

Tra legge e contrattazione: il nuovo sistema delle fonti e la “distanza” dal modello del lavoro privato

di PATRIZIO CALIGIURI

SOMMARIO: Premessa; 1. Il quadro legale previgente; 2. I limiti della contrattazione e le ragioni della riforma; 3. I più recenti interventi in materia di contrattazione collettiva; 4. La contrattazione nella legge delega n. 15 del 2009 e nel decreto legislativo n. 150 del 2009; 5. Le modifiche al rapporto tra legge e contrattazione; 6. La contrattazione integrativa e il rapporto tra i diversi livelli contrattuali; 7. Conclusioni.

Premessa.

La legge delega n. 15 del 2009 ed il decreto legislativo del 27 ottobre 2009, n. 150, segnano una svolta sensibile nel sistema di contrattazione nel pubblico impiego, determinando una netta inversione di tendenza rispetto al modello che, a partire dalla legge delega n. 421 del 1992, aveva caratterizzato la stagione della cd privatizzazione.

Lo spirito complessivo della riforma è evidentemente quello di intervenire sul sistema precedente, ritenuto responsabile di una scarsa efficienza dell'azione amministrativa, nonché di un aumento generalizzato ed indifferenziato dei livelli retributivi, cui non sarebbero conseguiti effettivi miglioramenti dei servizi per i cittadini. Nel muoversi all'interno dell'orizzonte anzidetto, con particolare riguardo al sistema di contrattazione la riforma sembra operare un sostanziale accentramento ed irrigidimento del sistema della fonti. La nuova normativa pare infatti orientata ad una netta compressione degli spazi di autonomia della contrattazione, affidando alla fonte unilaterale un ruolo nuovamente prevalente¹.

Se l'intento del legislatore è stato quello di introdurre elementi volti ad innalzamento degli standard di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, attraverso l'introduzione di meccanismi di premialità in relazione alla valutazione delle *performance*, ad opinione di chi scrive appare di particolare interesse verificare la coerenza di un modello che da un lato è dichiaratamente volto ad

¹ Sono già diversi gli interventi e gli spunti di riflessione offerti dalla dottrina in merito agli scenari aperti dall'approvazione della cd riforma Brunetta: tra gli altri si vedano Zoppoli L., *La contrattazione collettiva dopo la delega*, in http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/it/zoppoli_n87-2009it.pdf; F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla l. n. 133/2008 alla l.d. n. 15/2009*, in http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/it/carinci_n88-2009it.pdf.

avvicinare il lavoro pubblico alle logiche di quello privato, ma dall'altro torna ad avere la fonte unilaterale quale cardine di riferimento.

In particolare, in una fase in cui nel settore privato si tende ad affermare il maggior decentramento possibile della contrattazione, nel convincimento che ciò possa favorire un rilancio del sistema produttivo, contestualmente nel pubblico si introducono sistemi di riaccentramento dei processi decisionali.

Prima di poter azzardare qualche riflessione sul possibile rendimento del nuovo modello, è dunque certamente opportuno analizzare due aspetti chiave su cui ha inciso la riforma: il meccanismo di raccordo tra legge e contrattazione nazionale e quello tra quest'ultima e la contrattazione integrativa, con riguardo in particolare al ruolo della dirigenza. Per far ciò sarà indispensabile ripercorrere, seppur brevemente, le tappe che hanno condotto all'emanazione della legge delega n. 15 del 2009 e del successivo d.lgs. n. 150 del 2009, anche alla luce dei limiti che hanno caratterizzato la stagione precedente.

1. *Il quadro legale previgente.*

Un corretto inquadramento della riforma non può evidentemente prescindere da una breve analisi del modello normativo su cui ha inteso incidere l'intervento del Governo. E' dunque indispensabile fare un passo indietro.

La riforma delle fonti di disciplina del pubblico impiego deve essere ricondotta a due momenti fondamentali riconducibili al comma 1 dell'art. 2 della legge delega n. 421 del 1992 e al comma 4 dell'art. 11 della legge delega n. 59 del 1997, i cui principi di fondo sono compiutamente trasposti negli artt. 2 e 5 del d.lgs. n. 165 del 2001. Le riforme degli anni '90 si caratterizzano essenzialmente per un processo di delegificazione delle fonti che regolano il rapporto di lavoro nel pubblico impiego, con l'obiettivo dichiarato di avvicinare quanto più possibile il sistema di lavoro pubblico a quello del lavoro privato.

