www.adapt.it, 21 maggio 2010

Firmata l'ipotesi di Ccnl della dirigenza dell'area VI: vecchie e nuove regole

di Germana Caruso

Il 28 aprile 2010 la stagione di rinnovo contrattuale delle aree dirigenziali del pubblico impiego ha registrato una ulteriore fase di avanzamento con la sottoscrizione dell'ipotesi di Ccnl della dirigenza dell'area VI (enti pubblici non economici ed agenzie fiscali) per il quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007. Dopo i tre mesi di trattativa con la controparte pubblica che hanno condotto alla chiusura del quadriennio normativo, il percorso di rinnovo è stato completato il 12 maggio con la firma del biennio economico 2008-2009.
Per quanto concerne la dirigenza dell'area VI, questa ha la peculiarità di incorporare, al fianco del personale dirigente di I e II fascia, professionisti (medici, legali, tecnici) che coadiuvano agenzie ed enti parastatali nell'espletamento delle rispettive funzioni. L'eterogeneità dei soggetti rappresentati rende difficoltosa la composizione degli interessi e delle tutele loro accordate: questo è uno dei motivi del ritardo con cui il Comitato di settore ha deliberato l'atto di indirizzo rivolto all'Aran. Sulla trattativa, resa difficoltosa da prevedibili punti di frizione tra l'Aran e le sigle sindacali, ha pesato anche la volontà della controparte pubblica di intervenire su una serie di istituti contrattuali conformandosi alla disciplina dettata dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.
Mentre la prima bozza di accordo, presentata al tavolo negoziale il 3 marzo 2010, concretizzava questa prospettiva d'azione, quella firmata il 28 aprile non reca traccia dell'iniziale intento dell'agente negoziale pubblico. In quest'ultima, piuttosto, si colgono elementi innovativi ispirati all'intervento riformatore del 2009, che risultano innestati, tuttavia, su un sistema di relazioni sindacali ancorato alle vecchie regole. Facendo leva sul novellato art. 9 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (ad opera dell'art. 36 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150), nella misura in cui affida alla contrattazione collettiva nazionale la disciplina delle modalità e degli istituti della partecipazione, le sigle sindacali sono riuscite a rinviare alla tornata contrattuale 2010-2012 l'applicazione della nuova disciplina. Con tutta evidenza si tratta di un punto delicato e di un risultato, sul fronte sindacale, assolutamente positivo. È dichiaratamente ambizione del legislatore riformista stabilire che il gioco negoziale affidato alle parti collettive si svolga all'interno di uno spazio dai confini certi, peraltro visibilmente ridotto. In questa prospettiva la norma cardine del sistema è rinvenibile nell'art. 40, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che, come novellato dall'art. 54 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, ribadisce e rafforza l'esclusione dall'ambito negoziale delle materie latamente riconducibili all'assetto macro-organizzativo delle amministrazioni. Tra l'altro, la scelta del legislatore sembra destinata ad inibire qualunque intervento della contrattazione sull'esercizio delle prerogative dirigenziali in materia non solo di *organizzazione degli uffici*, ma anche di *organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici*, un tempo monopolio della contrattazione collettiva.
È interessante osservare che il Ccnl da ultimo sottoscritto garantisce lo *status quo ante* sul fronte del sistema di relazioni sindacali, confermando al contempo lo strumento dell'informazione preventiva dei soggetti sindacali su materie di grande rilevanza come il conferimento, mutamento e revoca degli incarichi dirigenziali e le relative procedure, o sulle implicazioni derivanti dai processi di riorganizzazione e ristrutturazione interni all'ente o all'agenzia. Allo stesso modo è ammessa la concertazione sui criteri generali relativi a materie come la graduazione delle posizioni dirigenziali,

