarà sicuramente più breve anche dei 5 anni fino ad ora previsti.

A seguito dell'emissione della sentenza di primo grado, invece, si potranno determinare le seguenti diverse conseguenze.

Se si tratta di sentenza di condanna per uno dei reati con pena edittale non inferiore a tre anni (si sottolinea che il riferimento è alla pena edittale prevista dal codice o dalla legge, e non alla condanna comminata dal giudice che può anche essere inferiore ai tre anni a causa, ad esempio, del patteggiamento, o della

concessione di attenuanti etc.), datasi la gravità di tali reati, questa sicuramente può essere considerata una giusta causa di licenziamento, a prescindere dalla irrevocabilità della sentenza stessa, ed il lavoratore sarà, a seguito di procedimento disciplinare, licenziato. Il licenziamento permarrà anche in caso di sentenza assolutoria di secondo grado, in attesa della sentenza definitiva, o del passaggio in giudicato della sentenza di secondo grado.

Naturalmente, nel caso in cui la successiva sentenza definitiva sia invece di assoluzione sarà stabilita, a tutela del dipendente, l'applicazione dei commi 57 e 57 bis della Legge n. 350/2003, modificati dalla Legge n. 126/2004, che prevedono il prolungamento o il ripristino del rapporto di impiego con il trattamento economico e giuridico cui avrebbe avuto diritto in assenza della sospensione - nel nostro caso anche del licenziamento - il dipendente prima condannato e successivamente assolto con sentenza definitiva.

Non c'è dubbio che il dipendente licenziato a seguito di sentenza di condanna di primo grado e successivamente assolto in via definitiva, anche se successivamente riassunto, abbia subito quella che potremmo chiamare una "ingiustizia insanabile" a causa - ma non solo - della perdita di tutte le opportunità (es. avanzamenti di carriera a seguito di passaggi) che avrebbe avuto rimanendo in servizio. È tuttavia altrettanto indubbio che l'amministrazione, il cui dipendente sia stato condannato in primo grado per un reato grave (quelli appunto con pena edittale non inferiore a tre anni) deve essere libera di poter valutare quale danno - ma anche quale disdoro alla sua immagine - può derivare dal tenere comunque in servizio, seppure sospeso, il

lavoratore condannato, continuando oltre tutto a corrispondergli una indennità.

Poiché le Pubbliche Amministrazioni devono muoversi nel solco del dettato costituzionale, perseguendo efficienza e buona amministrazione, una sentenza di condanna rappresenta sicuramente una motivazione forte e plausibile (c'è l'accertamento di un giudice) della quale l'amministrazione non può non tenere conto, a favore della scelta del licenziamento del lavoratore piuttosto che del suo mantenimento in servizio. Detto questo, in caso di sentenza assolutoria, l'amministrazione sarà poi sempre libera di valutare se esistono comunque elementi di responsabilità disciplinare a carico del dipendente.

Laddove invece la sentenza di primo grado sia di assoluzione, si avrà la revoca della sospensione e la riammissione in servizio; tuttavia, se con successiva sentenza di secondo grado il dipendente venisse invece condannato, l'amministrazione, a seguito di procedimento disciplinare, potrà decidere di licenziarlo.

La sentenza definitiva di assoluzione comporterà per il dipendente le conseguenze di cui sopra, fermo restando, ovviamente che, se anche il comportamento del dipendente non costituisce reato, ben può costituire illecito disciplinare che l'amministrazione è tenuta a sanzionare.

La sentenza definitiva di condanna comporterà invece, ovviamente, il licenziamento.

In tal modo, ed uniformemente per tutti i reati più gravi, si creerebbe un impianto che fa, della sentenza di primo grado, il punto di snodo tra sospensione, riammissione, licenziamento, nei difficili rapporti tra sanzione disciplinare e procedimento penale.

Per quanto riguarda invece i comportamenti che configurano reati

meno gravi, in questi casi si palesa in modo evidente la necessità di una autonomia tra procedimento disciplinare e sentenza penale, cui abbiamo accennato precedentemente.

