

## Area 3 - Le caratteristiche del lavoro pubblico

### Modulo 5 – I contratti e le relazioni sindacali tra contratti e norme di legge

#### Lezione 3.5.1 – Il rapporto tra Legge e Contratto

##### Introduzione

Salve, mi chiamo Federico Bozzanca e sono un sindacalista della CGIL.

In questo video affronteremo il tema della Contrattazione collettiva nei settori del lavoro pubblico.

Obiettivo della lezione è disegnare un quadro di sintesi sul tema, fornendo le conoscenze di base sull'argomento.

##### I CCNL

Prima di cominciare è bene porsi alcune domande. Ad esempio, chi e attraverso quale strumento decide quanto si pagano i dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche? Come si determina l'orario di lavoro? E, infine, come si inquadrano i dipendenti?

Ebbene, a regolamentare questi aspetti del rapporto di lavoro di un dipendente pubblico sono i Contratti Collettivi Nazionali dei Lavoratori (CCNL), esattamente a come avviene nei settori privati. La contrattazione, infatti, rappresenta una fonte fondamentale in un rapporto dialettico con la legge.

##### I CCNL in Italia

Nel nostro Paese è sempre stata molto dibattuta l'utilità di un sistema che avesse come fonte la contrattazione collettiva.

Da una parte c'è chi ha sostenuto che si dovesse arrivare ad una piena equiparazione tra lavoratori pubblici e lavoratori privati, consegnando alla contrattazione collettiva una funzione sovraordinata nella regolazione del rapporto di lavoro. Dall'altra, invece, c'è chi ha sostenuto l'atipicità del rapporto di lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, sostenendo, quindi, che lo spazio delegato alla contrattazione dovesse essere limitato dall'intervento legislativo.

È in questa dialettica che si è sviluppato l'intervento del legislatore che recentemente, nel 2017, ha trovato un nuovo equilibrio.

##### I principi della Riforma del 2017

Ma quali sono i principi alla base della scelta che è stata fatta? La riforma introdotta dal D.Lgs. 75/2017 favorisce un nuovo equilibrio tra legge e contratto, introducendo una sorta di riabilitazione della contrattazione tra le fonti di rango più generale. Ma non arriva ad una reale equiparazione tra lavoro pubblico e privato.

La più importante novità è stata lo stabilire che la fonte legislativa non debba occupare uno spazio diverso e più ampio rispetto a quello che ha nel lavoro privato.

## Il Testo unico del pubblico impiego

Prima di proseguire, analizziamo nel dettaglio gli articoli delle normative vigenti che regolano il rapporto di lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni. In particolare, tutti questi atti sono contenuti nel Testo Unico del Pubblico Impiego, meglio conosciuto come TUPI.

Tra gli articoli più importanti che richiamano il tema della contrattazione collettiva, approfondiremo:

- l'art. 2;
- l'art. 5;
- e, infine, l'art. 40.

### L'Art. 2 del TUPI

L'Articolo 2, comma 2 del TUPI recita: "I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano ((o che abbiano introdotto)) discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate ((nelle materie affidate alla contrattazione collettiva ai sensi dell'articolo 40, comma 1, e nel rispetto dei principi stabiliti dal presente decreto,)) da successivi contratti o accordi collettivi ((nazionali)) e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili ((...))."

In soldoni, l'articolo 2 dice che la legge che riguarda i rapporti di lavoro pubblico può essere derogata in alcune materie affidate alla contrattazione collettiva. La deroga può essere attivata però solo entro certi limiti, e cioè:

- nelle materie affidate alla contrattazione collettiva, ai sensi dell'articolo 40;
- nel rispetto dei principi del Decreto;
- a livello nazionale.

In sostanza, la contrattazione collettiva potenzialmente può svolgere una funzione incisiva con una forte attenuazione dei vincoli imposti dalla etero regolamentazione.

### L'Art. 5 del TUPI

L'articolo 5, invece, sul Potere di organizzazione dice che: "le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, nel rispetto del principio di pari opportunità, e in particolare la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatte salve la sola informazione ai sindacati ovvero le ulteriori forme di partecipazione, ove previsti nei contratti di cui all'articolo 9. (...)".

In questo articolo, dunque, il legislatore chiarisce che l'organizzazione degli uffici è sottratta alla contrattazione, ma può essere oggetto di altre forme di partecipazione. Su questo punto si registra la maggiore distanza con il lavoro dei settori privati.

