

# Antefatti, luci ed ombre dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego

di Valerio Talamo

Dopo una moratoria protrattasi per quasi nove anni (l'ultimo contratto collettivo sottoscritto riguardava il biennio 2008-2009), con una gestazione complessa e faticosa è stata riavviata la contrattazione collettiva per il pubblico impiego.

A fare da apripista, il 23 dicembre 2017, dopo una serrata notte di trattative (come impone la liturgia sindacale), è stato sottoscritto il contratto delle "Funzioni centrali", in cui sono stati accorpati gli *ex* comparti autonomi dei Ministeri, degli Enti pubblici, delle Agenzie fiscali, unitamente ai mono comparti precedentemente previsti direttamente dalla legge (Agid, ENAC ed il redivivo CNEL).

A seguire, il 9 febbraio 2018, è stato firmato anche il contratto del mega-comparto "Istruzione e ricerca", in cui sono raggruppati, oltre all'*ex* comparto della Scuola (che occupa da solo oltre un milione di dipendenti pubblici), quelli delle Università, degli Enti di ricerca, delle Accademie e dei conservatori ed il mono comparto dell'ASI. Il 21 febbraio è stato sottoscritto il contratto delle "Funzioni locali" (Regioni ed Enti locali) e, infine, due giorni dopo quello relativo al personale della "Sanità".

Al netto degli accordi e dei provvedimenti di concertazione gestiti direttamente dal Dipartimento della funzione pubblica, riguardanti le categorie di personale sfuggite alla privatizzazione del 1993 (1), quasi tutti i dipendenti non dirigenti delle amministrazioni pubbliche sono stati gratificati da un rinnovo contrattuale tardivo ma discretamente generoso (che attribuisce mediamente 85 euro lordi mensili come si chiarirà meglio di seguito) (2). Un rinnovo contrattuale preparato lungamente, che ha visto anche l'intervento non consueto della Corte costituzionale nonché il previo classico accordo di

concertazione fra Governo e parti sociali, una legislazione preparatoria ed in parte anticipatrice dei contenuti degli stessi contratti e ben tre leggi di bilancio che ne hanno permesso il finanziamento.

## Gli antefatti

L'antefatto, come noto, è costituito da una legislazione di emergenza finanziaria con effetti tombali per le sorti della contrattazione collettiva. Gli effetti della crisi, a partire dal 2010, hanno contagiato tutta l'Europa, suggerendo ed a volte imponendo (per i Paesi finanziariamente più vulnerabili o per quelli "assistiti" dalla Troika) misure draconiane in tema di costo del lavoro pubblico. Fra quest'ultime principalmente la sospensione della contrattazione collettiva o la riduzione di salari per decelerare le dinamiche retributive, vari interventi sul versante pensionistico o previdenziale, il contenimento o la riduzione dei livelli occupazionali con il blocco del tasso di sostituzione dei dipendenti (che in alcuni casi ha comportato licenziamenti di personale) (3). Tutti interventi posti in essere perlopiù in modo unilaterale con la restaurazione dell'"ombra della gerarchia" sulle relazioni sindacali. Il processo è stato così intenso e trasversale che ha spinto a domandarsi se il generale spostamento del potere contrattuale a favore del datore di lavoro pubblico e l'affermazione di un nuovo cesarismo da parte del governo-legislatore sia divenuto strutturale ed in grado di impedire anche per il futuro una contrattazione collettiva *ancien régime*, caratterizzata da ruoli e posizioni formalmente paritarie (4).

In Italia la contrattazione collettiva è stata sospesa a partire dal D.L. n. 78 del 2010, provvedimento di urgenza i cui effetti sono stati confermati da

(1) Si tratta del cosiddetto Comparto della Sicurezza e della Difesa (che riguarda le forze armate e le forze di polizia civili e militari), del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, del personale della carriera prefettizia e di quella diplomatica.

(2) L'indice IPCA cumulato 2016-2018 (inflazione attesa netizzata dai fattori energetici importati) è cifrato complessivamente circa al 2,4% (dati Istat).

(3) L'elenco di questi interventi si può leggere in L. Bordogna, *Il lavoro pubblico in Europa dopo la crisi, Una analisi comparata*, in C. Dell'Aringa - G. Della Rocca (a cura di), *Lavoro Pubblico fuori dal tunnel?*, Bologna, 2017, 42 ss.

(4) Per esempio L. Bordogna, *op. cit.*, 54 e R. Chiarini, *La "Riforma Brunetta" dalla concertazione sociale alla logica maggioritaria*, Napoli, 2013.

disposizioni inserite in decreti di stabilizzazione finanziaria dai successivi tre governi (5).

Il regime di blocco normativo per la contrattazione collettiva, come noto, è venuto meno a seguito di una pronuncia della Corte costituzionale che ha ordinato al Governo di “riavviare l'ordinaria dialettica negoziale” (6). La Consulta aveva in precedenza giudicato non irragionevole, né arbitrario, ma anzi pertinente e consentaneo agli scopi prefissi, il blocco della contrattazione collettiva più volte soggetto a proroga, in quanto giudicato in grado di garantire quell'equilibrio nei bilanci pubblici necessario per assicurare il conseguimento di altri principi costituzionali, compreso il rispetto dei patti assunti a livello internazionale (7). Con l'ennesima iterazione del blocco, imposta dall'art. 1, comma 254, L. n. 190 del 2014, il sacrificio dei beni costituzionali assicurato dalla contrattazione collettiva per la Consulta cessa di essere congiunturale, diviene invece strutturale e quindi illegittimo, incidendo in via diretta sulla libertà di organizzazione sindacale.

La pronuncia costituzionale ha nei fatti obbligato il Governo ad assicurare un finanziamento dei contratti collettivi tramite le successive leggi di bilancio (8). Nel frattempo l'ARAN si portava avanti con il lavoro e il 13 luglio 2017 stipulava l'accordo per la riduzione dei comparti di contrattazione imposto, in un'ottica di razionalizzazione ricentralizzatrice, dal D.Lgs. n. 150 del 2009 (9).