Sarà bene fare un esempio per chiarire quanto si vuole dire: si pensi ad un dipendente che reiteratamente, con un atteggiamento aggressivo, ha disturbato, con minacce e magari anche passando alle "vie di fatto", altri dipendenti. Sia il reato di percosse (581 c.p.) che quello di minacce (612 c.p.) o di atti persecutori (612 bis c.p.) sono puniti a querela di parte e con una pena che può essere inferiore ai tre anni. Seppure come reati possono sembrare meno gravi di altri, tali atteggiamenti tuttavia avranno sicuramente determinato una grave turbativa, malcontento e allarme, rendendo impossibile, per una giusta tutela degli altri lavoratori e per mantenere serenità nel luogo di lavoro, la permanenza del dipendente "esuberante". In questo caso si potrebbe creare la situazione paradossale per cui se il dipendente non viene querelato l'amministrazione, che lo ha già precedentemente sanzionato con sanzioni conservative, può licenziarlo, avendo determinato, il suo reiterato comportamento, giusta causa di licenziamento. Se invece il lavoratore molesto è stato querelato, ed è iniziato il procedimento penale, allora l'amministrazione sarà costretta ad attendere la sentenza definitiva di condanna prima di poterlo licenziare!

Quello che si vuole ribadire è che una volta accertato, da parte dell'amministrazione, il comportamento del dipendente, e che tale comportamento configura un illecito disciplinare, l'amministrazione dovrebbe poter decidere autonomamente sulla irrogazione

della sanzione, a prescindere dal rilievo penale del comportamento stesso, e questo in particolar modo quando si tratta di fattispecie che integrano illeciti disciplinari gravi, pur essendo invece non gravi come fattispecie di reato.

Comunque, qualunque sia la soluzione che il legislatore sceglierà, sarà assolutamente indispensabile per le amministrazioni avere, da parte delle cancellerie dei giudici, comunicazioni rapide ed aggiornate sullo stato delle fasi processuali - che siano l'archiviazione, o il rinvio a giudizio, o le sentenze relative ai vari gradi del processo, fino a quella definitiva - in modo da poter adottare tempestivamente le decisioni di loro competenza.

Laura Orsini

U.O. Affari giuridici e Osservatorio
contrattazione integrativa ARAN

NOTE

Il contributo riflette le opinioni espresse dall'autore e non coinvolge in alcuna misura la responsabilità dell'Aran.

¹ Art. 55 d.lgs. 165/01: 1. Per i dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, resta ferma la disciplina attualmente vigente in materia di responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche. 2. Ai dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, si applicano l'articolo 2106 del codice civile e l'articolo 7, commi primo, quinto e ottavo, della legge 20 maggio 1970, n. 300. 3. Salvo quanto previsto dagli articoli 21 e 53, comma 1, e ferma restando la definizione dei doveri del dipendente ad opera dei codici di comportamento di cui all'articolo 54, la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi. 4. Ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, individua l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari. Tale ufficio, su segnalazione del capo della struttura in cui il dipendente lavora, contesta l'addebito al dipendente medesimo, istruisce il procedimento disciplinare e applica la sanzione. Quando le sanzioni da applicare siano rimprovero verbale e censura, il capo della struttura in cui il dipendente lavora provvede direttamente. 5. Ogni provvedimento disciplinare, ad eccezione del rimprovero verbale, deve essere adottato previa tempestiva contestazione scritta

dell'addebito al dipendente, che viene sentito a sua difesa con l'eventuale assistenza di un procuratore ovvero di un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato. Trascorsi inutilmente quindici giorni dalla convocazione per la difesa del dipendente, la sanzione viene applicata nei successivi quindici giorni. 6. Con il consenso del dipendente la sanzione applicabile può essere ridotta, ma in tal caso non è più suscettibile di impugnazione. 7.abrogato. 8. abrogato 9. abrogato 10. Fino al riordinamento degli organi collegiali della scuola nei confronti del personale ispettivo tecnico, direttivo, docente ed educativo delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative statali si applicano le norme di cui agli articoli da 502 a 507 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297.

² Art. 1339 c.c.: (Inserzione automatica di clausole) "Le clausole....., imposte dalla legge..... sono di diritto inserite nel contratto, anche in sostituzione delle clausole difformi apposte dalle parti." Art. 1419 c.c. (Nullità parziale) "La nullità parziale di un contratto o la nullità di singole clausole importa la nullità dell'intero contratto se risulta che i contraenti non lo avrebbero concluso senza quella parte del suo contenuto che è colpita dalla nullità. La nullità di singole clausole non importa la nullità del contratto, quando le clausole sono sostituite di diritto da norme imperative."

³ L'articolo 58 corrisponde ai commi da 1 a 4 e 4 sexies dell'art. 15 della legge n.55/1990. Si tratta di reati particolarmente gravi e che suscitano allarme sociale, come ad esempio: traffico di stupefacenti ed associazione mafiosa.

