

## Regioni, lavoro pubblico, contrattazione<sup>1</sup>

Michele Gentile

### *Una Premessa:*

Un paper sul Regionalismo ed in particolare sul/i sistema/i amministrativo/i non può esaurirsi oggi in un esame retrospettivo dell'esperienza nelle Istituzioni Regionali. Quello che comunque emerge è che il complesso sistema delle Regioni Italiane accanto a punti comuni, vede la presenza di molteplici punti di differenziazione. Si veda ad esempio le misure adottate dalle singole Regioni in materia anticovid: si sono rilevate profonde differenze nella risposta degli apparati sanitari in tema di modalità di fruizione da parte degli utenti delle prestazioni specifiche in un settore caratterizzato dallo stesso quadro di funzioni attribuite e di spesa capitaria garantita e su una funzione come quella sanitaria dove maggiormente si è esercitata il regime "concorrente" ( art.17 III<sup>^</sup>c. Cost.).

In sostanza il sistema amministrativo regionale si è caratterizzato come uno strumento per un insieme di istituzioni diverse- ognuna con le proprie risposte alle domande territoriali- con compiti e funzioni non sempre lineari, ma pure con forti vincoli centralistici legislativi, normativi e di controllo che hanno fortemente limitato l'autonomia. Si sono anche nel sistema amministrativo confrontate due "tesi": quella di un centro che mal digeriva il concetto stesso di autonomia e quella invece dell'autonomia spinta. Nonostante le tante tesi sull'autonomismo regionale la legislazione "di dettaglio" ne ha fortemente limitato la realtà. L'autonomia amministrativa non può non avere sopra di sé la legge, come titolo di legittimazione e guida alla sua azione. Ma se la legge è e resta quella statale, che conosciamo "di dettaglio" e con forti vincoli nazionali, l'autonomia politica della regione rischia di essere azzerata, perché il suo "sistema amministrativo" è soggetto alle scelte politiche del Governo e della sua maggioranza parlamentare.

Questo assunto è fortemente riscontrabile nell'esperienza alle nostre spalle. Ma è tuttora vigente.

### *Uno sguardo sul futuro*

Siamo probabilmente alla vigilia di un cambiamento istituzionale legato alla possibilità che Regioni chiedano di avvalersidell'art.116 comma 3/ Cost per le funzioni di cui all'art. 117 II<sup>^</sup> comma/Cost.: la cd "Autonomia Differenziata".

Ciò porterebbe, qualora avvenisse, conseguenze, non solo sull'assetto statale, ma anche sull'organizzazione regionale, sul sistema territoriale delle autonomie locali, nonché

---

<sup>1</sup> È il testo del capitolo III del libro di ASTRID, *Regioni sì, ma non così: Riflessioni e proposte in memoria di Valerio Onida*, a cura di Giuliano Amato, Franco Bassanini, Giorgio Macciotta, Il Mulino, 2025.

conseguentemente sul/i sistema/i amministrativo/i rendendo in qualche modo superate le analisi che ci apprestiamo a fare.

Le nuove funzioni che le Regioni potranno richiedere avranno come una delle conseguenze la riorganizzazione dell'Istituto regionale ed il rapporto con le autonomie locali titolari dell'esercizio amministrativo delle nuove funzioni che si modelleranno in relazione al modello di gestione delle stesse, tutto da riformare. Probabilmente aumenterà la diversificazione in relazione all'accentramento o al decentramento dell'esercizio delle funzioni richieste. E ciò sia nelle Regioni che chiederanno di avvalersi della facoltà di cui all'art. 116/Cost., sia di quelle che non chiederanno di avvalersi, determinando un processo "arlecchinesco" nell'assetto delle funzioni statali e nello stesso assetto regionale e delle autonomie locali. Con il rischio che le attuali "compensazioni" che caratterizzano il rapporto Stato-Regioni si allarghino al rapporto Regioni-Autonomia Locali ( ed in particolar modo al rapporto Regioni-città metropolitane).