Come è noto, è l'art. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001, che contiene la norma chiave di regolazione del rapporto tra la legge e la contrattazione collettiva, mettendo "al riparo" il lavoro pubblico dall'intervento della fonte unilaterale, ossia da ciò che rappresentava uno degli elementi di maggior differenziazione tra pubblico e privato².

² Come è noto la privatizzazione del pubblico impiego ebbe due successive fasi: la prima realizzata sulla base della legge n. 421 del 1992; la seconda con i decreti emanati sulla base della legge n. 59 del 1997. Per analisi esaustive del processo di privatizzazione del pubblico impiego si vedano, tra gli altri: F. CARINCI, (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2000; M. D'ANTONA, *Opere*, IV, *Scritti sul pubblico impiego e sulla pubblica amministrazione*, Milano, 2000; G.

Invero l'art. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001 (che riproduceva la previsione contenuta nel d.lgs. n. 80 del , sostitutiva del precedente comma 2 bis del d.lgs. n. 29 del 1993) conteneva uno specifico meccanismo di deroga/disapplicazione delle norme legali successive se, ed in quanto, destinate a regolare specifiche situazioni. La norma sanciva che *“eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducono discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate dai successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario”*.

Si introduceva dunque il meccanismo della deroga alla legge in luogo della “cessazione di efficacia” prevista dal d.lgs. n. 29 del 1993³.

Tralasciando i diversi aspetti che differenziano le previsioni succedutesi in quegli anni⁴ (fonti sulle quali incide la deroga; area di operatività; ambito di riferimento), è evidente come l'intento del legislatore fosse quello di preservare gli ambiti demandati alla contrattazione collettiva dall'intervento della fonte unilaterale. Di particolare rilievo la previsione che il divieto di deroga poteva operare solo ove ciò fosse stato espressamente previsto dalla legge. In sostanza si attribuiva una particolare forza attiva ai contratti collettivi, capaci di derogare una fonte gerarchicamente superiori. Del resto il “senso” della delegificazione era proprio in ciò: si sottraevano alla legge determinati ambiti di operatività riservandoli alla contrattazione collettiva⁵. Naturalmente è opportuno precisare che non siamo in presenza di una riserva in senso tecnico, quanto piuttosto di una riserva “atipica”, in quanto la norma in commento non preclude alla legge la possibilità di intervenire sulla materia, ma attribuisce all'autonomia collettiva una particolare forza attiva, consentendo ai successivi contratti di derogare norme di rango superiore. Invero il legislatore ha inteso assicurare una difesa dell'area contrattualizzata, introducendo un meccanismo atto ad impedire una progressiva rilegificazione delle materie

GHEZZI , *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e la ridefinizione delle fonti*, in *DLRI*, 1996, 265 ss.; MARAZZA, *Il contratto collettivo di lavoro all'indomani della privatizzazione del pubblico impiego*, Padova, 2005

³ Per una completa disamina si veda A. RICCARDI e V. SPEZIALE, *Il rapporto tra fonti unilaterali e contratto collettivo*, in F. CARINCI e L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004, V, p. 156 ss.

⁴ Per una ricostruzione del sistema delle fonti nel susseguirsi delle due fasi di privatizzazione si veda anche, L. FIORILLO, in , *Il Diritto del Lavoro – vol. III – Il lavoro pubblico*, commentario a cura di G. AMOROSO, V. DI CERBO., L. FIORILLO, A. MARESCA, Milano, 2004

⁵ Sul punto si vedano anche gli atti delle giornate di studio AIDLASS pubblicate nei due volumi *Le trasformazioni dei rapporti di lavoro pubblico e il sistema delle fonti*, Milano, 1997.

contrattualizzate. Del resto, pur mutando il meccanismo utilizzato (la deroga in luogo della abrogazione), l'intendimento del legislatore rimaneva pur sempre quello di assicurare una permanente delegificazione dell'area contrattualizzata.