⁴ CCNL comparto ministeri: Art.27 comma10: "Quando vi sia stata sospensione cautelare dal servizio a causa di procedimento penale, la stessa conserva efficacia, se non revocata, per un periodo di tempo comunque non superiore a cinque anni. Decorso tale termine, la sospensione cautelare dal servizio, dipendente dal procedimento penale, è revocata ed il dipendente è riammesso in servizio, salvo casi in cui, per reati che comportano l'applicazione delle sanzioni previste ai commi 5 e 6 dell'art.13 del CCNL 12/6/2003 l'amministrazione ritenga che la permanenza in servizio del dipendente provochi un pregiudizio alla credibilità della stessa a causa del discredito che da tale permanenza potrebbe derivargli da parte dei cittadini e/o, comunque, per ragioni di opportunità e operatività dell'amministrazione stessa. In tal caso, può essere disposta, per i suddetti motivi, la sospensione dal servizio, che sarà sottoposta a revisione con cadenza biennale. Il procedimento disciplinare rimane, comunque, sospeso sino all'esito del procedimento penale. La stessa cosa è stabilita dall'art. 5 comma 10 del CCNL comparto regioni ed autonomie locali e dall'art.6 comma 5 del CCNL per il personale del servizio sanitario nazionale.

La Federazione europea dei datori di lavoro dell'Istruzione

Il progetto di un dialogo sociale europeo nel settore dell'istruzione nasce dalla opportunità di rappresentare gli interessi delle organizzazioni datoriali nell'ambito europeo, in modo da favorire il confronto e la cooperazione nella definizione delle *policies* educative e contribuire al miglioramento dei sistemi formativi negli Stati membri dell'U.E.

Infatti, l'elaborazione dei progetti di istruzione si apre sempre di più ad un respiro continentale, la competenza giuridica delle politiche rimane di stretta competenza nazionale, anche perché è mancato finora, in sede europea, un significativo dialogo sociale in questo settore, nonostante la rilevante dimensione delle risorse assorbite: gli addetti sono circa 12 milioni in ambito UE, vale a dire il 6% del totale della forza lavoro europea. Per questo motivo, nel maggio del 2008, il Presidente del Comitato degli affari sociali del CEEP¹, Charles Nolda, ha dato avvio ad un progetto di cooperazione nel settore *educational*, invitando tutti i rappresentanti dei datori di lavoro dell'istruzione dei paesi membri ad un seminario introduttivo sulle ragioni di opportunità circa la costituzione di una Federazione europea del settore. A tale seminario, tenutosi a Bruxelles nel settembre 2008, hanno partecipato i rappresentanti di 19 paesi, compresa l'Italia, del tutto eterogenei per grandezza, posizione geografica, periodo di ingresso nella Unione

Europea e sistema di istruzione, portatori quindi di istanze articolate e complesse. È tuttavia emersa, in tale sede, la condivisa esigenza di individuare fattori comuni di armonizzazione.

È stato pertanto costituito un gruppo di lavoro per l'elaborazione di un prospetto di bozza concernente la costituzione della Federazione europea su citata, denominata "EFEE" (*European Federation of Education Employers*).

Il 26 febbraio 2009 è stata discussa una prima versione del "prospetto" su EFEE, nella quale sono state delineate le principali caratteristiche della nascente organizzazione e gli obiettivi da questa perseguiti. Tra questi si evidenziano le necessità di:

- rappresentare le opinioni e gli interessi delle organizzazioni datoriali nell'ambito europeo sulle materie rilevanti attinenti ai sistemi educativi;
- scambiare informazioni ed idee con i paesi partecipanti sulle materie di comune interesse;
- partecipare alle discussioni in sede europea su argomenti politici di rilevanza per i datori di lavoro dell'educazione e avviare un confronto con ETUCE² sugli argomenti inerenti le problematiche occupazionali nei sistemi educativi.

Le competenze della Federazione europea riguardano tutte le fasi del processo formativo: prescolastico, scolastico, istruzione superiore, istruzione professionale e per adulti.

OSSERVATORIO UE

Essa coinvolgerà sia la categoria dei docenti che dei professori universitari.

Ad EFEE potranno aderire tutte le organizzazioni nazionali riconosciute ai sensi della legislazione o della prassi nazionale e potranno far parte anche più organizzazioni in rappresentanza dei singoli Stati membri, ma ad ogni Stato sarà attribuito un solo voto. In virtù di tale principio, spetterà alle diverse organizzazioni di ogni Stato membro decidere in anticipo quale organizzazione rappresenterà il rispettivo paese a ciascuna riunione. La missione generale di EFEE, come anticipato, sarà quella di rappresentare gli interessi dei datori di lavoro rispetto alle problematiche attinenti alla gestione dei sistemi formativi, attraverso la partecipazione alle discussioni europee su queste materie ed al coinvolgimento del dialogo sociale con l'ETUCE per affrontare gli aspetti relativi all'occupazione nel settore dell'istruzione.

