

Retribuzione dei dipendenti pubblici. La performance e il cedolino unico.

di Marco Campo

Sommario: Premessa. SEZIONE I – La retribuzione dei dipendenti pubblici e il decreto legislativo 150 del 27 ottobre 2009. La performance. – 1.1.1 La riforma Brunetta. – 1.1.2 Il paradigma della dirigenza pubblica. – 1.1.3 Obiettivi e risultati. Il ciclo della performance. – 1.1.4 La declinazione delle retribuzioni accessorie del personale non appartenente alla dirigenza. I margini della contrattazione. – 1.2.1 Carattere imperativo delle disposizioni sul merito. SEZIONE II – La retribuzione dei pubblici dipendenti e il cedolino unico. – 2.1.1 La nuova legge sul bilancio dello Stato. – 2.2.1 Il cedolino unico. – 2.2.2 Segue. Le fonti: la legge, il decreto e la circolare. – 2.2.3 Segue. Casi particolari. Il MIUR. – 2.2.4 Segue. Esclusioni dal cedolino unico delle competenze accessorie specifiche.

Premessa

In attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, il legislatore delegato ha emanato il decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009. Questi provvedimenti normativi sono conosciuti agli occhi dell'opinione pubblica con il nome di riforma Brunetta della pubblica amministrazione. L'intento di questo lavoro è di proporre alcune riflessioni maturate da un angolo di vista interno alla pubblica amministrazione, attirando in particolare l'attenzione sulla necessità di una lettura oggettiva della riforma Brunetta. A tale proposito si vuole ricordare la citazione "*littera enim occidit, Spiritus autem vivificat*", di San Paolo ai Corinti, tanto cara agli studiosi di Teoria dell'interpretazione giuridica. Si ricorda a tale proposito che "*l'interpretazione giuridica è quel procedimento mediante il quale l'operatore del diritto dalle disposizioni (enunciato linguistico) ricava le norme (significato della disposizione)*". Partendo da tale visuale si ricorda quindi l'importanza di leggere la riforma Brunetta attraverso lo strumento dell'interpretazione giuridica, privo di pregiudizi che possono fuorviare la corretta applicazione della normativa. Al fine di approfondire gli effetti della riforma sulla retribuzione dei pubblici dipendenti, è bene ricordare la strategia comunicativa che, forse per la prima volta, ha preceduto e accompagnato la presentazione all'opinione pubblica della riforma della PA. Ci si riferisce all'ondata emotiva, enfatizzata dai mezzi di comunicazione di massa, che ha investito tre milioni e mezzo di pubblici dipendenti che quotidianamente svolgono il loro lavoro con diverse responsabilità, per offrire alla collettività servizi pubblici. Solo sgombrando il campo dai pregiudizi fuorvianti è possibile avvicinarsi correttamente al decreto n. 150 del 2009. L'interprete-giurista è chiamato infatti ad applicare la riforma Brunetta sulla base della lettera della legge e del significato che da essa scaturisce (c.d. *spiritus*), avendo come primo riferimento l'ordinamento giuridico nel suo complesso. Infine, verranno poste all'attenzione del lettore alcune norme che, invece di sminuire il prestigio derivante dallo svolgimento di pubbliche funzioni, vanno inquadrare come una sollecitazione a migliorare il servizio reso alla collettività.

Sezione I

La retribuzione dei dipendenti pubblici e il decreto legislativo 150 del 27 ottobre 2009. La performance.

1.1.1 La riforma Brunetta.

Il decreto legislativo n. 165 del 24 marzo 2001, testo unico sul lavoro pubblico, disciplina i rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e detta norme di carattere generale sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici. Coerentemente con la natura di disciplina organica e tendenzialmente completa del testo unico, il dlgs n. 165 del 2001 classifica, fin dai primi articoli, le varie categorie di dipendenti pubblici, distinguendo tra personale in regime di diritto pubblico (i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e le Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia e altre puntuali specificazioni) e personale privatizzato, i cui rapporti di lavoro sono regolati con contratti individuali, disciplinati dalle disposizioni contenute nel codice civile (capo I, titolo II, libro V) e dalle legge sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. Fanno eccezione invece le disposizioni a carattere imperativo contenute nel decreto 165 del 2001, recentemente modificato, che saranno oggetto di successivo esame.

La riforma Brunetta, codificata con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante norme sull'attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, stabilisce fin dal primo articolo che le nuove disposizioni introducono una riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165: si applica cioè al solo personale privatizzato, senza incidere sul rapporto di lavoro del personale in regime di diritto pubblico, che rimane disciplinato dai rispettivi ordinamenti¹. Inoltre, le finalità della riforma Brunetta possono raggrupparsi in due distinte categorie: nel primo gruppo, di carattere generale, rientrano la migliore organizzazione del lavoro, l'individuazione di elevati *standard* qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico, il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo e, infine, la trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche. Appartengono invece alla seconda categoria le finalità relative al rapporto di lavoro pubblico: la ripartizione delle materie riservate alla legge e alla contrattazione collettiva, l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, la selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, e il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza.