Già prima dell'estate del 2017, quindi, tutto appariva pronto per il riavvio della stagione contrattuale, sia sotto il versante dell'appostamento delle risorse che della definizione degli ambiti della contrattazione.

Ma sia il quadro normativo di riferimento, scandito dalle regole del D.Lgs. n. 150 del 2009, che aveva imposto un obiettivo ridimensionamento del ruolo sindacale a tutto vantaggio della legge e dell'esercizio di poteri unilaterali, sia lo stesso finanziamento dei CCNL, giudicato esiguo dopo il lungo freddo che durava dal 2010, hanno suggerito alla controparte sindacale un atteggiamento di chiusura nei confronti di un Governo che, seppur non proprio nemico, predicando a più riprese la pratica della disintermediazione proprio amico non si era mostrato.

La strada per la riapertura della contrattazione collettiva si è conseguentemente arricchita di un ulteriore passaggio non inizialmente preventivato con cui è stato rimesso in discussione il sistema di regole definito dalla Riforma Brunetta ed è stata incrementata la massa salariale disponibile per i rinnovi contrattuali.

Il D.Lgs. n. 150 del 2009, in effetti, aveva radicalmente ridotto gli spazi di azione sindacale, imponendo la supremazia della fonte legale rispetto a quella contrattuale in materia di rapporto di lavoro, il ridimensionamento della partecipazione sindacale, il rafforzamento dei poteri unilaterali datoriali anche in sede contrattuale, sancendo il superamento del ruolo di autorità salariale unica della contrattazione collettiva nella distribuzione delle risorse finanziarie anche a carattere premiale.

Il 30 novembre 2016 è stato quindi concluso un classico accordo di concertazione fra Governo e confederazioni storiche, principalmente con il compito di restaurare le agibilità sindacali e gli spazi negoziali messi in discussione dalla riforma Brunetta (10).

(5) Cfr. l'art. 9, comma 17, D.L. n. 78 del 2010, che ha inibito i rinnovi contrattuali relativi al triennio 2010-2012. L'art. 16, comma 1, lett. b), D.L. n. 98 del 2011, che, a sua volta, ha permesso di prorogare per un anno gli effetti del predetto regime di blocco (cioè che è avvenuto tramite il d.P.R. n. 122 del 2013) e l'art. 1, comma 453, L. n. 147 del 2013, che ha ribadito il divieto, mentre un'ulteriore proroga del blocco, fino al 31 dicembre 2015, è stata disposta dall'art. 1, comma 254, L. n. 190 del 2014 (su cui è intervenuta Corte Cost. n. 178 del 2015 (*infra*)).

(6) Corte cost. 24 giugno 2015, n. 178.

(7) Si veda Corte cost. n. 210 del 2013, n. 219 del 2014 e n. 1 del 2012 e, prima, *ex multis*, Corte cost. n. 441 del 1993, n. 531 del 2002, n. 417 del 1996 e n. 202 del 2006.

(8) La Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale sopravvenuta (senza recupero per il passato) delle disposizioni sospensive della contrattazione collettiva e, disponendo per l'avvenire, ha in effetti giudicato legittimo il blocco contrattuale a carattere retributivo fino alla fine dell'anno 2015, postulando il finanziamento della contrattazione con la legge di bilancio per l'anno 2016. Il primo finanziamento effettuato dal Governo in verità è apparso del tutto simbolico e funzionale ad una mera ottemperanza formale, limitandosi ad un appostamento di soli 10 euro medi procapite (art. 1, comma 466, L. n. 208 del 2015. Più cospicuo il secondo finanziamento, che comportava ad un

incremento a regime di circa 45 euro (art. 1, comma 365, della legge n. 232 del 2016 e D.P.C.M. 27 febbraio 2017, che ha ripartito le risorse rese disponibili dalla legge fra le categorie di personale “contrattualizzato” e le categorie di personale ad “ordinamento pubblicistico”). Da ultimo (vedi nota n. 17) è intervenuto l'art. 1, comma 679, L. n. 205 del 2017, che ha riconosciuto un importo a regime dall'anno 2018 di 85 euro medi lordi per l'intero settore pubblico contrattualizzato.

(9) La ridefinizione dei comparti e delle aree contrattuali si è resa necessaria in seguito della riscrittura dell'art. 40, comma 2, D.Lgs. 165 del 2001, ad opera dell'articolo 54 del D.Lgs. n. 150 del 2009, che ha imposto alla contrattazione collettiva nazionale di individuare “fino ad un massimo di quattro comparti di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza”, in cui ricomprendere anche le amministrazioni cosiddette “monocomparto”, nominate all'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001 e fino ad allora destinatarie di una contrattazione autonoma e separata. Continua a costituire comparto ed area autonoma, invece, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, esclusa dal riaccorpamento dall'art. 3 del D.P.C.M. n. 226 del 2010, in attuazione dell'art. 74, comma 3, D.Lgs. n. 150 del 2009.

(10) I contenuti più qualificanti e discussi della riforma del 2009, tuttavia, sono rimasti per buona parte sulla carta proprio per la

L'accordo del 30 novembre costituisce uno scambio multiplo fra risorse economiche e di legislazione, con la connessa delega di autorità, contro risorse *latu sensu* politiche. Il Governo guadagna nella transazione la condivisione alle politiche governative che a questo punto della legislatura imponevano la chiusura di una partita contrattuale fin troppo a lungo procrastinata.

Senonché in questo accordo, la cui *testa* era nel contratto vero e proprio (contenendo l'impegno al rifinanziamento dei contratti collettivi), il *corpo*, costituendo l'impegno alla demolizione delle regole sulle fonti della contrattazione collettiva contenute nella precedente riforma, postulava un indispensabile passaggio normativo.