Nella riunione di febbraio, inoltre, si è provveduto a dare un organigramma alla Federazione, *ad interim*, in attesa della sua istituzione formale, con la nomina di un Presidente, almeno un Vicepresidente, un Comitato esecutivo e un Segretario.

I presenti, quindi, hanno espresso il loro accordo di principio riguardo alla creazione della Federazione europea nel settore dell'istruzione e hanno approvato il piano degli obiettivi operativi per il 2009: la registrazione in qualità di organizzazione permanente ai sensi della legge belga; la presentazione di una candidatura comune con ETUCE per essere riconosciuti dalla Commissione europea come partner sociale settoriale nell'ambito dell'istruzione; la presentazione di EFEE sulla scena politica nei rapporti con i Commissari ed i Direttori generali delle DG "Occupazione ed affari sociali" e

"Istruzione e cultura" e negli scambi con i referenti preposti al Parlamento europeo; la collaborazione con ETUCE su tre fronti (mappatura dei sistemi educativi in ciascun Stato membro, raccolta di materiale sulla violenza ad opera di terzi, rendere effettivo il principio della "quinta libertà" sulla circolazione delle conoscenze); la richiesta, insieme alle organizzazioni partner competenti, di un sostegno della Commissione europea per la realizzazione dei programmi di lavoro relativi al periodo 2010 - 2012.

Da quanto esposto emerge che tra le argomentazioni a favore del coinvolgimento dei datori di lavoro dell'istruzione nel progetto europeo risultano rilevanti l'attuazione del principio di sussidiarietà, la realizzazione della strategia di Lisbona, lo scambio tra i paesi europei di esperienze e l'individuazione di buone prassi nel particolare contesto dell'occupazione nel campo dell'istruzione.

I datori di lavoro dell'istruzione con la costituenda organizzazione, infatti, garantirebbero l'attuazione del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 5 del Trattato³, facendo in modo che le decisioni adottate siano il più vicino possibile al cittadino e che le azioni intraprese a livello comunitario siano giustificate rispetto alle possibilità offerte dalle azioni a livello nazionale, regionale o locale. Lo scopo del dialogo sociale europeo, infatti, è quello di completare e sostenere il dialogo sociale nazionale e locale senza però interferire con esso. Oltre alla salvaguardia del principio di sussidiarietà, c'è anche da sottolineare come la realizzazione della strategia di Lisbona⁴, attraverso la libera circolazione delle conoscenze, ha portato l'istruzione alla ribalta dell'agenda politica europea e del coordinamento delle priorità e delle attività tra gli Stati membri.

Inoltre, la creazione di una organizzazione per il dialogo sociale consentirebbe ai datori di lavoro e ai sindacati che operano nel campo dell'istruzione di essere consultati su tutti gli eventuali cambiamenti del quadro legislativo europeo e permetterebbe loro di aggiungere il loro punto di vista specifico a quello delle parti sociali intercategoriali. Per di più gli accordi raggiunti dalle parti sociali settoriali possono trasformarsi in direttive giuridicamente vincolanti, quando entrambe le parti sociali, datori di lavoro e sindacati, desiderano tale risultato.

Maria Pontieri

U.O. Scuola e Afam ARAN

NOTE

¹ CEEP: Centro europeo delle imprese a partecipazione pubblica e delle imprese di interesse economico generale.

² ETUCE, Comitato sindacale europeo degli insegnanti, costituito nel 1975.

³ Art. 5 Il principio di sussidiarietà è definito dall'articolo 5 del trattato che istituisce la Comunità europea. Esso mira a garantire che le decisioni siano adottate il più vicino possibile al cittadino, verificando che l'azione da intraprendere a livello comunitario sia giustificata rispetto alle possibilità offerte dall'azione a livello nazionale, regionale o locale. Concretamente ciò significa che nei settori che

non sono di sua esclusiva competenza l'Unione interviene soltanto quando la sua azione è considerata più efficace di quella intrapresa a livello nazionale, regionale o locale. Il principio di sussidiarietà è strettamente connesso ai principi di proporzionalità e di necessità, secondo cui l'azione dell'Unione non può andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del trattato. Il Consiglio europeo di Edimburgo, del dicembre 1992, ha successivamente approvato una dichiarazione riguardante il principio di sussidiarietà che ne stabilisce le regole di applicazione. Con il trattato di Amsterdam l'impostazione che scaturisce dalla dichiarazione anzidetta è stata accolta in un protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al trattato che istituisce la Comunità europea. Questo protocollo introduce, tra l'altro, l'analisi sistematica dell'impatto delle proposte legislative sul principio di sussidiarietà, e il ricorso, ove possibile, alle misure comunitarie meno vincolanti.