Nelle pagine che seguono sarà attirata l'attenzione sul Titolo II, misurazione, valutazione e trasparenza della performance, e sul Titolo III, merito e premi, e in modo particolare sull'articolo 19,

¹ Per i risvolti applicativi su tale personale, vedi in particolare il secondo periodo del comma 1, articolo 1 del Dlgs n. 150 del 2009:

“Fermo quanto previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recano altresì norme di raccordo per armonizzare con la nuova disciplina i procedimenti negoziali, di contrattazione e di concertazione di cui all'articolo 112 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e ai decreti legislativi 12 maggio 1995, n. 195, 19 maggio 2000, n. 139, 13 ottobre 2005, n. 217, e 15 febbraio 2006, n. 63”.

rubricato "criteri per la differenziazione delle valutazioni". Verrà inoltre esaminata la relazione tra le disposizioni sulla valutazione e le norme a carattere imperativo contenute nel decreto 150, non derogabili dalla contrattazione collettiva. Si ricorda, infine, che parte della dottrina ritiene che la riforma Brunetta abbia avuto come effetto l'assorbimento nelle competenze della legge degli spazi in precedenza concessi alla contrattazione collettiva, e che ha considerato questa riforma come un ritorno di tutto il pubblico impiego nell'alveo del diritto pubblico.

1.1.2 Il paradigma della dirigenza pubblica.

La riforma Brunetta ha influenzato anche i termini e i concetti utilizzati per i rapporti di lavoro e le retribuzione dei pubblici dipendenti: Il trattamento economico accessorio è stato sostituito dal premio, la produttività individuale e collettiva è stata assorbita dal merito.

La nuova terminologia e, conseguentemente, la nuova configurazione della retribuzione dei dipendenti pubblici, richiamano l'attenzione sulla necessità di scoprire quale sia stato il modello preso in considerazione dal legislatore per concepire la nuova riforma: nelle pagine che seguono verrà dimostrato che la riforma Brunetta ha considerato la dirigenza come il paradigma per delineare la nuova configurazione di tutta la categoria dei dipendenti pubblici. Il precedente assetto, nell'ottica di agganciare il lavoro pubblico a quello privato, si basava su un sistema mutuato dal mondo del lavoro privato, articolato nelle fasi della programmazione, dell'attuazione e del controllo. In particolare, gli obiettivi delle amministrazioni centrali venivano definiti dal vertice politico tramite la direttiva annuale, la dirigenza generale li recepiva, e, conseguentemente, li assegnava ai dirigenti a capo dei singoli Uffici. In tal modo si configurava un coordinamento dell'attività da parte del dirigente di prima fascia diretto a raggiungere l'obiettivo assegnato, con l'apporto dei sottordinati dirigenti di seconda fascia. La maggiore difficoltà del precedente sistema era quella di armonizzare, nell'ottica dell'economicità, il concetto di efficienza, volto alla riduzione dei costi nel perseguimento dell'obiettivo, e il concetto di efficacia, teso invece ad aumentare la produzione dell'*output* con l'impiego delle stesse risorse². Tali difficoltà trovano la loro origine nella peculiare natura dell'attività della pubblica amministrazione che, a differenza della attività aziendale, non può essere rendicontata in termini di profitto e, quindi, non può essere soggetta all'analisi del rapporto tra costi e ricavi. Speculare a tale sistema è la struttura della retribuzione dei dirigenti che prevede, accanto ad una retribuzione fissa, il c.d. stipendio, una retribuzione accessoria, a sua volta suddivisa in retribuzione di posizione e retribuzione di risultato. Lasciando da parte l'ulteriore scomposizione della retribuzione di posizione in fissa e variabile, si sottolinea che la retribuzione di risultato viene corrisposta solamente a seguito del raggiungimento degli obiettivi assegnati.

Con la riforma Brunetta si passa da una distribuzione di fatto indifferenziata della retribuzione accessoria ad un criterio di selettività tramite il merito; ciò è previsto non solo per i dirigenti ma anche per il personale non dirigente. Viene così prevista dall'articolo 19 del decreto legislativo 150 del 2009 la costituzione di graduatorie delle *performance* individuali, con articolazione in tre fasce, cui corrispondono differenti attribuzioni del trattamento accessorio.

Si rende a questo punto utile un'analisi più approfondita delle disposizioni contenute nel Titolo II del decreto 150, dedicato alla misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*. Il riferimento nel testo unico sul lavoro pubblico è al novellato art. 45³ e, in particolare, alla

² Si veda il dlgs. 165/2001, art. 2, comma 1, lettera a), per il riferimento agli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità.

³ Cfr. dlgs. 165/2001, art. 45:

performance individuale, con esclusione quindi della *performance* organizzativa e delle indennità collegate allo svolgimento di attività pericolose o disagiate. L'articolo 40, comma 3 *bis*, prevede comunque la necessità da parte dei contratti integrativi di attribuire alla *performance* individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo.

Occorre a questo punto chiarire cosa si intende per *performance*. Il termine, che appare circa novanta volte nel decreto 150, letteralmente potrebbe tradursi come rendimento; in realtà, più che al dato letterale occorre fare riferimento al concetto sottostante. La *performance* è infatti strettamente connessa al raggiungimento del risultato, e, di nuovo, si ripropone la declinazione del paradigma dirigenziale al restante personale dipendente. In pratica, accanto all'efficienza, all'efficacia e all'economicità, che sono le componenti dell'azione amministrativa, si accompagna la competenza professionale. Questo ultimo elemento rappresenta il contributo che il singolo individuo conferisce al raggiungimento degli obiettivi assegnati al dirigente e, conseguentemente, all'Ufficio. Il concetto di *performance* è costituito da questi quattro elementi, cambiando in tal modo il punto di vista e favorendo il passaggio da una prospettiva di mezzi ad una volta al raggiungimento del risultato, e all'assegnazione premi per il merito dimostrato.