Venendo ai rapporti tra i diversi livelli contrattuali, come disciplinati dal d.lgs. n. 165 del 2001, è possibile osservare quanto segue.

Riguardo ai rapporti tra contratto nazionale e contratto integrativo, il comma 3 dell'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001 attribuiva alla contrattazione collettiva il compito di disciplinare i rapporti tra i diversi livelli contrattuali, prevedendo che *"la contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi, la struttura contrattuale e i rapporti tra diversi livelli. Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono(...)"*. In sostanza la norma individua un doppio livello: quello nazionale e quello integrativo. Il livello nazionale si riferisce all'ambito del comparto e alle ipotesi di accordi intercompartimentali i cui compiti sono quelli di assicurare una disciplina omogenea di determinate materie, sia internamente al singolo comparto, sia in riferimento ad alcuni o tutti i comparti. Il livello integrativo si riferisce evidentemente alla singola amministrazione ovvero ad una sua articolazione territoriale.

Particolare rilievo assume la norma – contenuta anch'essa nel comma 3 dell'art. 40 – che stabilisce che le amministrazioni *"non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate."* Si sancisce in questo modo un doppio limite per la contrattazione integrativa: l'uno in riferimento ai vincoli espressamente fissati dal livello superiore di contrattazione; l'altro in riferimento, comunque, ad eventuali discostamenti in eccesso dai margini di spesa. Il quadro normativo, succintamente descritto, deve necessariamente essere "coordinato" con l'assetto politico-istituzionale disegnato con la riforma costituzionale del 2001 che, sulla base del principio di sussidiarietà, ha sensibilmente decentrato il potere legislativo (e decisionale), riconoscendo alle Regioni ed alle amministrazioni di prossimità quote sempre maggiori di ambiti ad esse riservate. Il tema non può certamente essere qui approfondito: lo si cita unicamente per evidenziare come, a dispetto di una disciplina legale che disegna

una struttura sufficientemente gerarchizzata dei livelli contrattuali, intervengono ulteriori elementi normativi che non rendono pacifica l'individuazione di quale sia il livello contrattuale che ha "prevalso" nel determinare il rendimento del modello di contrattazione nel pubblico impiego.

2. I limiti della contrattazione e le ragioni della riforma.

Come in premessa è stato sottolineato, l'intervento del Governo prende le mosse dai limiti mostrati in sede applicativa dal sistema previdente, ed in particolare, per la parte che qui interessa, da talune distorsioni mostrate dalla contrattazione collettiva con specifico riguardo al costo del lavoro⁶.

Più in generale, il d.lgs. n. 150 del 2009 interviene profondamente e radicalmente sulla materia, mirando ad un miglioramento della *performance* dei dipendenti, incentivandone le prestazioni e puntando ad un più virtuoso rapporto tra costi ed efficacia dell'azioni amministrativa.

Non vi è dubbio che sul piano della pura tecnica legislativa è di pregio la circostanza che sembra abbandonata la strada della moltiplicazione di interventi successivi (talvolta disarticolati), e per la prima volta si è giunti ad approvare una legge delega interamente dedicata al pubblico impiego, a cui è seguita l'adozione di un solo decreto delegato, con indubbio vantaggio sul piano della semplificazione dell'ordinamento.

Quanto ai contenuti dell'intervento con riguardo al tema della contrattazione si tornerà a breve, non appena conclusa una seppur breve disamina delle distorsioni comunemente attribuite al funzionamento delle previsioni contenute nel d.lgs. 165 del 2001.

Invero, è tendenzialmente condivisa la valutazione secondo cui l'ormai superato sistema di contrattazione avrebbe tra le sue principali colpe quella di aver prodotto un innalzamento eccessivo del costo del lavoro⁷. In particolare, si sarebbe verificato un aumento delle retribuzione assolutamente generalizzato e dunque sganciato da valutazioni selettive delle *performance*, cui non sarebbe in alcun modo corrisposto un miglioramento complessivo della qualità dei servizi per gli utenti. A margine si è

⁶ Circa le valutazioni critiche sul ruolo della contrattazione riguardo al miglioramento dell'azione amministrativa si veda tra gli altri, M. CARRIERI, RICCIARDI (a cura di) *L'innovazione imperfetta. Casi di contrattazione integrativa negli enti locali*, Bologna, 2006; C. DELL'ARINGA, G. DELLA ROCCA (a cura di) *Pubblici dipendenti: una nuova riforma?*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

⁷ Si veda tra gli altri, M. PIERONI, *Il costo del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, 5, 732.

inoltre osservato come su ciò abbia probabilmente inciso il ruolo della Corte dei conti, poco efficace perché reso successivo e non condizionante⁸.