⁴ La strategia di Lisbona vuole far diventare l'Europa "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo" e ha portato l'istruzione alla ribalta dell'agenda politica europea e del coordinamento delle priorità e delle attività degli Stati membri (metodo di coordinamento aperto) Essa si pone degli obiettivi generali da raggiungere entro il 2010 (quali l'incremento della percentuale di completamento del ciclo di istruzione secondaria superiore, la riduzione del tasso di abbandono scolastico prematuro, l'incremento del numero di laureati nelle materie scientifiche, e della partecipazione all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, una maggiore trasferibilità e un più vasto riconoscimento delle qualifiche professionali degli insegnanti su tutto il territorio europeo per promuovere la mobilità intracomunitaria, cosa che inciderebbe sul contenuto e sulla struttura dei programmi di insegnamento e di formazione e sulla loro interazione con il mondo del lavoro).

EVENTO	CONTENUTO/NOTE
<p>16 gennaio 2009</p> <p>Comparto Università</p> <p>Ipotesi di CCNL relativo al personale non dirigente per il secondo biennio economico 2008 - 2009</p>	<p><i>La presente ipotesi di contratto si riferisce al periodo dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2009 e interessa complessivamente circa 60 mila lavoratori. L'aumento medio a regime è di circa di 66,50 euro.</i></p> <p><i>All'art. 5 disciplina l'integrazione, sulla base di apposite disposizioni di legge, dei Fondi per le progressioni economiche e per la produttività collettiva ed individuale. L'art. 6, infine, sostituisce un comma all'art. 79 del CCNL 16 ottobre 2008 per quanto riguarda le progressioni economiche all'interno della categoria.</i></p>
<p>23 gennaio 2009</p> <p>Comparto Scuola</p> <p>CCNL relativo al personale non dirigente per il secondo biennio economico 2008 - 2009</p>	<p><i>Il presente contratto si riferisce al periodo dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2009. L'aumento medio a regime è di circa 73,50 euro.</i></p> <p><i>All'art. 4 attua la previsione dell'art. 85, comma 3, del CCNL del 27 novembre 2007, come sostituito dalla Sequenza contrattuale dell'8 aprile 2007, individuando l'aggiornamento dei valori unitari utili al riparto del Fondo dell'Istituzione scolastica tra le singole scuole, precisamente il comma 2 presenta i tre nuovi parametri unitari con i quali ciascun istituto scolastico determinerà agevolmente il valore del proprio fondo annuale.</i></p>
<p>23 gennaio 2009</p> <p>Comparto Ministeri</p> <p>CCNL relativo al personale non dirigente per il secondo biennio economico 2008 - 2009</p>	<p><i>Il contratto eroga un incremento retributivo medio sul tabellare pari a 70 euro mensili per tredici mensilità. Inoltre, per effetto di una coda contrattuale precedente, saranno destinati 8 euro mensili ai fondi di produttività. Il contratto prevede il recupero dei fondi di produttività così come previsto nel protocollo firmato lo scorso 30 ottobre.</i></p>
<p>29 gennaio 2009</p> <p>Comparto Agenzie fiscali</p> <p>CCNL relativo al personale non dirigente per il biennio economico 2008 - 2009</p>	<p><i>Il presente contratto si riferisce al periodo dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2009. Tale accordo concerne sia norme relative ad istituti giuridici, come la valutazione dell'attività delle Agenzie in relazione ai propri obiettivi istituzionali, sia norme relative al trattamento economico consistente nell'aumento dello stipendio tabellare medio a regime di 76,70 euro e nell'incremento dell'indennità di amministrazione pari a 5,30 euro, per un totale a regime di 82 euro che rappresentano il 3,2% previsto per il 2008 - 2009.</i></p>