Proprio in questa nuova ottica si può comprendere meglio la modalità con cui è intervenuto il legislatore del 2009 sul testo unico del lavoro pubblico. Ad esempio, nell'articolo 24 del decreto legislativo 165 del 2001, si fa riferimento alla retribuzione di risultato della dirigenza. È interessante notare che è stata ridimensionata la retribuzione di posizione dei dirigenti, con proporzionale adeguamento di quella di risultato, che, in base al nuovo testo, deve costituire almeno il 30 per cento della retribuzione complessiva del dirigente. Prima di questo intervento, invece, la retribuzione di posizione superava spesso il trattamento fondamentale, ovvero lo stipendio fisso. Di conseguenza circa un terzo della retribuzione complessiva dei dirigenti sarà determinato principalmente dalla retribuzione di risultato, e cioè dall'effettivo perseguimento dei risultati raggiunti. Precedentemente, invece, si faceva riferimento principalmente alle funzioni attribuite nelle Amministrazioni pubbliche, che determinavano l'ammontare della retribuzione di posizione. Si può fare inoltre riferimento al comma 8 dell'articolo 24, che prevede la costituzione presso ogni amministrazione di un apposito fondo per la determinazione del trattamento accessorio della dirigenza⁴. Questi stanziamenti trovano la loro allocazione nei capitoli di bilancio degli stipendi del personale di ruolo dirigente e dipendente, diversamente da quanto avveniva per le risorse stanziate per il trattamento accessorio del personale non dirigente, che venivano allocate in appositi capitoli. Tale diversità è stata superata con la nuova normativa dettata per il cosiddetto cedolino unico⁵.

Infine, è da segnalare che sia ai dirigenti e che al restante personale si applicano le stesse norme previste per l'inserimento nelle graduatorie di merito e per l'attribuzione del trattamento accessorio⁶. Inoltre, come specificato nell'articolo 19, il riferimento alla retribuzione accessoria dei

comma 3. I contratti collettivi definiscono, in coerenza con le disposizioni legislative vigenti, trattamenti economici accessori collegati:

- a) alla *performance* individuale;
- b) alla *performance* organizzativa con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione;
- c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute

⁴ Cfr. dlgs. 165/2001, art. 24:

comma 8. Ai fini della determinazione del trattamento economico accessorio le risorse che si rendono disponibili ai sensi del comma 7 confluiscono in appositi fondi istituiti presso ciascuna amministrazione, unitamente agli altri compensi previsti dal presente articolo.

⁵ Vedi *infra* Sezione II e, in particolare il par. 2.2.1

⁶ Cfr. dlgs. 150/2009, art. 19:

dirigenti è relativo alla retribuzione di risultato; per gli altri dipendenti, invece, ci si riferisce al trattamento economico accessorio definito dalla contrattazione collettiva. Anche queste disposizioni aiutano a dimostrare l'intenzione del legislatore di utilizzare il modello dirigenziale per arrivare a premiare la professionalità del personale non dirigente, il cui trattamento accessorio prima della riforma Brunetta era legato in maniera meno stringente al raggiungimento dei risultati.

1.1.3 Obiettivi e risultati. Il ciclo della performance.

Per perseguire le finalità enunciate fin dai primi articoli, il decreto legislativo n.150 del 2009 introduce il ciclo di gestione della *performance*, una rivisitazione ed implementazione del precedente ciclo di programmazione finanziaria, basato su pianificazione, programmazione, gestione e controllo. Il ciclo di gestione della *performance*, costituito invece dalle fasi della pianificazione, del monitoraggio, della misurazione e della valutazione, introduce un collegamento tra gli obiettivi, individuati dal vertice politico e assegnati ai dirigenti, e le risorse economiche, assegnate alle strutture per il raggiungimento dei risultati. In tale ambito si inserisce il rapporto tra *performance* organizzativa e *performance* individuale, che trova spazio sia nella fase di pianificazione degli obiettivi che in quella di valutazione del contributo apportato dai singoli individui per il loro raggiungimento.

Per quanto riguarda l'ambito soggettivo del ciclo di gestione della *performance*, oltre al vertice politico e al personale dirigente, vengono in rilievo due nuovi soggetti: la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, la CIVIT, e l'Organismo indipendente di valutazione della performance, l'OIV. Mentre il Capo II del Titolo II del decreto 150 del 2009 è dedicato al ciclo di gestione della *performance*, il Capo IV si riferisce proprio agli attori di questo processo. L'articolo 12, nell'elencare i soggetti coinvolti nel ciclo di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale, esclude il personale non dirigente, elencando solamente la CIVIT, l'OIV, il Ministro e i dirigenti. Se si considera però il ciclo della gestione della performance come un sistema globale, non può trascurarsi il ruolo del personale non dirigente che, quale risorsa a disposizione del capo Ufficio, fornisce un contributo per raggiungere l'obiettivo assegnatogli. Infine, è da rilevare che è necessaria una certa flessibilità nell'assegnazione degli obiettivi individuali al personale non dirigenziale. Infatti, i processi amministrativi il più delle volte coinvolgono un gruppo di lavoratori e non il singolo dipendente. Di conseguenza, il decreto 150 ha previsto la possibilità per il dirigente, chiamato a valutare la *performance* individuale, di fare riferimento al raggiungimento di specifici obiettivi assegnati al gruppo o all'unità organizzativa⁷.

comma 1. In ogni amministrazione, l'Organismo indipendente, sulla base dei livelli di performance attribuiti ai valutati secondo il sistema di valutazione di cui al Titolo II del presente decreto, compila una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale, distinto per livello generale e non, e del personale non dirigenziale.

⁷ Cfr. dlgs. 150/2009, art. 9:

comma 2. La misurazione e la valutazione svolte dai dirigenti sulla performance individuale del personale sono effettuate sulla base del sistema di cui all'articolo 7 e collegate:

a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;

b) alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

1.1.4 La declinazione delle retribuzioni accessorie del personale non appartenente alla dirigenza. I margini della contrattazione.