Tale intervento è stato realizzato utilizzando due decreti legislativi (i nn. 74 e 75 del 2017) che il Governo ha emanato sulla base delle deleghe contenute nella L. n. 124 del 2015, che proprio perché riempiti di questi contenuti sono stati da subito indiziati di eccesso di delega (11). In effetti il testo originario della legge n. 124 non contiene alcuna autorizzazione esplicita ad intervenire in tema di fonti del rapporto di lavoro pubblico, ma si pone, semmai, in linea di continuità con la legislazione precedente, confermando la diffidenza nei confronti della contrattazione collettiva e la linea dell'unilateralità.

In attuazione dello scambio politico del 30 novembre 2016, invece, con i DD.Lgss. n. 74 e n. 75 del 2017, la contrattazione collettiva è stata innanzitutto nuovamente autorizzata a derogare alle norme legali in materia di rapporto di lavoro, con una sorta di "indennizzo" per il tempo in cui questa possibilità è stata esclusa *ex lege*. La norma collettiva potrà infatti

disapplicare non solo le norme del rapporto di lavoro *medio tempore* intervenute (cioè fra un contratto e l'altro, come era previsto nella formulazione originaria), ma potrà dispiegarsi anche per il passato nei confronti degli istituti del rapporto di lavoro sui quali la stessa legge aveva affermato la propria "resistenza" (sottraendosi all'eventuale disapplicazione per via contrattuale) (12).

La definizione del perimetro della partecipazione sindacale viene a sua volta rimessa alla fonte collettiva, eliminando le preclusioni normative che erano state imposte dalla precedente riforma per evitare ogni forma di cogestione sulle materie organizzative (13).

Inoltre, i poteri unilaterali nelle materie sottoposte a negoziazione, con la quale la parte pubblica era stata autorizzata ad intervenire in caso di urgenza e necessità (vale a dire nei casi di stasi del negoziato e pregiudizio dell'interesse pubblico) (14) sono stati proceduralizzati e messi sotto tutela, intestando ad un osservatorio paritetico presso l'Aran il compito di monitorare e verificare l'esistenza dei presupposti di congruità e legittimità, ivi compreso il controllo della motivazione alla base dell'esercizio del potere unilaterale (15).

Infine, i decreti delegati intervengono in materia di retribuzione di produttività. La riforma Brunetta aveva previsto che la maggior parte delle risorse destinate alla retribuzione accessoria fossero destinati alla produttività individuale. Contestualmente aveva imposto la collocazione per quote percentuali di tutti i dipendenti pubblici in tre fasce di rendimento a cui distribuire in modo diseguale le stesse risorse sulla base della valutazione effettuata da un sistema ancora tutto da costruire. La nuova norma

concorrente crisi finanziaria che ne ha impedito la disseminazione, la quale presupponeva per la propria attuazione la necessaria intermediazione contrattuale. La storia del D.Lgs. n. 141 del 2011 è per certi versi esemplare, in quanto varato anche per rinviare proprio l'applicazione delle norme simbolo (quelle in materia di produttività individuale e fasce di merito) su cui si era incentrata la riforma Brunetta (L. Zoppoli, *Bentornata realtà: il pubblico impiego dopo la fase onirica*, in "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".it", 168/2013, 18. Si veda anche V. Talamo, *Le prime applicazioni giurisprudenziali in materia di contrattazione integrativa*, in questa Rivista, 4, 2012, soprattutto 446 ss.).

(11) *Ex multis* G. D'Alessio - L. Zoppoli, *Osservazioni sugli schemi di decreti legislativi attuativi dell'art. 17 della legge n. 124 del 2015*, in *www.astridonline*, 2 ss.; C. Dell'Aringa, *Contrattazione collettiva e ruolo dei dirigenti*, in C. Dell'Aringa - G. Della Rocca, *op. cit.*, 135; L. Zoppoli, *La "Riforma Madia" del lavoro pubblico*, in *Treccani del diritto*, in corso di pubblicazione, 2; A. Bellavista, *Gli infiniti tormenti del lavoro pubblico*, in corso di pubblicazione in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2018. Di parere contrario, tuttavia, il Consiglio di Stato, per il quale il nuovo sistema delle fonti "appare funzionale alla necessità di garantire un principio di coerenza con il regime della

*privatizzazione*" (v. il parere della Commissione speciale 21 aprile 2017, n. 916, soprattutto 30-31).

(12) V. il nuovo testo dell'art. 2, comma 2, D.Lgs. n. 165 del 2001. Sulla base di questa autorizzazione, per esempio, sono state disapplicate dal CCNL Istruzione e ricerca 2016-18 alcune norme sulla "Buona Scuola" (L. n. 107 del 2015), come si vedrà di seguito.

(13) Per contrastare le quali era stata normativamente preclusa la concertazione sulle "determinazioni per l'organizzazione e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro e, in particolare, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici". Vedi ora il nuovo testo dell'art. 5, comma 2, D.Lgs. n. 165 del 2001.

(14) Non viene a configurarsi in questi casi una potestà alternativa e concorrente, con la possibilità di agire discrezionalmente alternativamente tramite atto unilaterale o mediante contratto, ma si ammettono poteri *extra ordinem* volti ad ovviare l'inesistenza di poteri coercitivi della parte pubblica. Quest'ultima viene facoltizzata in casi eccezionali (in cui l'interesse pubblico viene ad essere pregiudicato dalla mancata conclusione del negoziato) ad emanare atti - di natura dichiaratamente transitoria - sostitutivi dei mancati accordi.

(15) Nuovo art. 40, comma 3 bis, D.Lgs. n. 165 del 2001.

restauro l'antico, ricostituendo nel contratto collettivo l'unico strumento di autorità salariale competente a definire il *quantum* e la ripartizione delle risorse destinate alla *performance related pay* (16).