Pur non potendo in questa sede approfondire le ragioni e la fondatezza⁹ delle molteplici critiche rivolte al sistema delineato dal d.lgs. n. 165 del 2001, non vi è alcun dubbio che ad oggi ci sia larga convergenza sulla circostanza che la situazione del pubblico impiego ed i meccanismi di contrattazione necessitassero di un intervento normativo volto a correggerne taluni aspetti.

Ed invero, nel corso della presente legislatura sono stati diversi gli interventi normativi, nonché gli accordi di concertazione, tesi ad intervenire sulla contrattazione collettiva, il costo del lavoro pubblico e più in generale sul sistema di relazioni industriali.

3. I più recenti interventi in materia di contrattazione collettiva.

Per meglio cogliere l'orizzonte di fondo in cui si è mosso il Governo nel pervenire all'approvazione della riforma, è senza dubbio utile tenere a mente i diversi interventi normativi che l'hanno preceduta.

Il decreto legge n. 112 del 2008, convertito con legge n. 133 del 2008, contiene diverse disposizioni che incidono significativamente sulla contrattazione nel pubblico impiego.

Di particolare rilievo è certamente previsione che, in riferimento alla contrattazione collettiva nazionale, attribuisce carattere inderogabile alla certificazione della Corte dei conti. Nello specifico, qualora la Corte ritenga di non certificare l'accordo sottoposto, sorge in capo alle parti un vero e proprio impedimento alla stipula. Ovviamente, qualora la censura della Corte sia rivolta a singole clausole, le parti ben potranno procedere alla sottoscrizione dell'accordo eliminando o modificando le parti censurate dalla Corte. Il tentativo è dunque, ovviamente, quello di garantire una maggiore incisività al ruolo della Corte e ridurre i margini di discrezionalità della contrattazione.

In riferimento alla contrattazione integrativa, la legge in commento interviene, da un lato contenendo la consistenza dei fondi destinati alle amministrazioni per il finanziamento della retribuzione accessoria (fissazione della spesa alle previsioni del 2004 con ulteriore riduzione del 10%) e dall'altro rendendo più stringente le procedure di controllo sui flussi di spesa.

⁸ Si veda sul punto, V. TALAMO, *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/wp_it.htm

⁹ Un punto di vista meno critico circa le "colpe" della contrattazione è offerto da L. ZOPPOLI, *La contrattazione dopo la delega*, cit.

Una tappa fondamentale per il riassetto dei sistemi di contrattazione è indiscutibilmente rappresentata dalla firma del protocollo d'intesa del 30 ottobre 2008, sottoscritto tra il Governo e le Organizzazioni sindacali del pubblico impiego (con esclusione della CGIL), con il quale si è pervenuti, tra le altre cose, ad un accordo circa un periodo di moderazione salariale. Tuttavia, l'aspetto forse di maggior interesse va rinvenuto nella raggiunta determinazione di applicare anche al settore pubblico la riforma del modello contrattuale, all'epoca, in corso di definizione nel settore privato.

Infatti, immediatamente dopo la firma del suddetto protocollo, il Governo ha aperto un tavolo di consultazione con le Organizzazioni sindacali per verificare l'adeguamento al settore pubblico delle linee guida per la riforma del modello contrattuale privato sancite il 10 ottobre 2008 da Confindustria, Cisl e Uil. Sulla base degli esiti del tavolo di concertazione, il Governo ha quindi aderito all'Accordo quadro del 22 gennaio 2009, che definisce i lineamenti di un nuovo modello contrattuale per tutti i lavoratori dipendenti¹⁰. Uno degli obiettivi fondamentali dell'Accordo quadro è quello di prevedere un contratto nazionale di durata triennale in tutti i settori privati ed i comparti pubblici. Si supera così il precedente modello a "doppia velocità", che prevedeva scadenze differenziate tra parte normativa e parte economica e che produceva la perenne e strutturale conflittualità legata alla ciclica, biennale, cadenza negoziale.