Un'ulteriore novità introdotta dal decreto n. 150 del 2009 è costituita dalle valutazioni e dalla graduatoria di merito. Infatti, sia il personale dirigente, con esclusione di quello di vertice, che quello non appartenente alla dirigenza, vengono valutati ed inseriti in una graduatoria di merito, ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo 150/2009, secondo uno schema ascendente: i dipendenti vengono valutati dai dirigenti preposti all'Ufficio, che a loro volta sono valutati dai dirigenti generali; questi ricevono la loro valutazione dal Segretario Generale o dal Capo dipartimento; i dirigenti di vertice sono valutati dal Ministro, su proposta dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance*. I primi due commi dell'articolo 19⁸ prevedono l'inserimento del personale in graduatorie di valutazione, in base ai risultati raggiunti, e conseguentemente l'attribuzione di uno specifico livello di *performance*. A tale fine vengono create tre fasce di appartenenza, una di merito alto, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale, una di merito intermedia, cui è attribuito il restante cinquanta per cento delle risorse per la *performance* individuale e una fascia di merito bassa, cui non corrisponde l'attribuzione del trattamento previsto per la *performance* individuale. In base alle disposizioni del secondo comma, nella prima fascia può essere inserito il venticinque per cento del personale, nella seconda il cinquanta per cento e, nella terza fascia, che esclude l'attribuzione del trattamento previsto per la *performance* individuale, il restante venticinque per cento. Si tratta dell'ormai celebre meccanismo del 25-50-25. È importante precisare che i contratti integrativi possono derogare la percentuale della prima fascia, includendo al posto del venticinque per cento del personale fino ad un massimo del trenta per cento, con riduzione proporzionale della seconda o della terza fascia che, ad esempio, potrebbe passare dal venticinque al venti per cento. In questo senso la disposizione legislativa assume una funzione suppletiva, intervenendo solo in caso di mancanza di un'apposita previsione contrattuale. A ben vedere, la funzione suppletiva del meccanismo 25-50-25, previsto dall'articolo 19, è confermata ulteriormente dal secondo periodo del comma 4⁹, nel quale si prevede la possibilità dei contratti integrativi di ridisegnare, senza alcun vincolo, la composizione percentuale della seconda e della terza fascia. È prevista inoltre la possibilità di variare la distribuzione delle risorse economiche assegnate solo alla prima e seconda fascia, ai sensi del comma 2. Ciò vorrebbe dire, ad esempio, che la prima fascia

⁸ Cfr. dlgs. 150/2009, art. 19:

comma 1. In ogni amministrazione, l'Organismo indipendente, sulla base dei livelli di performance attribuiti ai valutati secondo il sistema di valutazione di cui al Titolo II del presente decreto, compila una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale, distinto per livello generale e non, e del personale non dirigenziale.

comma 2. In ogni graduatoria di cui al comma 1 il personale è distribuito in differenti livelli di performance in modo che:

- a) il venticinque per cento è collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;
- b) il cinquanta per cento è collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;
- c) il restante venticinque per cento è collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla performance individuale.

⁹ Cfr. dlgs. 150/2009, art. 19:

comma 4. La contrattazione collettiva integrativa può prevedere deroghe alla percentuale del venticinque per cento di cui alla lettera a) del comma 2 in misura non superiore a cinque punti percentuali in aumento o in diminuzione, con corrispondente variazione compensativa delle percentuali di cui alle lettere b) o c). La contrattazione può altresì prevedere deroghe alla composizione percentuale delle fasce di cui alle lettere b) e c) e alla distribuzione tra le medesime fasce delle risorse destinate ai trattamenti accessori collegati alla performance individuale.

potrebbe essere aumentata fino al trenta per cento del personale, riducendo in proporzione la seconda o la terza fascia, e ciò in applicazione del primo periodo; inoltre la seconda fascia potrebbe contenere anche il sessanta per cento del personale valutato e la terza solamente il dieci per cento. Infine, si potrebbe interpretare il comma 4 anche nel senso di una deroga esplicita al comma 2, assegnando alla terza fascia una quota parte del cinquanta per cento delle risorse già assegnate alla seconda fascia¹⁰.

È importante precisare che l'interpretazione della norma appena enunciata non consente di eliminare del tutto la terza fascia, ad esempio inglobandola nella seconda fascia, con l'intento di eludere l'assegnazione del personale alle tre fasce di merito.

Un'ultima precisazione riguarda il trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale. Per i dirigenti, in base al comma 3, la retribuzione accessorio collegata alla *performance* individuale corrisponde alla retribuzione di risultato. Tale precisazione normativa conferma l'impostazione fin qui sostenuta dell'estensione del modello della dirigenza a tutto il personale sottoposto a valutazione. Inoltre, non è superfluo sottolineare che per il personale non appartenente alla dirigenza il trattamento economico corrisposto in base al merito non corrisponde all'intera retribuzione accessorio ma solamente a una delle tre componenti: il trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale¹¹.