### Il riavvio della contrattazione collettiva pubblica

I contratti collettivi stipulati a valle di questo faticoso processo di ridefinizione delle regole non potevano non subire gli effetti di questa impostazione. Già se ne evincono gli indizi nella cosiddetta direttiva "madre" del 6 luglio 2017 (contenente il quadro degli indirizzi per le successive direttive di comparto o area dirigenziale), che oltre a fare espresso riferimento al reperimento delle ulteriori risorse per garantire un obiettivo di incremento contrattuale di 85 euro medi mensili, impegnando a tale fine la legge di bilancio 2018 (17), richiama in più parti i contenuti dell'accordo del 30 novembre 2016 in tema di "riequilibrio nel rapporto fra fonte legale e contrattuale", di "individuazione di ulteriori ambiti di esercizio della partecipazione sindacale" e riafferma la competenza della contrattazione collettiva per la costituzione e l'utilizzo dei fondi per il salario accessorio, anche con riferimento all'individuazione della quota di risorse da destinare alla performance organizzativa e individuale. Ciononostante la direttiva madre avverte l'Aran anche della necessità di adeguare le discipline collettive rimaste immutate nel corso degli anni per via del lungo periodo di stasi della contrattazione. I contratti sottoscritti recano questo *mix* fra innovazione e restaurazione con un significativo sforzo di aggiornamento reso necessario dall'inevitabile obsolescenza della materia risalente al decennio precedente. Si riconosce un tentativo di semplificazione del quadro di riferimento specialmente in tema di fondi di

amministrazione, su cui il riassetto appariva ancora più urgente in considerazione anche dei cattivi comportamenti in sede decentrata, sui cui è stata particolarmente incisiva la giurisdizione contabile in tema di danno da contrattazione integrativa. In altre parti però i contratti sembrano ripristinare poteri e prassi che se non attentamente gestite potrebbero nuovamente favorire comportamenti di tipo cogestionale.

Per comodità espositiva si verificano nell'ordine: le disposizioni che regolano istituti che costituiscono perlopiù una novità e sono destinati a risolvere situazioni di maggiore disagio sociale e disuguaglianza sostanziale; di seguito le disposizioni e gli istituti che sembrano costituire un rallentamento nella prospettiva dell'esercizio autonomo delle prerogative datoriali in tema di organizzazione degli uffici e del lavoro; infine, le disposizioni che regolano il trattamento retributivo, in cui si colloca la nuova disciplina della produttività.

### I contenuti dei nuovi contratti: le innovazioni in tema di rapporto di lavoro

Fra gli istituti di particolare civiltà giuridica, si possono ricordare le assolute novità costituite dalle "ferie e riposi solidali", che contemplan la possibilità di cedere, su base volontaria ed a titolo gratuito, giornate di permesso retribuito al dipendente che abbia bisogno di prestare assistenza ai figli minori che necessitano di cure costanti (18); i congedi per le donne vittime di violenza (19); i permessi per l'espletamento di terapie, prestazioni specialistiche ed esami diagnostici (20); le assenze per malattia in caso di gravi patologie richiedenti terapie salvavita (21); l'applicazione alle unioni civili delle norme contrattuali riferite al matrimonio o ai coniugi (22).

(16) Nuovi artt. 19 del D.Lgs. n. 150 del 2009 e 40, comma 3 *quinquies*, D.Lgs. n. 165 del 2001.

(17) L'atto di indirizzo del 6 luglio 2017 dichiarava testualmente che il quadro complessivo delle risorse finalizzate al rinnovo dei CCNL, sarebbe stato completato "attraverso la previsione, nella prossima legge di bilancio, della quota di stanziamento ancora occorrente per dare attuazione ai contenuti dell'intesa del 30 novembre 2016". L'impegno è stato adempiuto con l'art. 1, comma 679, L. n. 205 del 2017. Le risorse aggiuntive determinano incrementi retributivi - anche per le amministrazioni diverse dallo Stato (che finanziano con i propri bilanci l'onere dei rinnovi contrattuali) - rispettivamente pari allo 0,36% per l'anno 2016; all'1,09% per l'anno 2017; allo 3,48% a decorrere dall'anno 2018.

(18) Es. artt. 30 CCNL Funzioni locali e 45 CCNL Istruzione e ricerca. La previsione, che attual'art. 24 del D.Lgs. n. 151 del 2015, permette la cessione delle ferie eccedenti le quattro settimane di cui il lavoratore deve necessariamente fruire ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. n. 66 del 2003.

(19) Es. artt. 36 CCNL Funzioni centrali e 39 CCNL Sanità. La disciplina è in parte mutuata dall'art. 24 del D.Lgs. n. 80 del 2015,

che inserisce la lavoratrice in percorsi di protezione relativi alla violenza di genere con il diritto di astenersi dal lavoro - per motivi connessi a tali percorsi - per un periodo massimo di 90 giorni. Connessa a questa tutela è quella del diritto al trasferimento ed alla trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale.

(20) Es. artt. 35 CCNL Funzioni centrali e 35 CCNL Funzioni locali. I permessi per tale finalità (del tutto nuovi) sono previsti per un totale di 18 ore annuali (comprendenti dei tempi di viaggio per raggiungere il medico o la struttura che effettua la prestazione), e sono assimilati ad assenza per malattia sia ai fini del regime economico che del comportamento.

(21) Es. artt. 38 CCNL Funzioni centrali e 43 CCNL Sanità. Viene significativamente ampliata la tutela prevista, estesa anche ai giorni di assenza dovuti agli effetti collaterali delle terapie che comportano incapacità lavorativa, per consentire ai dipendenti con malattie particolarmente gravi di poter fruire dei benefici anche per i periodi di convalescenza.

(22) In attuazione della L. n. 76 del 2016. Es. artt. 19 CCNL Istruzione e ricerca e 49 CCNL Funzioni locali.

Inoltre sono resi alcuni dovuti chiarimenti in materia di assenze per malattia (23).