correlate alle funzioni e alle connesse responsabilità ai fini della retribuzione di posizione dei dirigenti.
Risponde, invece, alla spiccata logica efficientistica che permea l'intervento riformatore del 2009 la destinazione della parte preponderante delle risorse alla retribuzione di risultato collegata al raggiungimento degli obiettivi connessi all'incarico dirigenziale. Oltre ai profili attinenti al trattamento economico accessorio, anche l'introduzione del Codice disciplinare risulta in linea con le modifiche apportate dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150. Si tratta di un sostanzioso corpus normativo inserito *ex novo* nel Ccnl della dirigenza dell'area VI, seppure fedelmente ricalcato su quello dei contratti delle altre aree dirigenziali sottoscritti nell'ultima tornata contrattuale. Per coglierne la portata innovativa occorre precisare che, alla luce dell'art. 21 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, la regolamentazione della responsabilità disciplinare, valutata con maggiore rigore in ragione della peculiare posizione rivestita dal dirigente, è rimessa ai contratti collettivi che, sul punto, prevedevano l'unica sanzione del licenziamento per giusta causa o giustificato motivo, letteralmente «per tutti quei fatti e comportamenti, anche estranei alla prestazione lavorativa, di gravità tale da essere ostativi alla prosecuzione, sia pure provvisoria del rapporto di lavoro» (art. 41, comma 2, del Ccnl del personale dirigente dell'area VI per il quadriennio normativo 2002-2005 e biennio economico 2002-2003).
Gli artt. 55, comma 4, e 55-*sexies* del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come introdotti dagli artt. 68 e 69 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, hanno dato nuova linfa al dibattito sul tema delle sanzioni conservative, da tempo latente in sede di contrattazione collettiva nazionale per la dirigenza. In seguito a dette modifiche normative e sistemiche, la responsabilità disciplinare del dirigente ha assunto, anche nella contrattazione collettiva, contorni più definiti. Nei Ccnl del personale dirigente da ultimo sottoscritti, la responsabilità disciplinare viene regolata compiutamente informandola ai principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni, modulate in relazione alla gravità dell'inadempimento lamentato da parte del dirigente. Lo scopo, sintonico con i criteri di fondo dell'intervento riformatore, è quello di rendere più effettivo l'apparato sanzionatorio, sovente non attivato in ragione della unicità della sanzione prima prevista. Gli artt. 9 ss. dell'ipotesi di Ccnl della dirigenza dell'area VI, con la previsione di sanzioni disciplinari conservative, introducono un elemento di discontinuità con il precedente assetto della dirigenza pubblica, così come con quello della dirigenza privata, nei confronti della quale la giurisprudenza ha tendenzialmente escluso la possibilità che il datore di lavoro possa comminare sanzioni conservative in ragione della posizione del dirigente quale "*alter ego*" dell'imprenditore.
Un'altra novità di grande rilievo, certamente foriera di accesi dibattiti giurisprudenziali e dottrinali, consiste nella previsione della tutela reale a favore del dirigente illegittimamente licenziato. Nonostante le varie modifiche subite dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, prima, e dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, poi, il licenziamento del dirigente non riceve alcuna regolamentazione *ex lege*, demandandosi la disciplina dell'istituto alla contrattazione collettiva. Nel silenzio del legislatore i Ccnl delle aree dirigenziali sottoscritti nella tornata precedente riconoscono in capo al dirigente illegittimamente licenziato il solo diritto al risarcimento del danno prevedendo, altresì, che l'annullamento delle procedure di accertamento della responsabilità dirigenziale costituisce condizione risolutiva del recesso. Di contro, secondo la formulazione di cui all'art. 13 del Ccnl siglato il 28 aprile, il dirigente illegittimamente o ingiustificatamente licenziato viene reintegrato in servizio, anche in soprannumero nella medesima sede o in altra a sua richiesta, con il conferimento di un incarico di valore equivalente a quello posseduto all'atto del licenziamento. In alternativa, qualora il dirigente ne faccia richiesta all'ente o all'agenzia competente, oppure accetti una simile proposta, in sostituzione della reintegrazione è prevista l'erogazione di un'indennità supplementare, la cui entità è determinata in relazione alla valutazione dei fatti e delle circostanze emerse. A sostegno dell'intervento operato dall'art. 13 del Ccnl, si richiama per ragioni di chiarezza espositiva, la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione 1° febbraio 2007, n. 2233. Dall'esame dei requisiti sostanziali e procedurali previsti dall'art. 21 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, la Corte desume che «la disciplina del recesso dal rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici non è quella