1.2.1 Carattere imperativo delle disposizioni sul merito.

La rubrica dell'articolo 29¹² del decreto n. 150 del 2009, chiarisce il tenore delle disposizioni del Titolo III su merito e premi: la norma è preceduta infatti dal termine "inderogabilità". Le disposizioni in questione, infatti, non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva; in caso contrario, è prevista l'inserzione automatica nei contratti collettivi delle norme di legge sul merito ed i premi, ai sensi degli articoli 1339 e 1419, comma 2, cod. civ. Conseguentemente, le clausole incompatibili sono nulle e vengono sostituite di diritto da norme imperative: si parla in questi casi di sostituzione automatica di clausole contrattuali invalide. In tal modo, l'articolo 29 del decreto Brunetta estende al contratto collettivo dei pubblici dipendenti la tutela prevista dal diritto privato a garanzia di interessi generali prevalenti, istituendo una disciplina speciale di diritto civile; nell'ambito della categoria dei contratti collettivi, potremmo quindi considerare il CCNL relativo al pubblico impiego come un contratto di diritto privato speciale. Parallelamente a quanto avviene nel diritto civile, anche in questo caso l'articolo 1419, comma 2, cod. civ, che prevede la nullità delle clausole contrarie a norme imperative, è una specificazione della regola più ampia contenuta nell'articolo 1339 cod. civ, che prevede l'inserzione automatica nel contratto delle clausole imposte dalla legge, anche in sostituzione di quelle difformi apposte

¹⁰ Vedi, a supporto di questa interpretazione, pag 31 delle "Istruzioni per l'uso al Dlgs 150/2009", pubblicate sul sito www.riformabrunetta.it quale chiave di lettura della nuova normativa, peraltro, senza attribuire alle stesse il valore di circolare interpretativa ma solamente di indirizzo ermeneutico.

¹¹ Vedi nota 3.

¹² Cfr. Dlgs. N. 150 del 2009, art 29:

Inderogabilità

Comma 1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 31, per le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e per gli enti locali, le disposizioni del presente Titolo hanno carattere imperativo, non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva e sono inserite di diritto nei contratti collettivi ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile, a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto.

dalle parti. Il legislatore del 2009 ha voluto in questo modo limitare l'autonomia contrattuale delle parti legittimate alla sottoscrizione del contratto collettivo, prevedendo un intervento diretto della disposizione di legge inderogabile, anche senza la mediazione dei contraenti. Questo meccanismo, si ricorda, è posto a tutela dell'interesse generale, che è considerato preminente dal legislatore rispetto agli interessi delle parti. Si assiste in questo caso ad un modalità di conservazione del contratto, proprio al fine di garantire il perseguimento dell'interesse generale.

Infine, il carattere imperativo di tali norme va letto in parallelo alla più generale previsione dell'articolo 40, comma 3 *quinquies*, quinto periodo¹³, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che prevede la nullità delle clausole dei contratti collettivi integrativi, sottoscritti a livello di singole amministrazioni, contrarie alle disposizioni della contrattazione nazionale o a norme di legge. È altresì prevista la sostituzione di diritto ai sensi degli articoli 1339 e 1419 del codice civile; questo meccanismo di cosiddetta etero-integrazione trova applicazione anche nel caso in cui il contratto collettivo integrativo disciplini materie non devolute al secondo livello di contrattazione¹⁴.

¹³ Cfr. Dlgs. N. 150 del 2009, art 40, comma 3-*quinquies*, quinto periodo:

Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile.

¹⁴ Vedi in proposito la Circolare n. 7 del 13 maggio 2010 del Dipartimento della Funzione Pubblica:

“...il comma 3-bis e il comma 1 dell'articolo 40 del decreto legislativo n.165 del 2001, come novellato dall'articolo 54 del d.lgs. n. 150 del 2009.... stabiliscono che:

- a) la contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali;
- b) sono escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale (ai sensi dell'articolo 9 del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo), quelle afferenti alle prerogative dirigenziali (ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17 del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo), la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nonché quelle di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992 n. 421;
- c) la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche;
- d) la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali;
- e) la contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance; a tal fine destina al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato.”.

Sezione II

La retribuzione dei pubblici dipendenti e il cedolino unico.

Nel paragrafo sulle retribuzioni accessorie del personale non appartenente alla dirigenza¹⁵ si è fatto cenno alla recente novità legislativa, contenuta nella legge finanziaria 2010, relativa al pagamento unificato delle retribuzioni fisse ed accessorie dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato. Tale disposizione¹⁶, avente lo scopo di razionalizzare i pagamenti delle retribuzioni dei pubblici dipendenti, è da leggere anche come un collegamento con la legge di riforma della contabilità e con lo spirito della riforma Brunetta. Può considerarsi infatti un'attuazione pratica del decreto legislativo n. 150 del 2009 e, in particolare, dell'estensione del modello dirigenziale al personale non appartenente alla dirigenza. Nella presente sezione verrà pertanto esaminata la nuova disciplina contabile, che si cercherà di proporre nel modo più chiaro possibile evitando di scendere nei dettagli tecnici, e si presenterà questa nuova disciplina come una conferma dell'estensione del paradigma dirigenziale ai lavoratori dipendenti.

2.1.1 La nuova legge sul bilancio dello Stato.

La legge n. 196 del 31 dicembre 2009, di contabilità e finanza pubblica, è entrata in vigore dal 1 gennaio 2010, dopo più di trent'anni dalla legge n. 468 del 1978, sulla riforma del bilancio dello Stato. La prima novità della normativa consiste nel sottoporre all'approvazione parlamentare i programmi o funzioni pubbliche assegnati ad un centro di responsabilità amministrativa, che si identifica con la direzione generale o il dipartimento, in sostituzione del precedente sistema di approvazione parlamentare per macroaggregati di capitoli. In tal modo si è evitata la ripartizione della spesa pubblica per centri di costo amministrativo, che corrispondono alle varie unità sottordinate al centro di responsabilità. Il precedente sistema impediva infatti di conoscere l'esatta spesa per ogni funzione pubblica che risulta adesso individuata a livelli di centro di responsabilità amministrativa. Inoltre, con la riforma in esame, si formalizza la struttura del bilancio per missioni, o funzioni perseguite con la spesa pubblica, e programmi, aggregati di livello inferiore e strumentali al perseguimento dell'obiettivo da raggiungere. È da osservare che la legge di bilancio ritorna oggi ad essere il principale strumento della manovra di finanza pubblica, con la previsione