In questo parterre normativo si collocano anche le varie disposizioni sul welfare integrativo (prestiti, sussidi e rimborsi, supporto all'istruzione e promozione del merito dei figli, contributi per attività culturali e con finalità sociale, polizze sanitarie integrative), che sembrano prendere atto della crisi dello Stato sociale a cui cercano di supplire ipotizzando un sistema di servizi e garanzie sociali e del reddito (24). Nell'ottica della flessibilità gestionale e della conciliazione vita-lavoro si collocano tutte una serie di disposizioni in tema di orario, a partire dalla possibilità (non nuova) di fruire della banca delle ore e di regimi di particolare flessibilità ed articolazione, come l'orario multiperiodale, già ampiamente sperimentati nel settore privato. Si tratta di possibilità che presuppongono una attenta programmazione ed un controllo datoriale per evitare abusi o disfunzioni organizzative. In generale, la fruizione dell'ampio numero dei permessi riconosciuti dovrebbe essere sempre temperato con le esigenze delle amministrazioni che sono in funzione servente dell'interesse generale (25).

Fra le novità anche le disposizioni che fissano sanzioni particolari al fine di disincentivare le assenze in prossimità di riposi o giornate festive (26), con cui si è formalmente adempiuto ad un espresso mandato derivante direttamente dalla legge. Il D.Lgs. n. 75 del 2017, al riguardo, imponeva un oggetto necessario per i contratti collettivi, chiamati a prevedere apposite clausole per impedire incrementi delle risorse destinate ai trattamenti economici accessori, nei casi in cui i dati sulle assenze, rilevati a consuntivo, avessero evidenziato "anche con riferimento alla concentrazione in determinati periodi in cui è necessario assicurare continuità nell'erogazione dei servizi all'utenza o, comunque, in continuità con le giornate festive e di riposo settimanale, significativi scostamenti rispetto a dati medi annuali nazionali o di settore" (27).

I CCNL, tuttavia, si limitano ad istituire un organismo paritetico in cui le parti analizzano i dati sulle

assenze del personale e ne valutano cause ed effetti. Nei casi in cui tale analisi sveli scostamenti significativi e non motivabili, l'osservatorio è tenuto a proporre misure finalizzate a conseguire obiettivi di miglioramento che, se non vengono conseguiti nell'anno successivo, determinano il divieto di incremento delle risorse variabili dei fondi di amministrazione.

Manca totalmente, anche *per relationem*, la definizione dei criteri, metodi di analisi ed "indicatori di anomalia", sulla base dei quali misurare la "significatività dello scostamento" che giustifica la sanzione economica collettiva. È invece (correttamente) rimessa alla contrattazione di secondo livello la disciplina degli effetti delle assenze anomale sulla premialità individuale, per impedire antigiuridiche forme di responsabilità oggettiva che colpiscono nel mucchio senza effettivamente sanzionare i furbetti dell'assenza "strategica".

Per evitare che la norma si limiti ad un inutile effetto-annuncio sarebbe a questo punto opportuno definire a livello nazionale, con una direttiva o uno strumento simile, le tecniche di base, scientifiche ed oggettivamente (modalità di calcolo, target, algoritmi) che si dovrebbero imporre alle amministrazioni per misurare gli scostamenti. In assenza di tali strumenti il rischio è che la previsione normativa non sortisca alcun effetto concreto.

### **Il riassetto delle relazioni sindacali e i rischi della consociazione**

Qualche perplessità deriva dal riassetto delle relazioni sindacali, che avviene in sostanziale continuità con i principi dell'Intesa del 30 novembre 2016.

L'antica "concertazione", che la normativa di legge precedente aveva eliminato, si ripresenta sotto le mentite spoglie del "confronto". Come la concertazione il confronto è obbligatorio, se richiesto da una delle parti, fortemente procedimentalizzato e blocca le scelte gestionali per un periodo che va dai 15 giorni del comparto Istruzione ai 30 degli altri

(23) Sono ad esempio introdotte disposizioni quasi di interpretazione autentica per le assenze dovute a *day-hospital*, al ricovero domiciliare certificato dalla Asl o da struttura sanitaria competente, purché sostitutivo del ricovero ospedaliero o nei casi di *day-surgery*, *day-service*, pre-ospedalizzazione e pre-ricovero, che vengono equiparate, ai fini della determinazione del trattamento economico, al ricovero ospedaliero ed ai conseguenti periodi di convalescenza (vedi ad es. artt. 37 CCNL Funzioni centrali e 42 CCNL Sanità).

(24) Es. artt. 80 CCNL Funzioni centrali e 94 CCNL Sanità.

(25) S. Cassese, *Troppi premi agli statali. Manca il fattore produttività*, in *Il Corriere della Sera*, 7 marzo 2018. In questa direzione, si pone la previsione che prevede l'obbligo di programmazione mensile anticipata (salvo casi di necessità ed urgenza) per la fruizione dei permessi di cui alla L. n. 104 del 1992, al fine di "garantire le funzionalità degli uffici e la migliore organizzazione dell'attività dell'amministrazione" (v. ad es. l'art. 33 CCNL Funzioni centrali).

(26) Es. artt. 79 CCNL Funzioni centrali o 83 CCNL Sanità.

(27) Cfr. il comma 4-bis dell'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, aggiunto dall'art. 11 del D.Lgs. n. 75 del 2017.

comparti (28). Le posizioni delle parti sono riassunte in un verbale, che tuttavia viene curiosamente chiamato “sintesi”, per cercare di marcare una discontinuità rispetto al passato (29). In ogni caso, a prescindere dal *nomen* attribuito, non pare potersi revocare in dubbio che il verbale o la “sintesi”, comunque la si voglia chiamare, non mancherà di fomentare il consueto dibattito circa la sua natura e la possibilità di discostarsene senza incappare nella violazione dei doveri di correttezza e trasparenza dei comportamenti richiamati nel testo del contratto. Costituisce una novità invece l’“Organismo paritetico per l’innovazione”, costituito in tutti i comparti ad eccezione delle università. Esso è strutturato come un organismo di consultazione permanente, con potere propositivo (ma non interdittivo) su tutta una gamma di materie che afferiscono all’innovazione organizzativa di spettanza dell’amministrazione, ma che si attiva anche sugli istituti del lavoro agile, del benessere organizzativo, della prevenzione dello stress lavoro-correlato, monitorando l’attuazione dei piani di azioni positive e quindi sovrapponendo in parte le proprie competenze con quelle dei comitati unici di garanzia-CUG previsti direttamente dalla legge (30).