EVENTO	CONTENUTO/NOTE
<p>18 febbraio 2009</p> <p>Comparto Enti pubblici non economici</p> <p>Contratto integrativo del CCNL per il personale non dirigente per il quadriennio normativo 2006 - 2009 e per il primo biennio economico 2006 - 2007</p>	<p><i>I dipendenti di questo comparto sono circa 59 mila. La sequenza contrattuale, prevista dall'art. 38 del contratto firmato il 1° ottobre 2007, integra i trattamenti accessori previsti dai fondi degli Enti con un incremento medio pari allo 0,39%, corrispondente a circa 10,30 euro mensili.</i></p>
<p>18 febbraio 2009</p> <p>Comparto Enti pubblici non economici</p> <p>CCNL per il personale non dirigente per il secondo biennio economico 2008 - 2009</p>	<p><i>Nel contratto è concordato che gli Enti devono assicurare l'istituzione di un sistema di valutazione delle proprie attività. Tale sistema dovrà essere ispirato a principi e criteri che permettono di verificare in modo concreto la reale corrispondenza tra le risorse utilizzate e uno standard di qualità dei servizi erogati. Inoltre, gli obiettivi da conseguire devono essere individuati e quantificati a monte. Nel testo sono anche elencate puntualmente le metodologie che gli Enti dovranno, in ogni caso, tenere presenti per attuare il sistema di valutazione. Vi è stabilito che devono valutare quantitativamente i risultati ottenuti, misurando la maggiore produttività conseguita e il soddisfacimento espresso dall'utenza, anche attraverso l'istituzione di apposite Commissioni. Ampio spazio è infine dedicato a progetti e programmi per il miglioramento delle singole strutture organizzative. Lo stipendio tabellare è incrementato a regime di 79 euro medi mensili lordi, per tredici mensilità e l'indennità di Ente di 9,15 euro.</i></p>

OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA

Cassazione Sezione Lavoro n. 29827 del 19 dicembre 2008, (Presidente De Luca, Relatore Amoroso)
Pubblico impiego; mansioni superiori

Nel pubblico impiego l'esercizio di fatto di mansioni superiori, proprie di una qualifica superiore, non ha effetti ai fini dell'inquadramento del lavoratore ai sensi dell'art. 52 del D.Lgs. n. 165/2001.

La materia dello svolgimento delle mansioni superiori nell'ambito della c.d. contrattualizzazione o privatizzazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni trova la sua regolamentazione nell'art. 52 del D.Lgs. n. 165/2001. Tale regolamentazione ha riconfermato il principio secondo cui l'esercizio di fatto di mansioni diverse da quelle della qualifica di appartenenza non ha effetto ai fini dell'inquadramento del lavoratore, infatti, tale articolo, dispone: "Il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni considerate equivalenti nell'ambito della classificazione professionale prevista dai contratti collettivi, ovvero a quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto dello sviluppo professionale o di procedure concorsuali o selettive. L'esercizio di fatto di mansioni non corrispondenti alla qualifica di appartenenza non ha effetto ai fini dell' inquadramento del lavoratore o dell'assegnazione di incarichi di direzione. Soltanto per obiettive esigenze di servizio il prestatore di lavoro può essere adibito a mansioni proprie della qualifica immediatamente superiore ed in particolare, in caso di vacanza di posto in organico, per non più di sei mesi, prorogabili fino a dodici qualora siano state avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti; nel caso di sostituzione di

altro dipendente assente, con diritto alla conservazione del posto, con esclusione dell'assenza per ferie, per la durata dell'assenza. Si considera svolgimento di mansioni superiori, ai fini del suddetto articolo, soltanto l'attribuzione in modo prevalente, sotto il profilo qualitativo, quantitativo e temporale, dei compiti propri di dette mansioni.

Per il periodo di effettiva prestazione, soltanto nei casi sopra citati, il lavoratore ha diritto al trattamento previsto per la qualifica superiore. Al di fuori di queste ipotesi è nulla l'assegnazione del lavoratore a mansioni proprie di una qualifica superiore, ma al lavoratore è corrisposta la differenza di trattamento economico con la qualifica superiore. Il dirigente che ha disposto l'assegnazione risponde personalmente del maggior onere conseguente, se ha agito con dolo o colpa grave.

Tra le numerose pronunce, di legittimità (come quella qui riportata) e di merito, tutte comunque aderenti al dettato legislativo, va segnalata per il tentativo di avvicinare, sul punto, rapporto di lavoro pubblico e privato, ricorrendo alla interpretazione cd. estensiva della norma: Tribunale di Roma ord. 11-10-1999: "L'espletamento di mansioni superiori alla qualifica formale attribuita comporta per il pubblico impiegato il riconoscimento di tutti i benefici connessi alle mansioni di fatto, ivi compresa la loro valutazione ai fini dell'ammissione a concorsi interni ...; il lavoratore ha diritto al trattamento previsto per la qualifica superiore dovendosi intendere per trattamento sia quello economico, sia quello normativo". Viene peraltro riconosciuto al lavoratore il diritto alla differenza di trattamento economico rispetto alla qualifica superiore. La *ratio* della norma è quella di assicurare comunque al lavoratore una retribuzione proporzionata alla

qualità del lavoro prestato, in ossequio al principio di cui all'art. 36 della Costituzione.