¹⁵ v. par. 1.1.4

¹⁶ Cfr. Legge n. 191 del 23.12.2009, art. 2 (finanziaria 2010): comma 197. Allo scopo di semplificare, razionalizzare e omogeneizzare i pagamenti delle retribuzioni fisse e accessorie dei pubblici dipendenti, di favorire il monitoraggio della spesa del personale e di assicurare il versamento unificato delle ritenute previdenziali e fiscali, a partire dal 30 novembre 2010 il pagamento delle competenze accessorie, spettanti al personale delle amministrazioni dello Stato che per il pagamento degli stipendi si avvalgono delle procedure informatiche e dei servizi del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi, è disposto congiuntamente alle competenze fisse mediante ordini collettivi di pagamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 31 ottobre 2002, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 295 del 17 dicembre 2002. Per consentire l'adeguamento delle procedure informatiche del Ministero dell'economia e delle finanze per le finalità di cui al presente comma è autorizzata la spesa di 9 milioni di euro per l'anno 2010 e di 12 milioni di euro per l'anno 2011. Con successivo decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabiliti i tempi e le modalità attuative delle disposizioni di cui al presente comma.

triennale delle risorse necessarie e la loro corretta allocazione, e con la sostituzione della legge finanziaria con la legge di stabilità, deputata tra l'altro all'innovazione della legislazione vigente¹⁷. Viene introdotta, infine, la clausola di salvaguardia, con la finalità di evitare che il superamento della spesa autorizzata ricada indiscriminatamente sulla collettività, prevedendo al contrario una previa valutazione e decisione sui soggetti che sopporteranno gli eventuali maggiori oneri. Questi generalmente derivano da spese non calcolate o da sentenze che comportano ulteriori oneri a carico del bilancio dello Stato. Vengono inoltre ridotti i tempi della programmazione del Bilancio, con positive conseguenze sui lavori di approvazione parlamentare.

2.2.1 Il cedolino unico.

Le finalità della disposizione¹⁸ che ha previsto l'unificazione del pagamento della retribuzione fissa ed accessoria dei pubblici dipendenti è quella di aumentare l'efficienza dei relativi processi amministrativi-contabili, attribuendo allo stesso tempo al dipendente il vantaggio di vedersi accreditate in un'unica soluzione le diverse componenti della sua retribuzione, per di più usufruendo della trasmissione telematica del dettaglio di quanto ricevuto. Si tratta del cosiddetto cedolino unico, e cioè della distinta onnicomprensiva dei pagamenti ricevuti ogni mese. Un altro obiettivo della norma è stato quello di anticipare le entrate dello Stato per le trattenute fiscali e previdenziali sulle retribuzioni, evitando anche i problemi legati al conguaglio fiscale che, di solito, viene calcolato nell'anno successivo.

Per raggiungere queste finalità il Ministero dell'economia e delle finanze, per il tramite del Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi (DAG), e del Dipartimento della ragioneria generale dello stato (RGS) ha utilizzato le risorse a proprio disposizione, in collaborazione con la Corte dei Conti e la Banca d'Italia, costituendo a tal fine un'apposita struttura tecnica di progetto, finalizzata a rendere possibile tale obiettivo. Il frutto di questa sinergia è stato l'elaborazione di un decreto di natura non regolamentare a firma del Ministro dell'economia e delle finanze, in attuazione della citata disposizione della finanziaria 2010.

2.2.2 Segue. Le fonti: la legge, il decreto e la circolare.

Come accennato, la finanziaria 2010, legge del 23 dicembre 2009, n. 191, approvata otto giorni prima della riforma del bilancio, legge del 31 dicembre 2009, n. 196, prevede l'unificazione dei pagamenti delle retribuzioni fisse ed accessorie dei pubblici dipendenti. La disposizione¹⁹, relativa a tutti i pubblici dipendenti la cui retribuzione è gestita dal sistema informativo del Ministero dell'economia e delle finanze, trascura di specificare che per la dirigenza il pagamento della retribuzione accessoria è già unificato con quello della retribuzione fissa. Infatti, le risorse previste per il pagamento della retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti erano e rimangono già stanziati sugli stessi capitoli previsti per il pagamento degli stipendi. Come ovvia conseguenza i dirigenti pubblici ricevevano già un unico cedolino dei pagamenti ricevuti. Questa unificazione mancava per il solo personale non appartenente alla dirigenza che, in quanto beneficiario di compensi accessori stanziati su distinti capitoli di bilancio, ricevevano in diverse fasi i cedolini e i corrispondenti pagamenti. Per compensi accessori del personale dipendente si intende

¹⁷ Si ricorda infatti che secondo l'articolo 81, comma 3, della Costituzione "con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese".

¹⁸ V. nota 16

¹⁹ V. nota 16

quanto ricevuto a titolo di fondo unico di amministrazione (FUA), straordinari o indennità varie. Questa parificazione di trattamento amministrativo a parere di chi scrive è la conseguenza dell'estensione del modello dirigenziale al personale non dirigente.