La contrattazione integrativa si pluralizza ed estende il suo campo di azione: per Istruzione e ricerca i livelli di contrattazione sono tre, svolgendosi a livello Ministeriale, Regionale e di Istituto; le funzioni centrali contrattano su oltre 22 materie, per le funzioni locali le materie sono oltre 24 e non attengono al solo rapporto di lavoro (come pure viene richiesto dall’icastica formula dell’art. 40, comma 1, D.Lgs. n. 165 del 2001).

Le risorse per la formazione dei docenti, che sono a carico dei bilanci (e quindi non hanno carattere contrattuale), per esempio, saranno gestite dalla contrattazione decentrata. Nello stesso comparto dell’Istruzione la contrattazione integrativa riprende corpo anche per la gestione dei *bonus* per gli insegnanti, uno degli aspetti più discussi della L. n. 107 del 2015 (cosiddetta legge sulla “Buona scuola”), che intendeva sul punto valorizzare il merito docente ed

incrementare autonomia e responsabilità del dirigente scolastico.

Il tesoretto (200 milioni di euro) stanziato dalla L. n. 107 del 2015 ai fini dei *bonus* viene parzialmente utilizzato (80 milioni l’anno 2018, 40 per l’anno successivo) per finanziare aumenti di stipendio “a pioggia”. La restante ridotta quota viene consegnata alla contrattazione integrativa di Istituto, cui spetterà definire “i criteri generali per la determinazione dei compensi finalizzati alla valorizzazione del personale”, ivi compresi quelli della Buona scuola. Senonché già la legge n. 107 definiva una specifica competenza, intestandola ad un comitato di valutazione (formato da docenti e rappresentanti dei genitori), per la definizione dei criteri a cui il Capo di Istituto dovrebbe attenersi nella scelta dei docenti annualmente meritevoli. Al di là di ogni diversa considerazione, quindi, si è verificata una sovrapposizione che non mancherà di destare conflitti interpretativi.

Un passaggio non molto convincente avviene in tema di profili ed inquadramenti professionali, dai quali dipende la programmazione dei fabbisogni, normalmente preposti ad individuare quella domanda di competenze che dovrebbe essere fisiologicamente sottratta alle scelte dei tavoli negoziali. In questo tema si dimostra come la privatizzazione continui a funzionare diversamente nel settore pubblico rispetto a quello privato, perché in quest’ultimo le scelte, dettate dalle esigenze del mercato e dagli imperativi della competitività, sono naturalmente lasciate all’autonomia datoriale.

In questa logica si colloca la previsione di commissioni paritetiche per la definizione di sistemi di classificazione professionale che dovranno formulare proposte organiche alla contrattazione integrativa verificando “i contenuti dei profili professionali in relazione ai nuovi modelli organizzativi” per “rappresentare in modo innovativo i contenuti professionali”, con l’obiettivo esplicito di definire “ulteriori opportunità di progressione economica per il personale apicale di ciascuna area o categoria” e verificare la “possibilità di operare una revisione degli schemi di remunerazione correlati alle posizioni di lavoro”.

(28) Artt. 6 comparto Istruzione e ricerca e art. 5 dei comparti Funzioni centrali, Funzioni locali e Sanità.

(29) La “sintesi” dovrà riportare il riassunto dei lavori e delle posizioni emerse a seguito del “dialogo approfondito sulle materie rimesse a tale livello di relazione al fine di permettere alle parti sociali di partecipare costruttivamente alla definizione delle misure che l’amministrazione intende adottare”.

(30) Art. 57, comma 1, D.Lgs. n. 165 del 2001. Il monitoraggio dell’attuazione dei piani di azioni positive predisposte dai CUG

avviene comunque in collaborazione con questi ultimi. Il comitato si riunisce almeno due volte l’anno ed in tutti i casi in cui l’amministrazione manifesti un’intenzione di progettualità organizzativa innovativa; può trasmettere proprie proposte progettuali e si relaziona con l’amministrazione e le parti della contrattazione integrativa (vedi ad es. artt. 9 CCNL Istruzione e ricerca e 6 CCNL Funzioni locali).

Insomma l'aggiornamento dei profili viene in buona parte collegata alla progressione di carriera ed economica dei presenti.

La contrattazione, infine, torna ad investire "i criteri per l'attribuzione dei premi di risultato" ed il rischio è quello che torni a svolgersi anche sugli stessi esiti della valutazione (31).

### **La retribuzione e la sfida (rinviata) della produttività del settore pubblico**

Anche per quanto attiene agli aspetti economici i rinnovi contrattuali mostrano alcuni scostamenti rispetto alla legge ed agli atti di indirizzo impartiti che tuttavia paiono un diretto effetto del ritardo con cui è stata riavviata la tornata contrattuale.

La legge richiedeva che le risorse per la contrattazione integrativa fossero distribuite in modo differenziato fra le varie amministrazioni al fine di attuare un'armonizzazione dei trattamenti accessori che colmasse le disparità esistenti, anche per la necessità di facilitare la mobilità all'interno dei nuovi maxi comparti (32).

Le risorse rese disponibili per i rinnovi contrattuali, come più volte evidenziato, corrispondevano mediamente a 85 euro lordi mensili per l'intero settore pubblico contrattualizzato, coincidenti ad un incremento retributivo percentuale a regime del 3,48% dall'anno 2018. Applicando questa percentuale alle retribuzioni medie dei dipendenti delle diverse amministrazioni ovviamente l'incremento corrisposto varia, perché più è alto il monte salari medio percepito (il cosiddetto "piede stipendiale"), più diviene cospicuo l'incremento riconosciuto. Per cui, ad esempio, gli 83,4 euro corrisposti ai dipendenti del comparto Funzioni centrali diventano 190 euro per i medici dell'Area Sanità, perché l'incremento percentuale del 3,48% viene applicato ad una base di calcolo più alta, ma lo stesso importo medio differisce anche fra le diverse amministrazioni dello stesso comparto Funzioni centrali (33).