Tar Lazio, sentenza n. 10786 del 26/11/2008
Ministero dell'Economia e Finanze - Bando selezione interna per passaggio tra le aree professionali - Passaggio posizione economica C1

La ratio della prescrizione relativa al requisito degli anni di servizio da possedere per la partecipazione alla selezione interna per la progressione di carriera, consistente nel passaggio di area, va individuata nell'esperienza acquisita dal dipendente nell'area di provenienza. Pertanto se il bando prevede un certo numero di anni nella posizione B3 ed un maggiore numero nella posizione B2, non può ritenersi che, chi sia da poco passato dalla B2 alla B3, non possa fare valere il servizio maturato nella posizione precedente.

Il Tar, con la sentenza presa in esame, annulla, previa sospensione dell'efficacia, il decreto del Capo del Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 12/10/2006 con il quale è stata indetta la procedura di selezione nazionale per il passaggio tra le aree professionali riservata al personale interno già inquadrato nelle posizioni B1, B2 e B3S, nella parte in cui prevede, quale requisito di partecipazione per gli appartenenti alla categoria B3, privi di laurea, alla data di scadenza del bando, la maturazione di esperienza professionale specifica di cinque anni riferita alla posizione economica posseduta all'atto della presentazione della domanda di partecipazione e non anche alla posizione economica precedente.

I ricorrenti impugnano il bando, lamentando che il suddetto requisito di partecipazione non potesse essere

validamente provato con riferimento all'anzianità relativa "alla posizione economica precedente", in quanto sarebbero stati penalizzati coloro i quali fossero transitati dalla posizione economica B2 alla B3 per un periodo di tempo non tanto lungo da fargli maturare l'anzianità richiesta per concorrere alla selezione per il passaggio di area; gli stessi ricorrenti evidenziano, quindi, l'illegittimità del bando in relazione agli artt. 3 e 51 della Cost. nonché dei principi generali previsti dalla Cost. in materia di procedure concorsuali.

L'Amministrazione finanziaria, da parte sua, sosteneva invece la legittimità del bando in quanto conforme alle prescrizioni contenute nell'allegato A del CCNL - Comparto Ministeri 1998/2001: *che per quanto attiene all'accesso alla posizione economica C1, per il personale interno, non in possesso del titolo di studio previsto, richiede il possesso di esperienza professionale di cinque anni nella posizione di provenienza.* Il Tar rileva nel merito che la ratio della prescrizione, relativa al requisito degli anni di servizio (come già chiarito in un precedente Tar Lazio n. 9492/2007) da possedere per la partecipazione alla selezione interna per la progressione di carriera consistente nel passaggio di area, va individuata nell'esperienza acquisita dal dipendente nell'area di provenienza.

Sicché, laddove il bando prevede un determinato numero di anni per coloro che hanno prestato servizio nella posizione economica B3, ed un maggiore numero nella posizione economica B2, non può ritenersi che chi sia da poco passato dalla B2 alla B3 non possa fare valere il servizio maturato nella posizione precedente. Ed ancora evidenzia il Tribunale che il significato della clausola non può essere - sia sotto il profilo della ragionevolezza che sotto quello della piena logicità - quello di escludere

dalla selezione i dipendenti che all'atto del passaggio alla posizione economica superiore avevano raggiunto la anzianità di servizio prescritta per la posizione inferiore, trattandosi di un requisito che, una volta maturato, non viene meno per effetto del passaggio alla posizione superiore.

Diversamente si porrebbe alla "imbarazzante" conseguenza che un dipendente che può vantare un'anzianità di oltre nove anni nella posizione economica B1 sia ammesso a partecipare mentre chi, già in possesso di una esperienza di oltre sette anni nella posizione economica B2, non possa aspirare al passaggio di area nella posizione economica C1 solo perché nel frattempo è transitato nella posizione economica B2, ma non vi è rimasto per tanto lungo tempo da fargli raggiungere l'anzianità quinquennale per come richiesto dal bando.