### *Il lavoro pubblico e la sua riforma*

Comunque anche in questo scenario, è utile ripercorrere la strada che negli anni '90 portò alla fine "del secolo breve" del lavoro pubblico- come ne scriveva il compianto Massimo D'Antona- e che portò sia pure in un accidentato e complesso cammino a quella grande riforma della contrattualizzazione ( ordinamento civilistico) del lavoro pubblico assunta poi nel *dlgs 165/2001* in un unicum con la riforma delle Pubbliche Amministrazioni "a Costituzione vigente" ed all'avvio di una stagione feconda basata sulla contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei lavoratori pubblici. È utile ribadirlo per confermare la conclusione alla quale si è pervenuti anche se nel corso di questi lunghi anni, il disegno originale ha avuto molte modifiche, non tutte coerenti con quel progetto.

Ma proprio perché il tema qui trattato è quello dei "sistemi amministrativi" per garantire l'esercizio delle funzioni attribuite alle Regioni e, aggiungerei, al sistema delle autonomie locali, penso sia comunque utile esercitarsi in una verifica sul campo della organizzazione amministrativa degli esiti della contrattazione del rapporto di lavoro che continuo ad individuare come uno strumento imprescindibile per affrontare proprio il tema dei sistemi amministrativi con i quali garantire l'efficacia dell'esercizio delle funzioni attribuite alle P.A. unitamente all'efficienza ed alla effettività della fruizione da parte dei cittadini proprio di quelle funzioni.

Lo stesso *dlgs 165/2001* recita all'art.1 "Le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Le Regioni a statuto ordinario si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti..."

Nella regolamentazione del lavoro pubblico (DLGS 421/1990 e successivo DLGS 165/2001) si prevede che:

- il rapporto di lavoro sia di natura privatistico, regolato, ferme rimanendo alcune competenze riservate alla legge statale in ragione della peculiarità della Pubblica

Amministrazione “datore di lavoro” (in primis l’accesso alla PA) dai Contratti Collettivi Nazionali di lavoro stipulati dalla rappresentanza delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) e dalle Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative. Tali contratti vanno applicati “obbligatoriamente” da tutte le Pubbliche Amministrazioni;

- I Contratti Collettivi Nazionali prevedono per tutti i comparti di contrattazione che la disciplina del lavoro pubblico sia regolamentata in due modalità: il CCNL stesso che si estende a tutto il mondo della funzione pubblica secondo il principio-valore dell’uguaglianza, declinato nei vari comparti contrattuali e la sua attuazione/implementazione a livello decentrato/integrativo , anch’essa definita nello stesso CCNL , secondo il principio-valore della differenziazione, in relazione alla peculiare organizzazione amministrativa e della quale sono titolari, nel comparto Funzioni Locali, le stesse amministrazioni ( Regionali e locali) unitamente alle Organizzazioni Sindacali firmatarie del CCNL;
- In questo contesto la soluzione del comparto unico di contrattazione delle Funzioni locali (Regioni ed autonomie locali) che esiste fino dall’origine, nonostante svariati tentativi di rimmetterlo in discussione, testimonia la volontà di declinare un sistema nel quale Regioni ed autonomie Locali agiscono in modo armonico, coniugando le funzioni proprie in un “sistema”. Un comparto diverso metterebbe proprio in discussione tale sistema.

All’atto della introduzione In Costituzione del nuovo Titolo V<sup>^</sup>, in ragione della ambiguità del testo in materia di disciplina del lavoro, ci si interrogò sulla relazione tra il modello contrattuale definito dal Dlgs 165/2001 e quanto affermato dall’art.117/Cost. che prevedeva tra le materie a legislazione concorrente il tema della “tutela e sicurezza del lavoro”, mentre la tematica del lavoro non era presente nelle materie a “legislazione esclusiva” dello Stato.

Astrid predispose e pubblicò un Paper sull’argomento nel novembre 2002 intitolato “*L’attuazione del Titolo V<sup>^</sup>: aspetti problematici. La legislazione del lavoro tra Stato e Regioni*” .

