



Università degli Studi di Macerata
Facoltà di Giurisprudenza
Dipartimento di Diritto privato e del lavoro italiano e comparato

W.P. Libertà, lavoro e sicurezza sociale
12/12

ISSN – 2239-5083
Università degli Studi di Macerata
Piaggia dell'Università 8-11
62100 MACERATA
W.P. Libertà lavoro e sicurezza sociale

Il sistema della contrattazione collettiva nelle Pubbliche Amministrazioni *

Antonio Di Stasi (Università Politecnica delle Marche)

*Relazione al convegno del 21 maggio 2010 su “Il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione”

Il mio contributo, o meglio rappresentazione del sistema della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni, si articolerà in tre atti:

1. Il primo è pensato per gli studenti, che gradiscono un'esposizione semplice, lineare, direi quasi idilliaca della materia, senza mettere avanti problemi interpretativo-esegetici.

2. Il secondo atto, invece, è dedicato ai cultori della battuta ricercata, di coloro cioè che apprezzano la sottile ironia delle sfumature, e sarà concentrata sui soggetti della contrattazione collettiva e, in particolar modo, su coloro che rappresentano gli interessi dei lavoratori, abilitati a stipulare i contratti collettivi: sia il contratto collettivo nazionale che il contratto collettivo integrativo o decentrato.

Una storia seria, quella sulla riforma della rappresentanza e della rappresentatività nel settore pubblico, che, però, come vedremo, rischia di alimentare il faceto a dispetto del serio.

3. Il terzo atto ha tinte, invece, più fosche: un sogno, quello di unificare le regole del settore pubblico con le regole del settore privato, che si interrompe bruscamente.

Le recenti modifiche al sistema della contrattazione collettiva per i dipendenti pubblici, quelle della c.d. “era Brunetta” (l. n. 15 e d.lgs n. 150 del 2009, *in primis*), rompono, rivoluzionano, *tradiscono* l'idea fondante perseguita dal legislatore del 1992/93, con il d. lgs. n. 29 e, ancor prima, con la legge quadro n. 93 del 1983, che, appunto, si orientava nel senso della de-legificazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti.

Atto primo.

Si racconta agli studenti, ed è vero, che il lavoratore preso singolarmente, quando deve pattuire le regole da applicare al rapporto di lavoro, si trova in una condizione di enorme debolezza: ecco perché la parità contrattuale si stabilisce soltanto nel momento in cui i lavoratori si coalizzano tra loro, e si organizzano attraverso un soggetto che li rappresenta collettivamente.

Questa, in estrema sintesi, è la funzione della contrattazione collettiva, quale momento di regolamentazione (un po' più equilibrata rispetto a quella individuale) e disciplina uniforme dei rapporti di lavoro.

Ed infatti, i lavoratori acquistano forza contrattuale sia attraverso l'organizzazione sindacale, sia perché, oltre a coalizzarsi, utilizzano mezzi di lotta e coazione: lo

sciopero è uno di questi.

Quando il legislatore della legge delega del '92, che poi fu esercitata con il d. lgs. n. 29 del 1993, pensò a una riforma della pubblica amministrazione, la pensò sia per rendere la stessa più efficiente, perché si veniva da un momento in cui tutti ravvisavano la crisi dell'agire amministrativo, sia (anche) perché questa esigenza riformatrice si incontrò ed intrecciò con un'altra esigenza, direi, quasi storica, sollecitata dal ciclo di lotte degli anni '70, quella dei sindacati dei lavoratori pubblici di poter ottenere uno *status* giuridico simile a quello dei lavoratori privati e di poter regolamentare, attraverso la contrattazione collettiva, le regole che poi si sarebbero applicate al loro rapporto di lavoro.

E' ben noto, ovviamente, che la privatizzazione del pubblico impiego non avvenne in un colpo solo, con il d. lgs. n. 29 del 1993, tanto che si è soliti periodizzare, parlando addirittura di “prima privatizzazione” e, poi, di ulteriori *step*, tutti orientati in senso espansivo, riformatore, fino a che non si sono avveritate le prime avvisaglie di una sorta di ripensamento di questa grande estensione delle regole privatistiche al rapporto di lavoro pubblico in alcune leggi finanziarie degli ultimi anni, che precedono il 2009-2010.