Per avvicinare questi trattamenti complessivi e compensare le disuguaglianze preesistenti (derivanti perlopiù dalla diversa incidenza del salario accessorio definito in sede integrativa), la legge imponeva

quindi di distribuire in modo diseguale le risorse per il trattamento accessorio fra le amministrazioni dei comparti. Inoltre veniva richiesto dalla direttiva madre che le stesse risorse fossero suddivise in modo da incrementare in modo tendenzialmente proporzionale la quota di salario destinata a retribuire le componenti stipendiali e le altre voci retributive, fra cui la produttività.

I contratti collettivi sono riusciti in effetti ad omogeneizzare l'incremento tabellare (stipendiale), ma così facendo hanno distribuito in modo lineare la quasi totalità delle risorse disponibili. La quota rimanente (eccedente l'incremento stipendiale), a sua volta, non è stata suddivisa in modo perequato. In questa maniera, tuttavia, come ricorda la Corte dei conti: "si consolidano ed aumentano le differenze nella retribuzione complessivamente percepita dei dipendenti dei diversi Enti destinatari del rinnovo del contratto in esame", che peseranno anche ai fini dei successivi rinnovi contrattuali mantenendo, anzi acuendo, le differenze fra le basi di calcolo cui andranno applicati i futuri incrementi percentuali (34).

Per i Ministeri, per esempio, nulla è stato devoluto alla parte accessoria, perché l'incremento percentuale del 3,48% è stato destinato interamente allo stipendio, mentre per le amministrazioni del comparto con una retribuzione media più alta, la stessa quota percentuale del 3,48% vale di più, ed il *surplus* rispetto all'incremento del trattamento stipendiale è andato a finanziare la contrattazione integrativa (35).

Quindi gli incrementi destinati a confluire sui fondi di amministrazione risultano di ammontare significativamente diverso ed in luogo di omogeneizzare, consolidano ed aumentano le differenze della retribuzione percepita dai dipendenti degli enti destinatari del contratto. Risulta di conseguenza non raggiunto l'obiettivo della legge che costituiva, fra l'altro, uno degli obiettivi dello stesso riaccorpamento dei contratti nei nuovi macro comparti di contrattazione. Al contrario, le differenze di retribuzione accessoria fra le amministrazioni si acuiscono, si

(31) C. Dell'Aringa, *Contrattazione collettiva e ruolo dei dirigenti*, in C. Dell'Aringa e G. Della Rocca, *op. cit.*, 144.

(32) Art. 23, comma 1, D.Lgs. n. 75 del 2017.

(33) Per esempio la retribuzione media dei Ministeri al 31-12-2015 era di 28.401 euro, contro il 34.144 euro delle Agenzie fiscali, i 37.409 euro degli enti pubblici non economici ed i 53.712 euro dell'Agid.

(34) Corte dei conti, sez. riunite in sede di controllo, *Rapporto di certificazione sul CCNL delle funzioni centrali*, depositato il 23 marzo 2018, 6.

(35) L'aumento "lineare" nel comparto delle Funzioni centrali fa crescere di circa il 4,5% lo stipendio, quindi oltre il 3,48% previsto dalla legge di stabilità 2018. Le risorse rimanenti, per i fondi delle amministrazioni diverse dai Ministeri nel comparto Funzioni centrali oscillano dallo 0,2% dell'Agid allo 0,67% del CNEL.

riperpetueranno nel futuro e renderanno più complessa la mobilità (36).

Un effetto indotto dalla commentata scelta del contratto è la conferma delle miriadi di indennità preesistenti. Ogni amministrazione vede salvaguardate, con regole *ad hoc* e su misura, le proprie preesistenti indennità, frutto del consolidamento di voci retributive nate per retribuire la produttività, ma che sono state nel frattempo congelate in voci di spesa nei fatti divenute fisse e continuative e solo formalmente accessorie (37). Questa politica retributiva ha quindi disatteso l'obiettivo del recupero di produttività delle amministrazioni pubbliche che la parte accessoria della retribuzione è destinata ad incentivare. La sottovalutazione è in *re ipsa* e deriva direttamente dalle scelte in ordine alla distribuzione delle risorse per il comparto pubblico, che ha devoluto l'incremento programmato quasi esclusivamente sulla parte fondamentale della retribuzione.

Come si è anticipato le scelte collettive sono state condizionate in modo pressoché decisivo dal blocco contrattuale pluriennale. Dal 2009 in poi gli incrementi retributivi del lavoro pubblico sono stati pressoché nulli a fronte di un'inflazione reale cumulata fino al 2017 pari al 9,5% (38). La dinamica retributiva del settore pubblico è stata talmente decelerata da compensare totalmente il differenziale che si era venuto a creare nel decennio precedente con il settore privato (39). Era quindi molto difficile in questa fase non destinare la massa salariale nella quasi interezza alla retribuzione stipendiale, anche perché il triennio contrattuale 2016-2018 era già trascorso per due terzi.

Con riferimento agli istituti destinati ad incentivare la produttività ed il merito, i contratti recepiscono quanto prescritto dal D.Lgs. n. 74 del 2017.

La griglia imposta dall'art. 19 del D.Lgs. n. 150 del 2009 vecchio testo (le cc.dd. fasce di merito) è stata sostituita da un rinvio alla contrattazione integrativa a cui spetta il doppio compito di individuare la misura della maggiorazione del premio individuale (che non potrà essere inferiore al 30% del valore medio dei premi attribuiti *pro-capite*) e di definire le quote di personale a cui attribuirle, che devono comunque essere "limitate" (40). Resta confermato che la quota di risorse a cui attingere per i premi i dovrà essere reperita nell'ambito delle risorse di parte variabile che confluiscono al fondo che possono essere anche molto esigue.