È da ricordare inoltre che l'ultimo periodo della disposizione esaminata autorizza il Ministro dell'economia ad emanare un decreto di natura non regolamentare, per stabilire i tempi e le modalità attuative del cedolino unico. Il testo del decreto, elaborato dalla struttura tecnica del progetto cedolino unico, nasce principalmente dalla collaborazione di due importanti dipartimenti del Ministero dell'economia: il DAG e la RGS²⁰. Il provvedimento in questione, emanato in data 1 dicembre 2010 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 293 del 16 dicembre 2010, si articola in cinque Titoli, il primo dei quali contiene le regole generali, che saranno esaminate di seguito.

L'articolo 1 chiarisce l'ambito di applicazione del decreto, relativo allo speciale sistema di erogazione unificata della retribuzione fissa ed accessoria, denominato cedolino unico. Il nuovo termine si riferisce sia all'unica distinta mensile dei pagamenti che al nuovo sistema di liquidazione.

L'articolo 2 è relativo all'imputazione dei pagamenti. Questa è una norma centrale per comprendere il meccanismo del nuovo sistema, che si basa sulla necessità di stanziare su un unico capitolo di bilancio le risorse finanziarie previste per gli stipendi e le retribuzioni accessorie. Concretamente, queste risorse vengono convogliate nella stessa unità contabile di base del bilancio, e cioè il capitolo. Si potrà applicare quanto previsto per il cedolino unico solo in presenza di un unico capitolo destinato alle retribuzioni fisse ed accessorie. La necessità di un solo capitolo conferma l'estensione del modello dirigenziale al personale dipendente; si ricorda infatti che i dirigenti in regime pubblico e quelli privatizzati ricevono il pagamento dello stipendio, o retribuzione fissa, e dell'accessorio, o retribuzione di posizione e retribuzione di risultato, con imputazione sull'unico capitolo degli stipendi del personale di ruolo. Infatti, anche se i relativi contratti prevedono la costituzione di un apposito fondo per il pagamento delle retribuzioni accessorie, da un punto di vista contabile le risorse quantificate vengono assegnate sui capitoli degli stipendi e il pagamento delle competenze spettanti è unico e mensile, ad eccezione della retribuzione di risultato, che viene liquidata successivamente, ma sempre sullo stesso capitolo e con unico cedolino. Tale personale riceve cioè lo stipendio insieme alla retribuzione di posizione e, una volta all'anno, insieme alla retribuzione di risultato. Conseguentemente, la distinta mensile dei pagamenti ricevuti dai dirigenti è unica, proprio come si vuole fare per il personale non dirigente con le nuove disposizioni.

L'articolo 3 definisce la ripartizione interna del capitolo unico, prevedendo sei piani gestionali, cioè il livello di ulteriore dettaglio del capitolo, con l'attribuzione di risorse per gli stipendi (piani gestionali 1 e 2) e di risorse per la retribuzione accessoria del personale non dirigente (piani gestionali 3, 4 e 5). L'ultimo piano gestionale, denominato 50, è previsto per la riemissione di pagamenti non andati a buon fine. L'articolazione illustrata non chiarisce però su quale piano gestionale verranno liquidate le retribuzioni di posizione e di risultato dei dirigenti. Sicuramente la denominazione del piano gestionale 1, stipendi e assegni fissi al personale, richiama i precedenti capitoli degli stipendi denominati "stipendi e altri assegni fissi al personale". È curiosa la denominazione di "altri assegni fissi" per retribuzioni che sono considerati in parte stipendio e in parte accessorio. La retribuzione di posizione è sicuramente assimilabile allo stipendio e quindi, ben rientra nella denominazione assegni fissi; la retribuzione di risultato invece è un emolumento variabile, collegato appunto ai risultati raggiunti. Da ciò deriva che potrebbe non essere liquidata in caso di non raggiungimento degli obiettivi assegnati. Anche la percentuale di contributi previdenziali a carico del datore di lavoro relativi a tale retribuzione è inferiore a quella prevista per

²⁰ V. par. 2.2.1

lo stipendio e per la posizione; questa circostanza conferma che si tratta di un vero e proprio emolumento accessorio le cui risorse vengono allocate su piani gestionali con spese di natura obbligatoria e, quindi, non possono essere soggette a riduzione. Ciò non è previsto, invece, per la retribuzione accessoria del personale non dirigente; l'articolo 4 del decreto prevede infatti che in caso di insufficienza delle risorse destinate ai contributi previdenziali ed assistenziali a carico del datore di lavoro per le retribuzioni accessorie, gli stanziamenti dei compensi accessori percepiti dai dipendenti vengono ridotti in proporzione.

L'articolo 6 prevede le modalità di estinzione dei titoli di spesa per le retribuzioni, con l'esclusione dell'istituto della delega al cassiere, di cui all'art. 383 del R.D. n. 827 del 1924.

Il Titolo III, all'articolo 9, ricorda che nulla è innovato rispetto agli ordinari controlli degli Uffici centrali del bilancio, che continueranno ad autorizzare il pagamento delle retribuzioni accessorie solo a seguito del positivo riscontro sulla correttezza dei titoli di pagamento.

Infine, è da segnalare la disposizione finale contenuta nel Titolo V, all'articolo 15. Si prevede infatti l'emanazione di una circolare del Ministero dell'economia e delle finanze per definire le modalità e le scadenze operative derivanti dal decreto sul cedolino unico.