In sostanza, la cosiddetta privatizzazione portò a compimento l'idea che, anche nel settore pubblico, le regole da applicare al rapporto di lavoro dovessero essere stabilite con un contratto collettivo e che fosse previsto, come per il settore privato dal Protocollo del 23 luglio 1993, di stabilire due livelli di contrattazione: la contrattazione collettiva da esercitare a livello nazionale, ed una contrattazione collettiva decentrata o integrativa per ente o azienda, con la specificazione che il contratto collettivo nazionale aveva per la parte normativa una durata quadriennale e, per la parte economica, una durata biennale.

Anche il sistema di relazioni è di intuitiva comprensione ed è disegnato sulla falsariga di quello del settore privato.

Da un lato sta l'organizzazione sindacale dei lavoratori - quindi federazioni dei lavoratori pubblici o dei singoli settori o comparti della pubblica amministrazione, che poi aderiscono alle confederazioni sindacali -; dall'altro lato si costruisce come agente negoziale, un po' sulla falsariga dell'esperienza privatistica, un soggetto, segnatamente l'ARAN, che è l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni.

Ovviamente, l'ARAN avrà un ruolo particolarmente importante per la contrattazione collettiva nazionale, mentre rivestirà una funzione “ancillare”, più di assistenza, per

la contrattazione collettiva integrativa, che invece verrà lasciata al dirigente dell'ente o della struttura amministrativa.

Ho già accennato prima che così come l'organizzazione sindacale si plasma a seconda dei comparti o settori della pubblica amministrazione, così il contratto collettivo varierà a seconda del settore o del comparto omogeneo.

E quindi, semplificando, dovremo prevedere a livello nazionale non soltanto un contratto collettivo di categoria - così lo chiameremmo nel settore privato, di comparto in quello pubblico - ma addirittura la suddivisione nel mondo contrattuale pubblico in comparti deve avvenire da parte di un accordo intercompartimentale, cioè un accordo che riguarda e rende omogenee le regole per più comparti per tutto il settore pubblico.

I compiti demandati al contratto nazionale di comparto sono quelli della determinazione della disciplina normativa e, soprattutto, della definizione del trattamento economico *standard*..

Invece, al contratto collettivo decentrato integrativo, quello di II livello, è riservata principalmente una competenza relativa al solo trattamento economico accessorio, legato, cioè, a forme di produttività o, come si dice oggi nel decreto Brunetta, di *performances*, cioè di impegno e raggiungimento dei risultati da parte dei dipendenti.

Ho accennato prima alla durata della contrattazione collettiva prevista dal Protocollo del '93: e però voi sapete che con un Accordo, sempre interconfederale, del 22 gennaio del 2009, il sistema della contrattazione collettiva è stato rivisto dalle parti sociali, da quasi tutte, fatta eccezione da alcune, in primo luogo la CGIL, che non hanno sottoscritto quel nuovo modello contrattuale, il quale pur lasciando inalterato il sistema organizzato su due livelli contrattuali, modifica, per esempio, la durata del contratto collettivo, non prevedendo più la suddivisione quadriennale/biennale - parte normativa/parte economica, ma riducendo e unificando a 3 anni la durata del contratto collettivo.

Atto secondo.

Passando agli attori e soggetti della contrattazione collettiva, visti soprattutto dal lato dei lavoratori, occorre subito evidenziare che le regole sulla rappresentanza e rappresentatività dei lavoratori pubblici, contrariamente ad altre regolamentazioni, hanno rappresentato un momento di avanzamento, che doveva esser preso ad esempio dal settore privato. Ed infatti, se gran parte della disciplina privatistica è

stata estesa ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, con riferimento alle regole di rappresentanza e rappresentatività, invece, la regolamentazione stabilita da un decreto legislativo del 1997 (n. 96 del 4 novembre) per il solo settore pubblico (poi anche essa incorporata nel Testo Unico, il d.lgs n. 165 del 2001) viene presa a modello per la sua estensione dal pubblico al privato, così che l'universo mondo del lavoro fosse sotto la medesima disciplina.