Sul tema del lavoro pubblico concluse che:

*Si deve dunque subito affermare che nessuna base normativa sembra poter vantare la tesi che vede questi rapporti come conglobati nella più ampia materia della disciplina delle organizzazioni pubbliche, potendo essa essere prospettata solo facendo assumere valore normativo ad una visione che costituisce la riproposizione di un postulato della cultura amministrativistica tradizionale, non più suffragato dall’ordinamento positivo vigente. Viceversa, essendo la materia del lavoro pubblico parte integrante dell’“ordinamento civile” al momento dell’entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001, come tale essa sembra essere stata assunta nel nuovo testo costituzionale: pertanto, su di essa dovrebbe esercitarsi (in base al nuovo art. 117, comma 2, lett. l), Cost.) la potestà legislativa esclusiva dello Stato.*

È chiaro che una diversa conclusione avrebbe necessariamente comportato una revisione della disciplina legislativa oltre che a costituire un vulnus nella storica tradizione italiana in tutti i settori pubblici e privati basata sulla contrattazione nazionale ed integrativa.

A ciò si aggiunga che tale situazione almeno dal punto di vista della disciplina costituzionale, sembra rimanere inalterata anche qualora dovesse essere portato a conclusione il disegno della cosiddetta autonomia differenziata.

Infatti la materia del lavoro generalmente inteso continua a non comparire esplicitamente nell'art. 117 Cost. né tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, né tra quelle di competenza concorrente fra Stato e Regioni. D'altra parte lo stesso iter legislativo sull'"autonomia differenziata" prevede la sua eventuale approvazione tramite la legislazione ordinaria e non la revisione costituzionale.

Lo stesso tema dell'ordinamento civile è escluso dall'art. 116 tra le materie sulle quali le Regioni possono avanzare istanza di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (vedi AC 1665).

Ora il diritto privato e l'ordinamento civilistico è quello che garantisce per l'esercizio concreto delle innovazioni organizzative le necessarie flessibilità e gli interventi opportuni. E questo, a determinate condizioni, rappresenta un punto fermo.

Il contratto collettivo nazionale delle Funzioni Locali definisce la cornice nella quale, nel caso specifico, si riconosce il sistema delle autonomie locali (Regioni, Comuni, Province); viene stipulato da Aran e Organizzazioni sindacali dichiarate rappresentative (tra le quali CGIL, CISL, UIL rappresentano l'80,71%) sulla base di un Atto di Indirizzo deliberato dal Comitato di Settore (Regioni, ANCI, UPI). Chiaramente tale Atto di indirizzo viene concordato con il Governo (MEF) soprattutto nella parte economica, ma non solo, e reso conforme alle regole che di volta in volta sono definite dalle politiche governative (si pensi a cosa succede in campo sanitario) e che rappresentano un grosso limite, al pieno dispiegarsi della autonomia. L'accordo conclusivo MEF/ Comitato di settore è a volte frutto di compromesso. Si pensi al tema delle assunzioni e alle stesse voci che regolamentano la retribuzione accessoria per le quali le recenti innovazioni avvengono tra forti limiti centralistici.

Tali vincoli riguardano anche misure normative per le quali il sistema delle autonomie locali avrebbe piena titolarità.

Ad esempio in tema di disciplina delle assunzioni con il DL "Crescita" (34/2019) si è superata la precedente disciplina che legava il regime delle assunzioni al turn over più o meno parziale. Il nuovo criterio: quello della sostenibilità economica è sicuramente positivo, ma si sono individuate soglie di "spesa" alle quali legare le assunzioni di personale suddivise esclusivamente a classi demografiche piuttosto che a progetti di riorganizzazione e definizione di obiettivi.

Chiaramente lo stesso limite all'autonomia discende dalla legislazione sulle materie sensibili, oltre che quelle economiche, di bilancio, delle assunzioni o della contrattazione, che sono sempre più di dettaglio e piene di vincoli. Come ribattere a tali vincoli? A scadenze periodiche in coincidenza con il risorgere delle spinte autonomistiche e "separatistiche" torna alla luce la necessità (la suggestione) che tali

vincoli almeno relativamente al lavoro pubblico regionale, possano venir meno adottando il modello dei Contratti Collettivi Regionali con il protagonismo della legislazione regionale sul rapporto di lavoro.

