

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 1905

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **CAVAZZUTI, RIVA, FOA, GIOLITTI, ONORATO,  
PASQUINO e ROSSI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 OTTOBRE 1989

### Disposizioni generali sull'impiego presso le amministrazioni pubbliche

ONOREVOLI SENATORI. – Con il presente disegno di legge si intende introdurre nel nostro ordinamento una consistente «privatizzazione» del rapporto di pubblico impiego, muovendo verso l'unificazione delle normative che disciplinano il lavoro nei settori pubblici e privati. Ci si propone, in tal modo, di innovare profondamente la disciplina vigente, dettata dalla «legge quadro» del 1983 (legge 29 marzo 1983, n. 93). Quest'ultima, infatti, pur avendo generalizzato la contrattazione collettiva nell'impiego pubblico, è rimasta – a nostro avviso – troppo ancorata alle tradizioni «pubblicistiche» assegnando un ruolo fondamentale, nella regolazione del rapporto di lavoro, alle fonti di origine legislativa e agli atti unilaterali delle amministrazioni.

L'innovazione appare oggi giustificata da molteplici ragioni. Sono, in primo luogo, caduti progressivamente i presupposti che sorreggevano le visioni pubblicistiche dell'impiego pubblico. Tutto il diritto amministrativo è oramai in sempre più ampi territori governato da meccanismi di tipo negoziale e da regole di indole privatistica. È ben vero che, anche nei sistemi dominati dal «diritto comune», esistono zone dell'organizzazione e dell'attività amministrativa disciplinate da normative di diritto pubblico speciale e da poteri d'imperio; ma, in tali ordinamenti, l'area del rapporto di impiego presso le amministrazioni è considerata comunque estranea al campo delle «vere prerogative».

In secondo luogo: il diritto comunitario, soprattutto attraverso le decisioni della Corte di giustizia, finisce col circoscrivere le discipline pubblicistiche del lavoro presso le amministrazioni soltanto all'area delle strutture chiamate ad esercitare le potestà più tipicamente autoritative, come i vertici dei «Ministeri d'ordine» (quali l'interno, la difesa, la giustizia), assoggettando il rapporto di lavoro presso i restanti corpi amministrativi alle medesime regole dettate per il lavoro privato.

In terzo luogo: la prospettiva dell'unificazione normativa delle diverse forme d'impiego appare la più idonea ad assicurare una più certa equità all'interno del mondo del lavoro, a disboscare dunque, per quanto possibile, la cosiddetta giungla retributiva.

In quarto luogo: nel contesto di una ristrutturazione del rapporto di impiego pubblico in termini privatistici, è possibile, come noi prevediamo nel presente disegno di legge, introdurre nell'organizzazione e nella gestione dell'attività amministrativa principi e criteri nuovi di flessibilità nell'impiego delle risorse umane e finanziarie, responsabilità dei dirigenti, efficienza ed efficacia nella azione amministrativa, flessibilità degli organici, incentivazione della produttività e della professionalità, adeguamento dei mezzi ai fini stabiliti per legge, imprenditorialità.

Infine: la «privatizzazione» dell'impiego pubblico, in virtù della riconduzione delle fonti regolatrici del rapporto alla figura di un autentico contratto collettivo, può consentire una più credibile trasparenza della spesa pubblica, oggi vanificata dall'eccessivo sovrapporsi di fonti contrattuali e legislative, sul quale va ad innestarsi una giurisprudenza amministrativa sovente incline ad anteporre garantismi particolaristici al buon andamento delle amministrazioni.