Occorre, dunque, chiedersi la ragione di questa particolarità, del perché la regolamentazione della rappresentanza e della rappresentatività, anche ai fini della contrattazione collettiva, è così avanzata nel settore pubblico.

La risposta non può prescindere dal ricordare l'esito di un *referendum* abrogativo della disciplina sulla rappresentatività e rappresentanza del 1995, all'esito del quale, per il settore pubblico, il legislatore è stato costretto ad intervenire ed a disegnare un sistema attraverso cui è possibile eleggere una rappresentanza sindacale unitaria (RSU) dei lavoratori in ogni ente o sede di contrattazione nel settore pubblico; un sistema, quindi, attraverso cui è possibile eleggere dei rappresentanti dei lavoratori da parte di tutti i prestatori di lavoro, sia sindacalizzati che non, con metodo proporzionale, ma su liste presentate dai sindacati, e utilizzare queste elezioni non soltanto per eleggere la rappresentanza sindacale sul luogo di lavoro, ma anche per determinare la capacità rappresentativa di ogni sindacato alla luce del dato elettorale per le elezioni delle RSU e alla luce del dato associativo, cioè del numero iscritti a quel sindacato sul totale degli iscritti.

Si pensa così di mediare questi dati, quello del successo elettorale del sindacato ed il numero degli iscritti sul totale dei sindacalizzati, e la media di questi due dati porta ad identificare la capacità rappresentativa di ogni sindacato.

Per una comprensibile esigenza di selezione, solo il sindacato che raccoglie almeno il 5% come media tra il risultato elettorale e quello del tasso di iscrizione, cioè solo quel sindacato che ha almeno il 5% di capacità rappresentativa, può sedersi al tavolo negoziale per contrattare il contratto collettivo che viene applicato a questo o a quel comparto o a quel settore omogeneo della pubblica amministrazione.

Formato il tavolo negoziale del contratto collettivo nazionale, vedremo sedere da un lato l'ARAN e altri soggetti dell'amministrazione pubblica, dall'altro lato i sindacati rappresentativi, i quali peseranno non col classico principio "una testa, un voto", ma in proporzione alla propria capacità rappresentativa. Ci saranno, ad esempio, sindacati che rappresenteranno il 10% dei lavoratori, ci saranno sindacati che rappresenteranno il 30% dei lavoratori.

Una volta che la trattativa raggiunga una ipotesi condivisa, occorre chiedersi quale sia la regola sulla stipulazione in caso di divisione del fronte sindacale.

La disciplina prevede che il contratto collettivo venga stipulato dall'ARAN soltanto allorquando, sull'ipotesi di accordo, vi sia almeno il consenso del 51% di capacità rappresentativa da parte di uno o più sindacati. Questa regola non ha posto, diciamo così, particolari questioni interpretative fino a poco tempo fa, fino a quando, cioè, si è rotta l'unità sindacale tra CGIL, CISL e UIL e segnatamente, per quel che ci riguarda, nel febbraio del 2009.

È accaduto che per il c.d. "Parastato", il comparto degli enti pubblici non economici, sull'ipotesi dell'accordo proposto dall'ARAN erano disposti a firmare due sindacati che non arrivavano al 51%. Così l'ARAN ha deciso, dopo tanti anni, di cambiare la propria interpretazione e ritenere che la capacità rappresentativa non andasse verificata o quantificata sulla base del gradimento ricevuto da tutti i sindacati, anche da quelli che non superavano la soglia del 5%, non prendendo come parametro di riferimento i risultati dell'elezione delle RSU, ma ha deciso di valutare la capacità rappresentativa, direi di secondo grado, e cioè alla luce di una proporzione, soltanto tra i sindacati che supererano almeno il 5% di capacità rappresentativa: in questo modo, l'ARAN ha riposizionato tutti i valori, permettendo così a questi due sindacati su cinque, di superare di poco il 51% e firmare con loro il contratto collettivo.