Il Tar, a fondamento della propria tesi, invoca i canoni di razionalità e di buona amministrazione, nonché della parità di trattamento tra i dipendenti dell'Amministrazione, contravvenendo ai quali si verificherebbe un'illecita disparità tra il personale già B2 transitato a B3, dopo avere maturato l'anzianità minima di 7 anni, ed il personale

rimasto invece B2, a danno della prima categoria, il cui passaggio alla posizione superiore non può certamente risolversi in una diminuzione rispetto agli altri colleghi, non potendo peraltro il dipendente, transitato precedentemente dalla B2 alla B3, presagire che sarebbe stata bandita di lì a poco una selezione per interni per passaggio di area e quindi rinunciare al passaggio all'interno della stessa categoria per aspirare di lì a breve ad un, sicuramente, più vantaggioso passaggio di area (in argomento Consiglio di Stato sez. VI n. 627/08).

Pertanto, conclude il Tribunale amministrativo, i ricorrenti possedevano il requisito di anzianità prescritto dal bando per partecipare, come maturato nella posizione economica B2, e non neutralizzato dal passaggio nelle more intervenuto nella posizione economica B3 e dunque l'interpretazione del bando nei termini di cui sopra travolge, rendendolo illegittimo per patologia derivata, il provvedimento di esclusione dei ricorrenti dalla selezione.

a cura di **Maria Elisabetta Bilotta** e **Paola Tiberi**

U.O. Affari giuridici e Osservatorio contrattazione integrativa ARAN



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE

DOTTORATO DI RICERCA IN
DIRITTO DELL'ECONOMIA E DELL'IMPRESA
SEZIONE DI DIRITTO DEL LAVORO

Tavola Rotonda

Rappresentanza sindacale e contratto collettivo

Venerdì 3 Aprile 2009, ore 14,00
Facoltà di Giurisprudenza
Aula Calasso

Introduce e coordina:

Giuseppe Santoro-Passarelli (Università di Roma *La Sapienza*)

Intervengono:

Franco Modugno (Università di Roma *La Sapienza*)

Mario Giovanni Garofalo (Università di Bari)

Arturo Maresca (Università di Roma *La Sapienza*)

Oronzo Mazzotta (Università di Pisa)

Roberto Pessi (Università *LuiSS* di Roma)

Giampiero Proia (Università di Roma *Tre*)

Mario Rusciano (Università di Napoli *Federico II*)

Conclude:

ore 18,00

Edoardo Ghera (Università di Roma *La Sapienza*)

Il Preside
Carlo Angelici

Il Coordinatore del Dottorato
Giuseppe Santoro-Passarelli

UNIVERSITA' EUROPEA DI ROMA
MASTER IN DIRITTO DEL LAVORO, SINDACALE E DELLA SICUREZZA SOCIALE

Roma 3 aprile 2009

SEMINARIO

LA RIFORMA DEGLI ASSETTI CONTRATTUALI

9,00

Accoglienza e registrazione dei partecipanti

9,15

Saluti del Rettore

Presentazione del seminario: Prof. Pasquale Sandulli

Coordina i lavori: Prof. Antonio Vallebona

9,30

Discutono sui contenuti e sulla portata dell'Accordo Quadro 22.1.2009

Prof. Tiziano TREU (Ordinario di Diritto del Lavoro - Università Cattolica del Sacro Cuore - Milano)

Prof. Roberto PESSI (Ordinario di Diritto del Lavoro - LUISS Roma)

10,45

Tavola Rotonda

Coordina gli interventi: Dott. Raffaele Delvecchio (Responsabile Relazioni Sindacali ENEL)

Intervengono:

Paolo Reboani (Ministero del Lavoro - Capo della Segreteria tecnica del Ministro)

Fabrizio Solari (Segretario Confederale CGIL)

Gabriele Olini (Ufficio Studi CISL)

Paolo Pirani (Segretario Confederale UIL)

Nazareno Mollicone (Segretario Confederale UGL)

Pierangelo Albini (Vice Direttore Relazioni Industriali CONFINDUSTRIA)

Giancarlo Durante (Direttore Centrale Area Relazioni Sindacali ABI)

Guido Lazzarelli (Resp. Rapporti di Lavoro e Relazioni Sindacali CONFCOMMERCIO)

Sabina Valentini (Resp. Ufficio Relazioni Sindacali CONFCOOPERATIVE)

Giorgio Cappelli (Resp. Ufficio Politiche del Lavoro CONFESERCENTI)

13,00

Sospensione dei lavori - Light lunch

14,30

Interventi programmati

Prof. Antonio Vallebona

Prof. Giampiero Proia

Prof. Giulio Prosperetti

Prof. Angelo Pandolfo

Prof. Nicola De Marinis

Prof. Carmine Russo

16,00

Interventi di dibattito

17,00

Chiusura dei lavori