Le vie seguite, nel testo che qui si presenta, per realizzare la «privatizzazione» dell'impiego pubblico possono essere così individuate:

a) Il rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti è regolato, negli aspetti essenziali del trattamento giuridico ed economico, da contratti individuali e collettivi; ad esso si applicano la normativa del codice civile e le regole di diritto comune del lavoro. Alla fonte legislativa restano affidate esclusivamente le

materie coperte, per dettato costituzionale, da riserva di legge, in ciò modificandosi radicalmente l'assetto stabilito dalla «legge quadro» del 1983. Nei territori contrattuali, le norme poste dalla disciplina negoziale subentrano progressivamente alle regole d'origine legislativa e regolamentare (articoli 2 e 12).

b) I contratti collettivi non vengono trasfigurati, come accade nell'attuale sistema, in atti normativi di natura pubblicistica. Essi vengono resi esecutivi con provvedimenti delle diverse amministrazioni interessate, aventi natura negoziale, non dissimile da quella propria dei regolamenti d'azienda, già utilizzati nelle imprese pubbliche con rapporti d'impiego privatistici (aziende municipalizzate, enti pubblici economici). Ciò permette, fra l'altro, una notevole semplificazione dei controlli sui contenuti contrattuali, ed in particolare un intervento assai più ridotto della Corte dei conti (articolo 8).

c) Quanto ai soggetti della contrattazione collettiva, la disciplina delle delegazioni pubbliche è interamente delegificata. Si prevede inoltre, in armonia con la prassi tradizionalmente vigente nei settori privati, che la conduzione delle trattative sia affidata ai dirigenti delle amministrazioni preposti alla gestione del personale (articolo 6). Il ruolo dei dirigenti amministrativi risulta poi rafforzato dalle norme che attribuiscono loro un potere di proposta in ordine alle variazioni d'organico, e la facoltà di determinare le remunerazioni individuali eccedenti il salario minimo, sulla base dei criteri definiti dalla contrattazione collettiva (articolo 9).

d) Si prevedono nuove regole concernenti le delegazioni sindacali, tali da superare la vigente normativa incentrata sulla «maggiore rappresentatività» presunta. Si introducono, a tal fine, criteri di misurazione della rappresentatività - integrati da eventuali verifiche referendarie - i quali contribuiscono ad individuare i requisiti della legittimazione negoziale, senza incidere sull'efficacia soggettiva generale dei contratti, assicurata dai «regolamenti d'azienda» adottati dalle singole amministrazioni (articolo 7). Ciò consente di poter ritenere la proposta disciplina compatibile con la Costituzione, pur dovendosi auspicare una revisione dell'articolo 39 della Costituzione,

secondo le vie già indicate da diversi progetti all'esame del Parlamento.

e) In ordine ai livelli di contrattazione, resta fondamentale il riferimento ai «comparti»; ma l'articolazione di questi è resa assai più elastica, prevedendosi partizioni «verticali», per strutture amministrative, e «orizzontali», per peculiarità professionali. Viene inoltre alleggerito il contenuto dei contratti di comparto, da un lato attraverso determinazioni d'indirizzo demandate ad accordi intercompartimentali, d'altro lato tramite la devoluzione ai contratti decentrati non già di frammenti di materie eterogenee, com'è nell'attuale prassi, bensì di importanti e definiti profili del trattamento anche economico, come la fissazione dei criteri per l'attribuzione dei «superminimi» (articoli 3, 4, 5).

f) L'ampia contrattualizzazione in chiave «privatistica» e la connessa riduzione delle interferenze tra le fonti negoziali e legislative consentono di per sé una maggiore trasparenza di spesa. Nuove norme sugli aspetti finanziari, inoltre, mirano a garantire una migliore individuazione delle quote complessive di spesa destinate ai dipendenti pubblici, sia nella legge finanziaria, sia nei bilanci di previsione dello Stato e degli altri enti pubblici. A ciò si affianca una più rigorosa determinazione dei modi di copertura delle spese eccedenti le previsioni. Nell'ambito della definizione periodica delle risorse finanziarie, è data facoltà alle amministrazioni di variare, in ragione delle effettive esigenze funzionali, l'organico complessivo e la consistenza del personale inquadrato nei diversi livelli, superandosi in tal modo la staticità delle cosiddette piante organiche (articolo 10).

g) Conseguente al sistema configurato dal presente progetto, dominato dal «diritto comune», è l'attribuzione al giudice ordinario del lavoro della competenza giurisdizionale sulle controversie, di qualunque specie, riguardanti i dipendenti pubblici (articolo 11), e così pure l'estensione ai dipendenti pubblici delle norme dello statuto dei lavoratori (ad eccezione delle disposizioni sul collocamento, sulle sanzioni disciplinari e penali, sulla vigilanza tramite guardie giurate e sul riconoscimento delle mansioni superiori svolte) e delle norme

della legge n. 604 del 1966 sulla disciplina dei licenziamenti individuali.

h) Rimangono escluse dall'ambito di applicazione del testo normativo proposto alcune categorie tradizionalmente soggette a disciplina speciale in relazione alla peculiarità delle funzioni svolte. Per le qualifiche dirigenziali, non si è esclusa la possibilità di una futura regolazione su base contrattuale, ma si è ritenuto necessario il rinvio ad una apposita disciplina legislativa che, in relazione alle amministrazioni di appartenenza e alle funzioni esercitate (per esempio: esercizio di potestà autoritative in senso proprio), identifichi i dirigenti per i quali appare consigliabile mantenere una regolamentazione pubblicistica del relativo rapporto di lavoro (articolo 1).

Onorevoli senatori, con il presente disegno di legge il dibattito sulla riforma del rapporto di impiego pubblico, finora svoltosi sul terreno delle enunciazioni di principio, degli *slogans* propagandistici e delle dichiarazioni di buoni propositi, trova un preciso, organico progetto riformatore sul quale confrontarsi.

Per molti versi, apparirà forse troppo innovatore. Ma, come l'esperienza insegna, nessun obiettivo significativo in direzione dell'efficacia, produttività, efficienza e imprenditorialità delle amministrazioni pubbliche, così come in direzione del contenimento della spesa e del miglioramento della qualità dei servizi da esse resi alla collettività può essere davvero raggiunto proseguendo nel tradizionale metodo di timidi ritocchi all'ordinamento in vigore. Confidiamo, dunque, che non mancherà l'attenzione del Parlamento, la disponibilità al confronto, il coraggio intellettuale e politico per porre mano ad una riforma che rappresenta, sotto molti profili, il presupposto imprescindibile per quella complessiva riforma della pubblica amministrazione che, a sua volta, condiziona l'intero sviluppo civile, sociale ed economico del Paese (\*).

(\*) I presentatori sono grati ai professori Marco D'Alberti, Gianfranco D'Alessio e al dottor Ernesto D'Albergo, per i suggerimenti e le indicazioni da loro forniti nel corso della elaborazione del testo della proposta.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Ambito di applicazione della legge)*

1. La presente legge si applica ai dipendenti delle amministrazioni dello Stato, anche ad orientamento autonomo, delle regioni a statuto ordinario, delle province, dei comuni, e di tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali. Sono da essa stabiliti principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, nonchè, per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

2. Resta disciplinato dalle leggi speciali che lo riguardano il rapporto di impiego del personale militare e di quello della carriera diplomatica, della polizia di Stato, dei magistrati ordinari ed amministrativi, degli avvocati e procuratori dello Stato, e del personale degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate nell'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691.

3. La legge determina le ipotesi nelle quali si adottano discipline su base contrattuale dei rapporti d'impiego dei dirigenti pubblici. La legge determina altresì i limiti entro i quali viene disciplinato su basi contrattuali il rapporto di impiego degli appartenenti alla polizia di Stato.

## Art. 2.

*(Fonti di regolazione)*

1. Salvo quanto previsto dall'articolo 1, commi 2 e 3, il rapporto d'impiego del personale in servizio presso le pubbliche amministrazioni è regolato su base contrattuale collettiva ed individuale. Ad esso si applicano le norme del codice civile e delle leggi sul lavoro. In particolare, a partire dalla data di

entrata in vigore della presente legge, le disposizioni di cui alla legge 20 maggio 1970, n. 300, ad eccezione degli articoli 2, 3, 13, 33, 34, 35 e 36, nonchè le disposizioni di cui alla legge 15 luglio 1966, n. 604, si applicano anche ai dipendenti delle amministrazioni e degli enti di cui all'articolo 1, comma 1, intendendosi per datore di lavoro l'ente o amministrazione.

2. Sono regolate con legge dello Stato, delle regioni, o delle province autonome di Trento e Bolzano, nell'ambito delle rispettive competenze, nonchè, sulla base della legge, con atti normativi ed amministrativi, le seguenti materie:

- a) la struttura organizzativa degli uffici pubblici;
- b) le modalità di costituzione dei rapporti di impiego presso le amministrazioni pubbliche.

#### Art. 3.

##### *(Livelli di contrattazione)*

1. I contratti collettivi riguardanti i pubblici dipendenti vengono stipulati a livello di comparto e a livello decentrato. Vengono, inoltre, stipulati accordi intercompartimentali concernenti materie concordate tra le parti, al fine di definire principi e indirizzi generali per la contrattazione di comparto e decentrata.

#### Art. 4.

##### *(Determinazione dei comparti e contratti di comparto)*

1. I comparti di contrattazione sono determinati con decreto del Presidente della Repubblica secondo le procedure previste dall'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sulla base di accordi fra il Presidente del Consiglio dei ministri e le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, sentite le regioni e previa comunicazione al Parlamento. Ciascun comparto ricomprende in sè il personale di settori omogenei della pubblica ammi-

nistrazione, ovvero i dipendenti dotati di competenze professionali analoghe, anche se appartenenti a settori amministrativi eterogenei. Non si applica la lettera *e*) del comma 1 dell'articolo 17 della predetta legge 23 agosto 1988, n. 400.

2. Eventuali variazioni nel numero e nella composizione dei comparti sono disposte con il medesimo procedimento previsto nel comma 1.

3. I contratti di comparto disciplinano, di regola, sulla base dei principi e degli indirizzi definiti negli accordi intercompartimentali di cui all'articolo 3:

- a) la retribuzione minima;
- b) il numero e la tipologia dei livelli di inquadramento;
- c) gli istituti di stato giuridico, e in particolare: i congedi, le aspettative, i permessi, le ferie, le sanzioni e le procedure disciplinari, le misure estintive del rapporto d'impiego;
- d) i criteri della formazione professionale.

#### Art. 5.

##### *(Contratti decentrati)*

1. I contratti decentrati vengono conclusi per singoli Ministeri, aziende, enti, ovvero per strutture o aree territorialmente delimitate nei contratti di comparto.

2. I criteri decentrati disciplinano, di regola:

- a) l'attribuzione dei compensi eccedenti la retribuzione minima, inclusi gli incentivi di produttività e le remunerazioni per lo svolgimento di particolari programmi;
- b) l'orario e i criteri dell'organizzazione del lavoro;
- c) l'attuazione degli istituti di formazione professionale.

3. I contratti decentrati possono comportare spese nei limiti previsti dai contratti di comparto, sulla base delle indicazioni contenute nella legge finanziaria, ai sensi dell'articolo 10 della presente legge. Eventuali oneri aggiuntivi rispetto a quelli risultanti dai contratti di comparto sono posti esclusivamente a carico di entrate di bilancio non derivanti da apporti statali, nè da trasferimenti nell'ambito

della contabilità nazionale; alle spese derivanti da tali oneri deve essere assicurata la necessaria copertura finanziaria nei bilanci preventivi degli enti interessati.

Art. 6.

*(Delegazioni pubbliche)*

1. La composizione delle delegazioni delle pubbliche amministrazioni per la conclusione dei contratti di comparto e intercompartimentali è determinata con decreto del Presidente della Repubblica, secondo le modalità previste dall'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto n. 1988, n. 400.

2. La composizione delle delegazioni delle pubbliche amministrazioni per la conclusione dei contratti decentrati è determinata con atto normativo o amministrativo, secondo l'ordinamento delle amministrazioni o degli enti interessati.

3. La conduzione delle trattative contrattuali è in ogni caso affidata a dirigenti generali o comunque inquadrati nel livello apicale, preposti alla gestione del personale nelle varie amministrazioni o enti interessati, i quali fanno parte a pieno titolo delle delegazioni pubbliche, nel numero e secondo i modi previsti dagli atti con i quali viene determinata la composizione delle delegazioni stesse, ai sensi dei commi 1 e 2.

Art. 7.

*(Rappresentatività sindacale)*

1. I contratti di comparto sono stipulati dalle organizzazioni sindacali nazionali di categoria maggiormente rappresentative. Si considerano tali i sindacati che:

a) abbiamo ricevuto, nell'ambito complessivo del comparto, adesioni superiori al 15 per cento dei votanti, in occasione delle elezioni di organismi rappresentativi del personale costituiti presso le strutture amministrative di cui all'articolo 5;

b) ovvero abbiamo un numero di iscritti, rilevabile attraverso le deleghe per il pagamento dei contributi sindacali, non inferiore al 5

per cento del totale degli addetti al comparto, ed abbiano strutture territoriali in almeno un terzo delle regioni.

2. Gli accordi intercompartimentali e quelli di cui all'articolo 4, comma 1, sono stipulati dalle organizzazioni sindacali rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, nonché da quelle per le quali sia accertata, con le modalità di cui al comma 1, la maggiore rappresentatività in almeno due comparti.

3. I contratti decentrati sono stipulati, oltre che dalle organizzazioni sindacali nazionali individuate in base al comma 1, anche dai sindacati che, pur non essendo maggiormente rappresentativi a livello di comparto, godano nell'area di contrattazione interessata della maggiore rappresentatività, valutata secondo i medesimi criteri di cui al comma 1.

#### Art. 8.

##### *(Procedure ed efficacia dei contratti collettivi)*

1. Le ipotesi di contratto di comparto sottoscritte dalle parti possono essere sottoposte ad un *referendum* fra i lavoratori interessati, su richiesta avanzata, entro venti giorni dalla sottoscrizione, da un'organizzazione sindacale maggiormente rappresentativa, in base all'articolo 7, comma 1, e non firmataria, ovvero da un numero di lavoratori addetti al comparto non inferiore al 25 per cento del totale. Il Ministero del lavoro verifica la regolarità delle operazioni referendarie, che si svolgono secondo modalità concordate fra i soggetti richiedenti e le organizzazioni sindacali firmatarie dell'ipotesi contrattuale, e si concludono comunque entro venti giorni dalla richiesta.

2. Ove non sia richiesto lo svolgimento di un *referendum*, o nel caso di un suo esito positivo, il Consiglio dei ministri, entro trenta giorni dalla sottoscrizione dell'ipotesi di contratto, ovvero dalla comunicazione del risultato del *referendum*, autorizza la stipulazione definitiva del contratto, verificate, sulla base di motivata relazione tecnica della Ragioneria generale dello Stato, le compatibilità finanziarie come determinate dall'articolo 10.

3. In caso di esito negativo del *referendum* o di diniego di autorizzazione da parte del

Consiglio dei ministri, le parti provvedono alla formulazione di una nuova ipotesi di contratto.

4. I contratti di comparto sono resi esecutivi, entro sessanta giorni dalla stipulazione definitiva, con provvedimenti delle singole amministrazioni e degli enti interessati. Per i Ministeri si provvede con un unico decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

5. Nei provvedimenti adottati dalle regioni a statuto ordinario, ai sensi del comma 4, possono essere introdotti i necessari adeguamenti alle peculiarità dell'ordinamento degli uffici regionali e degli enti pubblici non economici dipendenti dalle regioni, entro il limite delle disponibilità finanziarie all'uopo stanziato nel bilancio regionale.