Secondo il mio modesto avviso, un tale "ripensamento interpretativo" tradisce lo spirito della riforma introdotta nel '97, perché appunto quella riforma voleva che l'agente negoziale in rappresentanza dei lavoratori fosse genuinamente rappresentativo di tutti lavoratori stessi e, quindi, il calcolo della rappresentatività creativa non andrebbe fatto riposizionando i valori con un calcolo di secondo grado, come invece deciso "furbescamente".

Ma questo è un problema sorto e risolto, diciamo così, recentemente. Invece, coeva alla riforma, con riferimento alla contrattazione integrativa o decentrata, si è subito scelta una strada incoerente con una normativa che cercava di quantificare la capacità rappresentativa "allo zero virgola". Si è accennato alla circostanza che, a livello decentrato, i lavoratori eleggono la propria rappresentanza, la RSU, con un metodo proporzionale su liste sindacali, per cui tutto porterebbe a pensare che l'agente negoziale della contrattazione integrativa decentrata debba essere la Rappresentanza Sindacale Unitaria, quella scelta da tutti i lavoratori per rappresentarli. E invece ciò non è accaduto, perché si è complicata la situazione prevedendo che l'agente negoziale per la contrattazione integrativa vedesse al tavolo i rappresentanti dei sindacati firmatari del contratto collettivo e la RSU, senza

specificare una regola che resolvesse eventuali divergenze tra la RSU e i rappresentanti dei sindacati, tanto che spesso la questione è stata portata nelle aule giudiziarie (ogni qual volta la rappresentanza eletta dai lavoratori veniva messa in minoranza al tavolo della negoziazione decentrata dai rappresentanti dei sindacati, firmatari il contratto collettivo nazionale).

Atto terzo.

Se l'atto secondo è riferito ai soggetti, l'atto terzo è riferito all'oggetto, alle materie, agli spazi della contrattazione collettiva.

Qui la trama si fa drammatica, alla luce delle modifiche introdotte dalla legge n. 15 del 2009: da una legge delega, cioè, che già prevede essa stessa delle disposizioni immediatamente efficaci, produttive di effetti, a cui è seguito il decreto legislativo di attuazione n. 150 del 2009, meglio conosciuto come "decreto Brunetta".

Va ricordato che quando nel '92/'93 iniziò il processo di privatizzazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, già si evidenziò che restava un'ombra per una completa parificazione delle regole tra pubblico e privato, soprattutto con riferimento alle regole sulla contrattazione collettiva.

Alcune materie, sette materie corpose, erano escluse dalla competenza contrattuale collettiva, restavano cioè riservate alla competenza del legislatore.

Quest'ombra, o gradazione di grigio, a mio avviso, oggi si è trasformata con la legge n. 15 del 2009 e, ancor più, con il successivo decreto Brunetta in un profondo nero.

Due sono le ragioni sostanziali che portano a questo cupo giudizio. Innanzitutto, vengono moltiplicate le materie sottratte alla competenza dell'autonomia collettiva (si pensi soltanto ad alcuni importanti aspetti relativi ai provvedimenti disciplinari, ma non solo); secondariamente, per modo di dire, si passa ad una inversione dell'ordinaria regola per cui la contrattazione collettiva poteva sempre intervenire sulle materie regolamentate dalla legge, fatta eccezione per quelle ad essa riservate.

Oggi si arriva al suo esatto contrario: e cioè, per effetto della legge delega, il comma 2 dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001 viene così modificato:

“Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro, la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche o a categorie di essi possono essere derogate da successivi contratti, accordi collettivi, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge”.

Ecco, quindi, l'inversione della regola per cui il contratto collettivo, nell'esperienza nel settore privato, può derogare, ovviamente *in melius*, alla previsione legislativa: ora ciò non è più possibile se non è la stessa legge che autorizza la contrattazione a modificare quanto previsto in essa. Quindi questa norma, che è indiscutibilmente una delle norme chiavi della riforma, rovescia radicalmente il principio su cui si era incardinato il sistema in precedenza. D'ora in avanti i contratti collettivi potranno disapplicare norme di legge solo qualora ciò sia espressamente previsto dalle stesse. E, addirittura, non fidandosi evidentemente nemmeno di se stesso, il legislatore prevede che in questo caso la clausola o il contratto sono nulli per violazione di norme imperative, applicando gli articoli 1339, 1419 del codice civile.