2.2.3 Segue. Casi particolari. Il MIUR

Per il personale docente della scuola e assimilati è prevista una limitata applicazione della riforma Brunetta²¹, con particolare riferimento alle norme del titolo II (Misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*) e al titolo III (Merito e premi). Si registra cioè un'attenzione alle peculiarità del lavoro svolto dagli insegnanti. Specularmente il decreto sul cedolino unico, all'articolo 1, comma 3, prevede delle deroghe all'applicazione delle nuove disposizioni per il personale del Ministero dell'istruzione, università e ricerca (MIUR). Per tale personale si prevede infatti una diversa ripartizione dei capitoli unici degli stipendi e delle retribuzioni accessorie, che tiene conto delle particolarità delle istituzioni scolastiche e degli emolumenti accessori di cui beneficiano i docenti.

2.2.4 Segue. Esclusioni dal cedolino unico delle competenze accessorie specifiche.

Per l'applicazione delle disposizioni sul cedolino unico è richiesta l'assegnazione su un unico capitolo di bilancio delle risorse economiche destinate al pagamento delle retribuzioni fisse ed accessorie. Per questo motivo le disposizioni esaminate stabiliscono l'articolazione dei nuovi capitoli unici, operativi a decorrere dall'esercizio finanziario 2011. L'articolo 3 si conclude, però, con una norma che permette di istituire ulteriori piani gestionali, nell'ambito dei capitoli unici, per le specifiche competenze accessorie proprie di ogni amministrazione. Tra queste, si può ricordare l'indennità di diretta collaborazione, prevista per il personale non dirigente che presta la propria opera presso gli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro²², che rimane però esclusa

²¹ Cfr. dlgs. 150/2009, art. 74:

Comma 4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono determinati i limiti e le modalità di applicazione delle disposizioni dei Titoli II e III del presente decreto al personale docente della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale, nonché ai tecnologi e ai ricercatori degli enti di ricerca. Resta comunque esclusa la costituzione degli Organismi di cui all'articolo 14 nell'ambito del sistema scolastico e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale.

²² Per un esame più approfondito v. l'articolo pubblicato sul n. 20/2010 della rivista *federalismi.it* "Gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro - quadro esegetico e peculiarità nell'ambito della P.A." a cura di M. Campo.

dall'applicazione del cedolino unico. Questo emolumento infatti, comune a tutte le amministrazioni statali, è espressamente previsto da una disposizione legislativa del testo unico sul lavoro pubblico e trova la sua *ratio* nella natura di *staff* di tali uffici. È da ricordare che, a differenza dei cosiddetti uffici di *line*, che svolgono funzioni meramente amministrative, gli Uffici di diretta collaborazione esercitano le competenze di supporto all'organo di direzione politica e di raccordo tra questo e l'amministrazione²³. Nello svolgimento dei compiti affidati, il Ministro può fare affidamento sia sul personale di ruolo, ovvero appartenente alle pubbliche amministrazioni, sia su consulenti e collaboratori estranei alla P.A., cui possono essere attribuiti incarichi in base ad un rapporto fiduciario con l'organo di vertice. Per tali motivi, le risorse finanziarie assegnate ai gabinetti dei ministri sono impiegate sia per le retribuzioni del personale di ruolo che di quello estraneo, che viene inserito negli Uffici di diretta collaborazione a seguito della stipulazione di contratti di lavoro di diritto privato²⁴. Di conseguenza, le risorse previste per i compensi accessori del personale non appartenente alla dirigenza ed inserito negli Uffici di diretta collaborazione sono liquidate sullo stesso capitolo di bilancio su cui si pagano le retribuzioni dei collaboratori estranei. Ciò non rende applicabile la disciplina del cedolino unico al trattamento accessorio dell'indennità di diretta collaborazione, in quanto non si verifica in questo caso la *condicio sine qua non* del capitolo unico per la liquidazione delle retribuzioni fisse ed accessorie.

²³ Cfr. Sentenza Corte Cost. n. 304 del 20 ottobre 2010.

²⁴ Cfr. Dlgs n. 165 del 2001, articolo 14

Comma 2. Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1 il Ministro si avvale di uffici di diretta collaborazione, aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione, istituiti e disciplinati con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400. A tali uffici sono assegnati, nei limiti stabiliti dallo stesso regolamento: dipendenti pubblici anche in posizione di aspettativa, fuori ruolo o comando; collaboratori assunti con contratti a tempo determinato disciplinati dalle norme di diritto privato; esperti e consulenti per particolari professionalità e specializzazioni con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa. All'atto del giuramento del Ministro, tutte le assegnazioni di personale, ivi compresi gli incarichi anche di livello dirigenziale e le consulenze e i contratti, anche a termine, conferiti nell'ambito degli uffici di cui al presente comma, decadono automaticamente ove non confermati entro trenta giorni dal giuramento del nuovo Ministro. Per i dipendenti pubblici si applica la disposizione di cui all'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127. Con lo stesso regolamento si provvede al riordino delle segretarie particolari dei Sottosegretari di Stato. Con decreto adottato dall'autorità di governo competente, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, è determinato, in attuazione dell'articolo 12, comma 1, lettera n) della legge 15 marzo 1997, n. 59, senza aggravii di spesa e, per il personale disciplinato dai contratti collettivi nazionali di lavoro, fino ad una specifica disciplina contrattuale, il trattamento economico accessorio, da corrispondere mensilmente, a fronte delle responsabilità, degli obblighi di reperibilità e di disponibilità ad orari disagiati, ai dipendenti assegnati agli uffici dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato. Tale trattamento, consiste in un unico emolumento, è sostitutivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale. Con effetto dall'entrata in vigore del regolamento di cui al presente comma sono abrogate le norme del regio decreto legge 10 luglio 1924, n. 1100, e successive modificazioni ed integrazioni, ed ogni altra norma riguardante la costituzione e la disciplina dei gabinetti dei Ministri e delle segretarie particolari dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato.