



SEMINARIO

“Le Autonomie regionali e la legislazione statale alla luce della Riforma Costituzionale”

P.C.M. - Dipartimento della Funzione Pubblica – Formez

Relazione della dr.ssa Giovanna Brancato - A.Ra.N. Sicilia

“La contrattazione regionale come strumento di valorizzazione delle risorse umane e di autonomia territoriale tra diritto pubblico e privato: l’esperienza dell’ARAN Sicilia”

Roma, 5 dicembre 2006

Il complesso di riforme che ha definito nuove regole, nel pubblico impiego, in materia di rapporto di lavoro, relazioni sindacali, dirigenza e giurisdizione sulle controversie di lavoro è stato introdotto nell’ordinamento regionale dalla **l.r. 15 maggio 2000, n.10**¹.

Tale legge ha configurato la privatizzazione e la contrattualizzazione del rapporto di lavoro, anche dei dirigenti pubblici, come strumenti essenziali per avviare un effettivo processo di riordinamento, ammodernamento e razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni, ma anche di contenimento e controllo del costo del lavoro entro i vincoli della finanza pubblica, di migliore utilizzazione delle risorse umane curando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti.

Per le materie da essa non disciplinate la l.r. n.10/2000 prevede, attraverso l’art.1 comma 2, un rinvio dinamico alla legislazione statale.

Anche in Sicilia la privatizzazione è riferita non alla Regione Siciliana in quanto amministrazione datrice di lavoro, destinata a mantenere la denominazione di pubblica, bensì ai rapporti di lavoro alle sue dipendenze e alle dipendenze degli enti pubblici non economici sottoposti al suo controllo e/o vigilanza.

¹ *Legge regionale n.10 del 15 maggio 2000, “Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione Siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento”. GURS n.23 del 17 maggio 2000.*

In materia di rapporto di lavoro la l.r. 10/00 (art.22) ha stabilito che:

- i rapporti di lavoro dei dipendenti dell'amministrazione regionale e degli enti il cui personale, secondo i rispettivi regolamenti, gode del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti regionali, sono disciplinati dalle disposizioni del Codice Civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa;
- i rapporti individuali di lavoro dei dipendenti suddetti sono regolati contrattualmente;
- i contratti collettivi di lavoro sono stipulati secondo le modalità e con i criteri di cui al titolo III del D. Lgs. n.29/93 ai cui principi i contratti si conformano.

Il legislatore regionale ha quindi abbandonato il precedente modello di contrattazione collettiva che si svolgeva mediante un procedimento di matrice amministrativa con il necessario recepimento dell'accordo tra la parte pubblica e quella privata in un decreto del Presidente della Regione.

Anche in Sicilia quindi si è favorito il processo di assimilazione del rapporto di pubblico impiego alla disciplina di diritto comune.

La nuova impalcatura dei rapporti Stato - Regioni, disegnata dalla Legge costituzionale n.3 del 2001 non ha determinato, per quanto concerne la disciplina dei rapporti di impiego pubblico, alcuno sconvolgimento dei precedenti equilibri tra Stato centrale e Regione Siciliana, pur essendo intervenuta a modificare la relazione tra competenza regionale e statale anche per quanto concerne le regioni a statuto speciale.

La Regione Siciliana ha competenza legislativa concorrente, tra l'altro, in materia di rapporti di lavoro nei limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato. Essa ha altresì competenza esclusiva sullo stato giuridico ed economico del proprio personale entro i limiti delle leggi costituzionali dello Stato, di quelli stabiliti dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale, dei principi comunitari e delle norme internazionali.

L'autonomia conferita alla Sicilia dal proprio Statuto non appare alterata dalla riforma costituzionale; l'art.10 della legge n.3/2001 prevede espressamente che le disposizioni della riforma si applicano alle regioni a statuto speciale soltanto *"per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite"*, mentre nel caso della Regione Siciliana la competenza legislativa in materia di disciplina di rapporti di lavoro appare tuttora maggiore di quella conferita alle regioni a statuto ordinario dal nuovo art.117 Cost.

Circa la attuale esistenza del limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale è da citare la sentenza n.314 del 2003 con cui la Corte Costituzionale ha ritenuto

non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale di un disegno di legge con cui la Regione Siciliana intendeva estendere ad alcune categorie di personale *"la disciplina inerente al riequilibrio di anzianità e al salario individuale di anzianità previsto dall'art. 41 del D.P.R. 25 giugno 1983, n. 347 (Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 29 aprile 1983 per il personale dipendente dagli enti locali)"* che la Regione aveva già esteso al personale degli enti locali con l'art.39 comma 9 della l.r. n.10/00. La Corte ha affermato, in tale circostanza, che la disciplina dei rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle pp.aa. alla quale la delibera legislativa impugnata intendeva concorrere *"è attualmente oggetto di contrattazione collettiva"* e che *"questo metodo di disciplina costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica"* e dunque un limite alla potestà legislativa regionale, sia essa di tipo esclusivo o concorrente.

La l.r. n.10/2000 ha creato un nuovo sistema di relazioni sindacali basato sul principio della rappresentatività e sulla definizione delle materie demandate ai vari livelli di confronto.

La contrattazione collettiva in Sicilia è espressione dell'autonomia speciale della Regione ed è sostanzialmente diversa dal resto del Paese: sfruttando la specialità del proprio statuto la Regione Siciliana ha attribuito maggiore specificità tecnica alla parte contraente pubblica.

Ciò è stato reso possibile dalla norma contenuta nel d.lgs n.29 del 1993 che, assieme alla creazione dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale, ha previsto la possibilità per le regioni a statuto speciale di avvalersi, per la contrattazione di propria competenza, di apposite agenzie tecniche, analoghe all'ARAN nazionale, da istituire con legge regionale.

Con l'art.25 della l.r. n.10/2000 il legislatore regionale ha istituito l'ARAN Sicilia per rappresentare legalmente nella contrattazione collettiva la Regione Siciliana e gli enti pubblici non economici vigilati o controllati dalla Regione, con le funzioni e i compiti attribuiti all'ARAN dal d.lgs. n.29/93.

L'ARAN Sicilia, effettivamente costituita nel 2004, ha personalità giuridica di diritto pubblico con autonomia organizzativa e contabile nei limiti del proprio bilancio. Ha un proprio presidente e un comitato direttivo; l'attività gestionale è affidata ad un coordinatore generale.

Circa le fondamentali funzioni dell'ARAN Sicilia, che si ricavano dal comma 1 dell'art. 46 del d.lgs. n.165/2001², è il caso di puntualizzare le **peculiarità del sistema di contrattazione collettiva in Sicilia**:

a. La contrattazione collettiva viene esercitata dall'ARAN Sicilia per il comparto non dirigenziale e per l'area dirigenziale del personale dell'amministrazione regionale e degli enti pubblici non economici sottoposti a vigilanza e/o controllo della Regione che costituiscono un **unico comparto di contrattazione**. Eventuali modificazioni del comparto unico possono essere apportate sulla base di accordi stipulati tra l'ARAN Sicilia e le organizzazioni sindacali rappresentative, con decreti del Presidente della Regione.

b. L'ARAN Sicilia svolge la contrattazione, come disposto dall'art.27 della l.r. 10/2000, in base agli indirizzi che, in **assenza di un comitato di settore** pur previsto dalla stessa legge, sono deliberati dalla Giunta regionale.

Il Governo regionale rende, altresì, un parere vincolante sull'ipotesi di accordo siglato dall'ARAN Sicilia.

L'iter negoziale è stato modificato dalla l.r. n.17/2004 che all'art.29 ha introdotto il rapporto di certificazione della Corte dei conti sui costi contrattuali, originariamente non previsto dalla l.r. 10/2000.

In ossequio alla nuova disciplina l'ARAN Sicilia invia la quantificazione dei costi del contratto alla Corte dei conti che esercita il suo potere mediante il referto sull'attendibilità e compatibilità dei costi finanziari.

c. L'Agenzia verifica la rappresentatività delle organizzazioni sindacali da ammettere alla contrattazione regionale; il sistema non è allineato a quello nazionale in quanto **le rappresentanze sindacali unitarie del personale non sono state ancora costituite**.

d. Per la sottoscrizione dei **contratti decentrati integrativi**, a differenza di ciò che accade in ambito nazionale, per espresso accordo tra le parti recepito nel D.P.Reg. n.3387/2003, le organizzazioni sindacali che aderiscono devono rappresentare nel loro complesso **almeno il 51%** del comparto o dell'area della dirigenza, così come avviene per la sottoscrizione del contratto collettivo regionale. La contrattazione

² D.Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001, "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", GU n. 106 del 9 maggio 2001- Supplemento Ordinario n. 112 (Rettifica G.U. n. 241 del 16 ottobre 2001).

integrativa decentrata gode di ampia autonomia ma essendo di 2° livello si svolge sulle materie, con le procedure, nei limiti e nelle sedi individuate dal CCRL. La contrattazione integrativa decentrata è rilevante in particolare per la disciplina della produttività e degli altri compensi o indennità correlate al salario accessorio, in quanto ha margini di discrezionalità nell'allocazione delle risorse del Fondo di amministrazione per il miglioramento delle prestazioni (F.A.M.P.), entro i limiti stabiliti dalla contrattazione regionale.

Il primo contratto collettivo sottoscritto dall'ARAN Sicilia è stato quello del personale non dirigenziale per il quadriennio giuridico 2002/2005 ed il biennio economico 2002/2003.

Nell'intento di omogeneizzazione con il rapporto di lavoro di tipo privatistico, è stato introdotto nel CCRL il contratto individuale – già previsto per l'area dirigenziale – anche per il personale non dirigenziale, sia pure per i soli neoassunti.

Con questo contratto collettivo si è voluto creare un **sistema incentivante per riconoscere l'impegno professionale** e per valorizzare **la produttività individuale**, l'apporto del singolo dipendente all'attività complessivamente svolta dall'amministrazione.

In particolare, nell'ambito del piano di lavoro, documento unico di programmazione di tutte le attività di competenza di ogni struttura di massima dimensione, è prevista una diversa gestione dei fondi per la produttività, tesa a premiare il miglioramento qualitativo del rendimento individuale e dei servizi resi all'utenza.

In tale contesto si inserisce la previsione di progetti obiettivo che, nel raggiungimento di particolari concrete finalità, consentano al tempo stesso di assicurare il funzionamento degli uffici nelle ore pomeridiane.

Si è altresì prestata attenzione all'utilizzo efficiente delle risorse del F.A.M.P.: di esso vengono individuate non solo le modalità di costituzione ma anche di utilizzazione, a favore di una serie di strumenti che mirano a riconoscere i diversi apporti professionali. Tra questi il sistema delle indennità, le posizioni organizzative e professionali, il piano di lavoro e i progetti obiettivo, lo straordinario e il compenso per la qualità della prestazione professionale individuale.

Tutto ciò comporta l'attivazione del sistema di valutazione del personale presso ogni sede di contrattazione integrativa decentrata che ha la responsabilità del rispetto del budget assegnato e del suo razionale ed efficiente utilizzo.

In questo ambito svolge un ruolo importante anche il controllo di gestione, al quale occorre fare riferimento per la remunerazione del compenso relativo alla partecipazione al piano di lavoro.

Per **valorizzare la professionalità** dei dipendenti è stato definito l'ordinamento professionale e si è data notevole rilevanza al processo formativo, inteso come leva strategica fondamentale per il cambiamento della p.a. in direzione del miglioramento della qualità dei servizi resi, in quanto fattore fondamentale di accrescimento professionale, di aggiornamento, nonché di affermazione di una nuova cultura gestionale. Il CCRL inoltre riconosce la possibilità di conferire incarichi di natura organizzativa o professionale che, pur rientrando nell'ambito delle funzioni di appartenenza, richiedano lo svolgimento di compiti di elevata responsabilità ed alta professionalità: es. funzioni di direzione di unità organizzative, attività con contenuti di elevata specializzazione, attività di staff, ricerca, ispezione e vigilanza.

La definizione del numero massimo delle posizioni organizzative è riservata dal CCRL alla contrattazione integrativa regionale.

Sono pure previsti dei profili evoluti, considerati particolarmente rilevanti per la valorizzazione delle professionalità esistenti all'interno dell'Amministrazione; il contratto li associa esclusivamente al personale delle categorie C e D (funzionari), con accesso mediante selezione per titoli (di studio, di servizio, soprattutto in termini di professionalità acquisita). L'obiettivo è quello di valorizzare specialisti, portatori di conoscenze elevate e innovative, al fine di stimolare la partecipazione del personale all'introduzione di strumenti di innovazione gestionale e tecnologica e per motivare l'assunzione di particolari responsabilità anche nel campo dell'analisi e della ricerca.

Una quota fino al 20% dei fondi destinati al piano di lavoro è infine destinata a remunerare i soggetti che avranno raggiunto particolari e specifici obiettivi (compenso per la qualità della prestazione). I criteri e le modalità di erogazione vanno stabiliti con la contrattazione collettiva decentrata integrativa.

Per quanto riguarda il **lavoro flessibile** il CCRL 2002/2005 del personale del comparto non dirigenziale ha previsto e disciplinato gli istituti del part-time e del telelavoro, assolvendo in questo modo al compito che la l.r. 10/00 aveva rimesso alla contrattazione collettiva.

Presso l'Amministrazione regionale prestano attività lavorativa anche dipendenti a tempo determinato (ex l.s.u. ecc.); la l.r. n.4/06³ ha disposto la conferma per un quinquennio, a decorrere dall'1 gennaio 2006, dei contratti stipulati con i lavoratori già impegnati in attività socialmente utili e l'applicazione agli stessi del CCRL e delle voci stipendiali previste nelle relative tabelle.

L'obiettivo dell'Agenzia è quello di riuscire a contemperare, con la prossima contrattazione collettiva, le esigenze di valorizzazione dei dipendenti, della loro professionalità e delle loro competenze, con l'opportunità di fissare regole che preservino le prerogative del datore di lavoro pubblico nell'esplicare il suo potere di organizzazione finalizzato al raggiungimento dei propri fini istituzionali.

³ *Legge regionale n. 4 del 1 febbraio 2006, "Riproposizione di norme in materia di consorzi di bonifica e di personale".*