Ma una ipotesi di contratto collettivo di lavoro a titolarità delle singole Regioni a Statuto Ordinario, oltre ad essere incompatibile con la legislazione vigente e con l'assetto della contrattazione nato proprio negli anni '90, porterebbe ad una sorta di allargamento della "autonomia differenziata", ben oltre i confini piuttosto larghi previsti dall'AC 1665. Se infatti ogni Regione fosse titolare del contratto collettivo dei propri dipendenti, si correrebbe il rischio di una rincorsa con l'utilizzo di risorse altrimenti destinate ad altri scopi. Basti vedere cosa succede nelle Regioni a Statuto Speciale. Ma ciò potrebbe avere ripercussioni anche sulla fruizione ugualitaria dei diritti fondamentali da parte dei cittadini di quei territori, oltre che obbligare le Regioni che non intendono avvalersi della facoltà ex 116/Cost all'utilizzo di risorse economiche altrimenti destinate ad altri scopi senza nessuna scelta politica.

Infatti in questo ultimo caso, il paradosso sarebbe che, inalterate le funzioni attuali, si avrebbe necessariamente una competenza esclusiva sul personale a meno che non si definisca un Contratto Nazionale residuale, vigente solo per le amministrazioni regionali che non intendono avvalersi della facoltà prevista dal 116/Cost e ciò con evidenti ricadute sia sulle risorse locali sia sull'uguaglianza dei diritti dei cittadini soprattutto nelle Regioni dove gli equilibri di bilancio sono più fragili e nei settori a maggiore difficoltà finanziaria (Sanità).

Qui la tentazione potrebbe essere quella di non corrispondere a prestazioni con la medesima efficacia e con le competenze dovute.

Un'ulteriore considerazione sull'ipotesi della titolarità delle singole Regioni in tema di contrattazione di I<sup>o</sup> livello dei propri dipendenti. Si è sempre teorizzato sull'identità del sistema delle autonomie locali e sulla sussidiarietà ex 118/Cost.

Orbene una differente titolarità nella definizione contrattuale del rapporto di lavoro con le conseguenti ricadute sull'effettività delle prestazioni sarebbe compatibile con l'assetto del sistema delle autonomie locali? Sarebbe compatibile con l'assunto dell'art. 118/Cost. che presuppone una rete di amministrazioni pubbliche nel territorio a partire dalle funzioni locali?

Il Contratto Collettivo Nazionale demanda la sua attuazione, sia attraverso istituti specifici, sia in generale, alla contrattazione di II<sup>o</sup> livello, sulla quale si esercita la titolarità delle singole Regioni d'intesa con le Organizzazioni sindacali rappresentative.

Ciò significa definire un equilibrio tra il contratto nazionale a garanzia primaria di universalità delle prestazioni in quanto garanzia della qualità del lavoro ed un livello di contrattazione integrativa/ aziendale nella quale poter utilizzare contrattualmente in modo flessibile gli istituti che regolano l'offerta dei servizi. La contrattazione integrativa è il "ponte" tra domanda ed offerta.

Quanto previsto sul tema dei contenuti della contrattazione integrativa nell'ultimo contratto collettivo (novembre 2022; CCNL 2019/2021, artt. 7 e 8) delle Funzioni Locali del quale fanno parte le Regioni, è indicativo. Tutti gli istituti specifici

della prestazione lavorativa possono essere definiti nella contrattazione di secondo livello entro la cornice e le regole definite nel CCNL. Chiaramente per affrontare in modo sistematico la contrattazione di II^ livello si rende necessaria la definizione da parte della politica di progetti organizzativi, che possono essere attuati con la contrattazione stessa per definire le stesse innovazioni dei sistemi amministrativi delle funzioni locali.