### L'Art. 40 del TUPI

Infine, l'articolo 40 dice: "La contrattazione collettiva disciplina il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali e si svolge con le modalità previste dal presente decreto. Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla

valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità, la contrattazione collettiva è consentita nei limiti previsti dalle norme di legge.

Sono escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali (...)."

Dalla lettura dell'articolo si individuano 3 tipologie di materie:

1. quelle per le quali è possibile contrattare nell'ambito di limiti definiti dalla legge;
2. quelle per le quali non è prevista la contrattazione (ma sono previste altre forme di partecipazione);
3. quelle per le quali è possibile contrattare.

Vediamole in dettaglio...

#### Contrattazione nell'ambito di limiti definiti dalla legge

Per quanto riguarda il primo punto, cioè la contrattazione nell'ambito di limiti definiti dalla legge, si evince chiaramente che si è attribuito nuovo spazio alla contrattazione collettiva, soprattutto sul versante della valutazione dei dipendenti, materia che la precedente legge regolamentava in modo rigido.

#### Nessuna contrattazione

Per quanto riguarda il secondo punto poi, cioè le materie per le quali non è prevista la contrattazione, gli istituti della partecipazione limitano il potere unilaterale del datore di lavoro pubblico.

In questo modo, si instaurano forme costruttive di dialogo tra le parti su atti e decisioni di valenza generale delle Amministrazioni in materia di:

- organizzazione;
- atti aventi riflessi sul rapporto di lavoro;
- diritti di informazione sugli stessi.

#### Possibile contrattazione

Infine, per il terzo punto, relativo alla possibile contrattazione, le materie che ritroviamo nei CCNL sono:

- retribuzione;
- orario di lavoro;
- contrattazione integrativa;
- progressioni economiche;
- erogazione integrativa;
- salute e sicurezza;
- utilizzo di tipologie flessibili;
- conciliazione tempi vita e di lavoro;
- disabilità.

Il potere sostitutivo dell'Amministrazione è solo per evitare un pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa, pregiudizio che va dimostrato dalla stessa Amministrazione.

#### Rapporti tra legge e contrattazione

Il rapporto tra legge e contrattazione ha subito negli anni modificazioni profonde, spesso derivate dall'errata convinzione che dare più spazio ai contratti avrebbe ridotto l'efficienza della PA.

Un esempio di questo atteggiamento è dato dal D.Lgs. 150/2009 (Riforma Brunetta) che aveva riservato completamente alla legge il processo di valutazione e di erogazione delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale. Il Decreto aveva infatti imposto una suddivisione a priori dei dipendenti in tre fasce di merito.

La successiva Riforma Madia, rinnovando l'art. 19 del D.Lgs. 150/2009, sancisce che è la contrattazione integrativa, nella sua autonomia, a stabilire a cosa finalizzare la quota prevalente (performance individuale o organizzativa) e rinvia alla contrattazione integrativa per i criteri di assegnazione.

### L'importanza della contrattazione integrativa

Prima di chiudere vediamo come la contrattazione collettiva ed in particolare la contrattazione integrativa può contribuire a costruire risultati positivi.

La contrattazione integrativa parte dalla constatazione che quando parliamo di Pubbliche Amministrazioni parliamo di realtà molto differenti tra loro. L'organizzazione di un Ente di grandi dimensioni, infatti, non è equiparabile né a quella di un piccolo Comune, né a quella di un ospedale. Queste differenze non possono che avere degli effetti sulle politiche del personale, sulle scelte specifiche di incentivazione dello stesso, e difficilmente possono ritrovarsi in un'unica regola definita per via legislativa.

In questi casi, la contrattazione su diversi aspetti della gestione del personale può rispondere a due esigenze:

- 1) la necessità di dare risposte specifiche a contesti molto differenti;
- 2) l'esigenza di coinvolgere il personale, attraverso i propri sindacati, nella scelta delle strategie più adatte ai processi di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza del servizio in questione.

### Conclusioni e Riepilogo

Bene, siamo giunti alla fine di questa lezione.

Ti ricordo che abbiamo introdotto:

- i CCNL;
- i principi della Riforma del 2017;
- il Testo Unico del Pubblico Impiego;
- l'importanza della contrattazione integrativa.

Buon proseguimento...