dell'art. 2118 cod. civ., propria dei dirigenti privati, ma segue i canoni del rapporto di lavoro dei dipendenti privati con qualifica impiegatizia, in coerenza con la tradizionale stabilità del rapporto di pubblico impiego». In tal modo, la Suprema Corte estende l'applicabilità della tutela reale di cui all'art. 18 della l. 20 maggio 1970, n. 300, ai dirigenti pubblici, con la conseguenza che un recesso, dichiarato illegittimo, privo di giusta causa o di giustificato motivo, dà luogo all'applicazione della tutela reale. All'uopo il Giudice delle leggi richiama l'art. 51, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, in forza del quale «la legge 20 maggio 1970, n. 300 e successive modifiche ed integrazioni, si applica alle pubbliche amministrazioni a prescindere dal numero dei dipendenti». Occorre chiarire che la sentenza richiamata recepisce un indirizzo da qualche anno invalso nella giurisprudenza di merito, ma affatto pacifico. In merito, secondo i detrattori dell'orientamento accolto dalla Suprema Corte, l'applicabilità della stabilità dei lavoratori alle pubbliche amministrazioni «a prescindere dal numero dei dipendenti» non consente di superare le perplessità circa l'applicabilità dell'art. 18 «a prescindere dalle categorie dei dipendenti», in questo caso pubblici.

Tornando alle innovazioni presenti nel Ccnl della dirigenza dell'area VI si deve menzionare la riduzione a due livelli dell'inquadramento dei professionisti. Con un precedente accordo contrattuale le parti rinviavano al Ccnl 2006-2009 la definizione delle procedure per il passaggio al "livello uno" che avrebbe interessato i professionisti inquadrati al "livello zero". Una prima ipotesi operativa avanzata dall'Aran quantificava il personale interessato in oltre 500 unità. L'operazione avrebbe implicato un costo eccessivo a carico del contratto nazionale e, in ultima analisi, degli stessi professionisti che avrebbero subito una riduzione di circa il 50% dell'incremento salariale previsto. La Cisl FP, con il prezioso aiuto dei principali enti pubblici non economici, è riuscita a certificare che alla data del 31 dicembre 2009 sono 80 le unità interessate dalla riduzione dei livelli di inquadramento. A fronte dei nuovi dati sul bacino d'incidenza di questa operazione, l'art. 32 del Ccnl inserito nella separata sezione per i professionisti del parastato e delle agenzie prevede che il passaggio avvenga sulla base dei numeri certificati alla fine del dicembre 2009, con un minore impatto sui costi contrattuali, e rinvia la definizione dei tempi al prossimo biennio contrattuale 2008-2009. Sul punto, l'ipotesi di accordo siglata il 12 maggio prevede all'art. 13 la costituzione di due livelli differenziati di professionalità con accesso dall'esterno al primo livello e successivo sviluppo nel secondo mediante apposita procedura selettiva, per un contingente pari, rispettivamente, al 60% e al 40% della dotazione organica di ciascuna delle professionalità previste dall'ordinamento degli enti.

Un risultato indubbiamente positivo nell'ambito della trattativa contrattuale conclusasi il 28 aprile scorso riguarda anche il sistema dell'orario di lavoro dei professionisti, rispetto al quale l'Aran, fino all'ultimo incontro, sosteneva l'opportunità di introdurre formalmente un regime di 36 ore lavorative. La netta opposizione delle sigle sindacali nei confronti delle richieste avanzate dall'agente negoziale pubblico ha impedito l'inserimento di un elemento di rigidità, contrario alla natura autonoma della prestazione professionale. Sul punto, restando fermo il sistema di verifica e controllo della quantificazione oraria complessiva, il Ccnl da ultimo sottoscritto mantiene per i professionisti la formula dell'orario di lavoro "destrutturato".

Germana Caruso
Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro
Adapt – CQIA
Università degli Studi di Bergamo

[*] Per approfondimenti, si veda l'accordo tra Aran e OO.SS. 12 maggio 2010, in *www.adapt.it*, Osservatorio *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, e in *Boll. Adapt*, 2010, n. 19.