Ma la forte limitazione dell'autonomia collettiva non riguarda soltanto la contrattazione collettiva nazionale, ma anche ed in misura ancora maggiore la contrattazione collettiva integrativa o decentrata, e ciò sotto due profili:

a) perché il trattamento accessorio - abbiamo detto all'inizio che è uno dei compiti della contrattazione integrativa di prevedere trattamenti economici accessori legati al raggiungimento dei risultati - è oggi condizionato dalla realizzazione della cosiddetta *performance*, alla realizzazione, cioè di determinati *standard* d'impegno. La valutazione esce, però, dal controllo sindacale, perché è il dirigente (ovvero l'amministrazione) che decide autonomamente quando si raggiungono quei livelli, chi li raggiunge, chi ha diritto e chi non ha diritto a percepire il trattamento accessorio. Si ha, in sostanza, un ritorno a principi autoritativi o di verticalizzazione delle relazioni di potere sul luogo di lavoro pubblico;

b) l'art. 54 del decreto Brunetta prevede che, qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione del contratto collettivo integrativo, l'amministrazione può provvedere unilateralmente, ritornando così a forme di regolamentazione unilaterale del rapporto di lavoro. Quindi il decreto Brunetta, come anche alcuni precedenti interventi, per esempio il decreto legge 112 del 2008, riducono gli spazi della contrattazione collettiva. Ed è questo un giudizio su cui tutti i commentatori sono d'accordo.

Ma mi chiedo: l'intervento di riduzioni degli spazi della contrattazione collettiva è da segnalare solo per questo?

Direi di no, perché rinasce un ruolo pressante degli organi di controllo della spesa.

Uno degli sforzi fatti dal legislatore favorevole alla privatizzazione, dal d.lgs n. 29 del 1993 in poi, è stato quello di ridurre il potere di veto della Corte dei conti, vero sbarramento ogni volta che si rinnovava un contratto collettivo: ciò in quanto, voi capite, l'Amministrazione, nell'accettare degli aumenti retributivi, deve considerare

la spesa che va inserita nel bilancio. Il ruolo della Corte dei conti e degli organi di controllo, che si era cercato di limitare al massimo, adesso è invece risorto, perché si prevede il carattere inderogabile della certificazione della Corte dei Conti. Qualora la Corte ritenga di non certificare l'accordo, non è che le parti devono trovare il finanziamento, la copertura a quella spesa: no, viene posto nel nulla l'accordo raggiunto, tanto che si dice testualmente: "sorge in capo alle parti, un vero e proprio impedimento alla stipula", con obbligo di iniziare praticamente da capo la trattativa.

Questo vincolo finanziario che vi ho appena illustrato riguardo la contrattazione collettiva nazionale è ulteriormente pressante per la contrattazione collettiva decentrata, tanto che le Amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata accordi in contrasto con i vincoli risultanti e non previsti negli strumenti di programmazione di ciascuna di esse. Come nelle altre ipotesi sullo sfornamento delle competenze per materia, anche in questo caso il legislatore ha sanzionato le cause difformi con la nullità, specificando (*sic, n.d.r.*) che, essendo nulle, non possono essere applicate.

Conclusioni.

Dopo quanto si è detto, alla luce proprio del dato normativo, a cui si è fatto riferimento pedissequamente per evitare fraintendimenti, penso che sia curioso e divertente leggere un passo del comunicato stampa che il Consiglio dei ministri ha distribuito il giorno dell'approvazione del d.lgs. n. 150 del 2009, di attuazione della l. n. 15 del 2009, con riferimento alla contrattazione collettiva: "il decreto si propone di dare vita a un processo di convergenza con il settore privato".

Una sorta di mistificazione, insomma, perché nel momento in cui si opera una rottura con il sistema della contrattazione collettiva del sistema privatistico, il decreto Brunetta viene presentato come un ulteriore passo verso l'unificazione delle regole tra settore pubblico e privato.

Siamo ai titoli di coda: "la situazione è grave ma non è seria".

La fine del sogno della unificazione del diritto del lavoro pubblico con quello privato è sotto sigillo e il timbro riporta: "decreto Brunetta".