Spetta sicuramente alla amministrazione con i propri strumenti (legislativi o amministrativi di organizzazione) definire il quadro di riferimento generale e progetti di organizzazione con i quali esercitare le funzioni attribuite. Spetta alla contrattazione l'esercizio concreto di tali progetti attraverso un efficace utilizzo degli strumenti e degli istituti relativi alla organizzazione del lavoro. Quindi una netta distinzione tra funzioni della "politica" e funzioni della "contrattazione", senza "invasioni di campo". Serve in ogni caso un'idea politica, l'elaborazione di un progetto di regione, accuratamente ideato e discusso con le parti sociali tali da poter gestire proficuamente le funzioni (attuali o future) attribuite; solo avendo chiari gli obiettivi progettuali si possono individuare da un lato gli ostacoli finanziari e normativi che ne impediscono il raggiungimento, e dall'altro determinare un disegno organizzativo per il raggiungimento del quale operare con la contrattazione di riferimento (di secondo livello e/o integrativa).

### ***Lo stato della contrattazione aziendale/integrativa nel comparto delle Funzioni Locali (Il Report ARAN)***

L'ARAN (Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni) ha pubblicato un ultimo Rapporto di monitoraggio della contrattazione integrativa anche del comparto Funzioni Locali relativa al dettaglio del 2020 ed alla sintesi del 2021 sulla base dei contratti integrativi stipulati e trasmessi all'Aran in forza di legge. Gli eventuali aggiornamenti potranno attualizzare i numeri dei contratti pervenuti e le relative incidenze.

Ne emerge un quadro, quello relativo alle Funzioni Locali, di grande interesse.

Si conferma il consolidamento e la stabilizzazione della contrattazione integrativa che rappresenta la valorizzazione del modello contrattuale derivante dalla contrattualizzazione del rapporto di lavoro".

Si parte dalla sua diffusione dopo la parentesi "pandemica"

Nel comparto delle Funzioni Locali su una platea di 8669 enti sono presenti 5907 contratti integrativi nel 2021. in aumento rispetto a quelli del 2020. In particolare 433 contratti integrativi per i Dirigenti e 5474 per il comparto.

Nelle Regioni a fronte di 12 regioni (escluse quelle a Statuto Speciale) sono presenti 47 contratti integrativi (22 per la dirigenza e 25 per il comparto).

I temi presenti:

Sono prevalentemente quelli economici legati alle specifiche voci relative alle condizioni di lavoro: dalla performance, alle condizioni di lavoro (orari; turni; reperibilità; lavoro esterno; flessibilità oraria; specifiche responsabilità; etc). Ma anche riflessi sulla qualità del lavoro per le innovazioni organizzative e tecnologiche, e

mobilità. Ciò è sicuramente positivo. Nel senso che a fronte di progetti di riorganizzazione e di innovazione organizzativa, le materie del rapporto di lavoro vengono considerate altrettanto importanti.

Vale qui infatti il tema della differente titolarità delle innovazioni organizzative e tecnologiche (della politica) e della contrattazione che riguarda la qualità del lavoro e la flessibilizzazione delle condizioni di lavoro che rendono praticabili i progetti innovativi una volta che questi siano stati definiti.

Emerge ancora un quadro di grande frammentazione non solo sull'utilizzo dei contratti integrativi (non sempre omnicomprensivi di tutte le materie demandate), ma anche nel rapporto tra contrattazione e progetti innovativi.

Quello che sembra mancare o continua ad essere poco presente è un disegno nel quale inserire gli istituti che il CCNL demanda alla contrattazione di secondo livello o integrativa.

Questo rappresenta il limite anche della contrattazione, ma soprattutto della capacità delle amministrazioni di progettare il loro futuro. In sostanza il tema dei sistemi amministrativi con i quali rendere effettiva la fruizione delle prestazioni relative alle funzioni attribuite, è ancora attuale. Anche nella ipotesi di "autonomia differenziata" le nuove funzioni devono essere accompagnate da progetti di organizzazione e da superamento di vincoli legislativi e/o normativi che sembrano non interessare i proponenti del nuovo assetto.