6. I contratti decentrati sono resi esecutivi, entro trenta giorni dalla stipulazione definitiva, con provvedimenti delle singole amministrazioni e degli enti interessati. I contratti di comparto possono prevedere procedure di referendum per la contrattazione decentrata.

#### Art. 9.

##### *(Attribuzioni dei dirigenti amministrativi)*

1. I dirigenti inquadrati in ciascuna amministrazione nel livello apicale, che siano preposti alla gestione del personale, nei limiti dello stanziamento del rispettivo bilancio e delle previsioni della legge finanziaria relative alle spese per i dipendenti pubblici:

a) propongono le variazioni dell'organico complessivo e della consistenza dei livelli di inquadramento in relazione alle esigenze funzionali delle varie unità operative;

b) determinano, sulla base dei criteri fissati dalla contrattazione collettiva, le remunerazioni individuali eccedenti la retribuzione minima, nonché le misure concernenti l'organizzazione del lavoro.

#### Art. 10.

##### *(Disposizioni finanziarie)*

1. Sulla base delle previsioni relative all'andamento delle spese per i dipendenti pubblici

contenute nel bilancio pluriennale, la legge finanziaria determina l'importo massimo destinato globalmente, in ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, al trattamento economico e normativo a qualsiasi titolo previsto a favore del personale dipendente da amministrazioni pubbliche.

2. Nell'ambito dell'importo determinato ai sensi del comma 1, la legge finanziaria indica le somme destinate complessivamente alla contrattazione collettiva per i pubblici dipendenti, la ripartizione delle risorse fra i diversi comparti che risultino individuati, in base all'articolo 4, comma 1, al momento dell'approvazione della stessa legge finanziaria, nonchè le quote da attribuirsi alla contrattazione decentrata, ripartita fra i vari comparti.

3. In relazione alla spesa destinata globalmente ai dipendenti pubblici, il Governo può autorizzare, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, la stipulazione di contratti che comunque comportino, anche a carico di esercizi futuri, oneri superiori allo stanziamento determinato ai sensi del comma 1, solo previa espressa autorizzazione del Parlamento che, con legge, modifica la disposizione della legge finanziaria concernente detto stanziamento, prevedendo comunque una copertura attraverso un'equivalente riduzione di spesa corrente.

4. Gli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri, nell'ambito del bilancio di previsione dello Stato, ed i bilanci di previsione delle altre amministrazioni ed enti pubblici evidenziano l'ammontare complessivo delle spese che si prevede di impegnare e l'ammontare complessivo delle spese che si prevede di pagare, nell'anno cui il bilancio si riferisce, per tutti gli oneri relativi al personale.

#### Art. 11.

##### *(Giurisdizione)*

1. Le controversie relative al personale dipendente da amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 1, già devolute alla giurisdizione amministrativa, ivi comprese quelle concernenti gli atti costitutivi, modificativi ed estintivi del rapporto d'impiego, sono attribuite alla competenza del pretore in funzione di giudice del lavoro. Si applicano le

disposizioni procedurali contenute nella legge  
11 agosto 1973, n. 533.

Art. 12.

*(Disposizioni transitorie e finali)*

1. Sono abrogate tutte le disposizioni incompatibili con la presente legge, ed in particolare le norme della legge 29 marzo 1983, n. 93, fatta eccezione per l'articolo 27.

2. Sono fatte salve le norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie di cui all'articolo 2, comma 2.

3. Le norme legislative o regolamentari relative alla materia demandata dalla presente legge alla contrattazione collettiva rimangono in vigore fino a che non divenga operativa la nuova disciplina contrattuale.

4. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, anche avvalendosi della collaborazione di imprese specializzate nella consulenza organizzativa, le amministrazioni di cui all'articolo 1 provvedono a determinare i criteri per la migliore utilizzazione del personale in relazione allo svolgimento ottimale delle funzioni ad esse attribuite.