### **Il revirement del modello di relazioni sindacali. Oltre il guado?**

Il doppio intervento normativo e contrattuale ha nuovamente sintonizzato il sistema di produzione delle regole sui canoni pre-crisi, azzerando buona parte dell'armamentario costruito dalla riforma preesistente e riproponendo modalità di tipo consensuale e concertativo.

A partire dal 1973 infatti ogni intervento di riforma del lavoro pubblico veniva preceduto da un accordo con le organizzazioni sindacali, chiamate a condividere obiettivi politici in cambio di una maggior responsabilizzazione sul piano della spesa (41). Dalla seconda stagione del centro destra in poi il Governo ha iniziato a "giocare di anticipo", predisponendo batterie di disegni di legge su cui sentire solo successivamente le organizzazioni sindacali con le quali ha raggiunto accordi a volte disgiunti (42). Infine, successivamente alla crisi del primo decennio del secolo, sulla base dell'imperativo del controllo finanziario, i Governi dell'ultima legislatura hanno praticato una disintermediazione che andava anche oltre il timido modello di dialogo sociale del periodo

(36) Le differenze retributive tra le amministrazioni sono tuttavia aumentate solo in termini reali e non in termini percentuali (in quanto ogni amministrazione ha fruito del medesimo incremento percentuale). Questo effetto è stato peraltro favorito anche dagli atti di indirizzo, che hanno quantificato distintamente le risorse per ministeri e agenzie fiscali (settore Stato) e le risorse delle altre amministrazioni del settore pubblico (diverse dallo Stato), senza dettare indicazioni per il trasferimento da un settore all'altro. Tale scelta appare a sua volta condizionata dalle norme, considerato che lo stanziamento delle risorse per lo Stato avviene tramite la legge annuale di bilancio, mentre le altre amministrazioni provvedono al finanziamento del CCNL con oneri a carico dei propri bilanci (art. 48, comma 2, D.Lgs. n. 165 del 2001).

(37) Da ultimo Dell'Aringa, *op. cit.*, 137. Sulla carta gli aumenti retributivi destinati alla retribuzione accessoria sarebbero dovuti essere di carattere variabile, perché collegati alla produttività. Nei fatti si sono consolidati nel tempo, sotto forma di indennità e progressioni economiche stabili, perdendo il collegamento con i miglioramenti di efficienza.

(38) Dati di contabilità nazionale.

(39) Corte dei conti, *Relazione 2016 sul costo del lavoro pubblico 2016*, 25 ss., che segnala come dal 2010 il dato cumulato della spesa per redditi del pubblico impiego segni una sorprendente riduzione di quasi 11 miliardi (il 6,3% in meno!), con un riposizionamento della variabile ai livelli del 2006, annullando di fatto due tornate contrattuali.

(40) Ad es. art. 78 del CCNL Funzioni centrali, che destina il 30% della maggioranza delle risorse variabili alla performance individuale (art. 77, comma 3) mentre il CCNL Istruzione e ricerca - sezione Università (fondo aree a, b, c) destina la stessa percentuale del 30% alla produttività organizzativa (art. 64, comma 3).

(41) Si veda G. Giugni *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, 2003; nonché prima G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996 e, dopo, A. Mari, *La privatizzazione dell'impiego pubblico*, in G. Melis (a cura di), *Impiegati*, Torino, 2004, 163.

(42) R. Chiarini, *op. cit.*, 123



immediatamente precedente. Anche in questi casi ci si è potuto domandare se lo stile impositivo fosse testimonianza di una visione ultramaggioritaria o l'effetto di un dato meramente congiunturale.

Con i decreti legislativi "Madia" ed i successivi contratti collettivi si torna alle precedenti prassi concertative, con una legislazione negoziata ed un contratto collettivo che si incarica nuovamente di attuare una sorta di delegificazione organica, con un ruolo sussidiario rispetto alla fonte statale.

Ciononostante l'ultima riforma non rinuncia ad alcuni postulati dell'unilateralità (ad esempio è confermata la possibilità di atti unilaterali sostitutivi dei mancati accordi ed è ribadita la non negoziabilità dell'organizzazione del lavoro, ciò che ha portato ad escludere, nei contratti appena sottoscritti, la possibilità di contrattare l'articolazione dell'orario di lavoro, i turni e la reperibilità). Il risultato conclusivo mostra equilibrio. Il sistema delle regole è nuovamente orientato su basi paritarie, confermando la tradizione contrattuale e partecipativa del precedente assetto di relazioni collettive.

Pare, quindi, al momento risolto uno degli interrogativi che ci si è posti in premessa: la dialettica interna fra poteri, nonostante il sempre più pressante imperativo economico e la trasformazione

maggioritaria del sistema politico, non ha (almeno attualmente) mutato la natura e la funzione della contrattazione collettiva e del ruolo del sindacato, un ruolo che appare per certi versi patrimonio acquisito del nostro assetto di relazioni industriali (43).

Rimangono tuttavia alcune preoccupazioni che derivano dai nuovi assetti negoziati, per il rischio che a contratti nuovi si associno comportamenti vecchi, con la possibilità di derive cogestionali deresponsabilizzanti, anche perché rimane pregiudicato il problema relativo alla creazione di una vera dirigenza, attrezzata giuridicamente, moralmente e politicamente per reggere il ruolo di controparte in sede decentrata, interpretando correttamente il conflitto anche senza il paravento dell'unilateralità. Fino a quando non si verificherà questa condizione il rischio è quello di costituire nelle pubbliche amministrazioni, e non solo sui tavoli decentrati, una grande piazza con un convitato di pietra: un datore di lavoro pubblico sovrastato da vincoli contrattuali e piegato dalle opportunità politiche (e quindi dalle esigenze di autoconservazione nel ruolo), strutturalmente incapace di resistere alla pressione sindacale e che finisce nuovamente con il distribuire a pioggia risorse ed opportunità (44).

(43) L. Zoppoli, *Bentornata realtà*, cit., 21.

(44) A. Bellavista, *op. cit.*