L'Accordo quadro del 22 gennaio, nel prevedere una serie importante di innovazioni rispetto al modello disegnato dal Protocollo del 1993, rimandava a successive intese l'attuazione delle linee guida definite, sia per il pubblico che per il privato. Per il pubblico impiego l'Intesa è stata sottoscritta il 30 aprile 2009, e contiene previsioni che possono così, molto sinteticamente, riassumersi: ha confermato il doppio livello contrattuale (livello nazionale e livello decentrato); ha stabilito una "sessione di concertazione" tra Governo e Organizzazioni sindacali ove valutare gli adeguamenti retributivi da attuarsi nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica; ed ha infine affermato il ruolo della contrattazione decentrata quale strumento per incrementare la valorizzazione del merito dei dipendenti pubblici, con l'obiettivo, almeno dichiarato, di superare la stagione di premialità generalizzata ed indifferenziata. L'intesa avrà validità a partire dalla tornata contrattuale 2010-2012.

¹⁰ Per alcune osservazioni sui contenuti dell'Accordo quadro si vedano, tra gli altri: F. CARINCI, *Una dichiarazione di intenti. L'Accordo quadro del 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona – 86/2009"; G. OLINI, *L'Accordo quadro del 22 gennaio: tra continuità e innovazione* in AREL Europa Lavoro Economia, febbraio 2009; Dossier Adapt n. 5 del 12 giugno 2009.

Sul nuovo modello contrattuale e sull'orizzonte strategico nel quale si inquadra si tornerà nelle conclusioni, soprattutto per verificare la coerenza del nuovo modello con le norme sulla contrattazione contenute nella riforma qui in commento.

4. *La contrattazione nella legge delega n. 15 del 2009 e nel d.lgs. n. 150 del 2009.*

Come sopra si evidenziato, con la legge delega n. 15 del 2009 e con il suo (unico) decreto di attuazione (cd decreto Brunetta), siamo davanti ad una riforma organica del lavoro pubblico che si applica a tutti i dipendenti delle amministrazioni di cui all'art. 2, comma 2, del d.lgs. 165 del 2001.

In premessa è bene sottolineare come né la legge delega, né il decreto attuativo intervengano a modificare, sul piano formale, la nota tripartizione tra macro organizzazione (la cui regolamentazione spetta ad atti unilaterali pubblicistici), micro organizzazione (di competenza dell'autonomia dirigenziale) ed infine ambiti riservati alla contrattazione collettiva. Ciò che varia è la "distribuzione" delle competenze, ma la tripartizione rimane.

Sul piano generale è senza dubbio da rimarcare la decisione, contenuta nel comma 2 dell'art. 54 del d.lgs. 150 del 2009, di definire *"fino a un massimo di quattro comparti di contrattazione nazionale, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza"*. L'intento è evidentemente quello di garantire una maggior uniformità della regolamentazione che, in coordinamento con l'introduzione della durata unica triennale della contrattazione, dovrebbe agevolare la semplificazione del quadro normativo.

Per una analisi specifica delle modifiche introdotte in tema di contrattazione, si deve fare riferimento in particolar modo all'art. 1 comma 1 della legge n. 15 del 2009, nonché agli artt. 32, 33, 54 e 59 del d.lgs. 150 del 2009, che modificano profondamente le previsioni contenute negli artt. 2 e 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, sostanzialmente ribaltando i rapporti tra legge e contrattazione.

4.1 *Le modifiche al rapporto tra legge e contrattazione.*

Per effetto dell'art. 1 comma della legge delega n. 15 del 2009, il secondo periodo del comma 2 dell'art. 2 del d.lgs. 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 o accordi collettivi e, per la parte derogata non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge"*.

La norma in commento è indiscutibilmente una delle norme chiavi della riforma, che rovescia radicalmente il principio su cui era incardinata l'architettura della

normativa previgente. D'ora in avanti i contratti collettivi potranno disapplicare norme di legge – destinate a determinate categorie di dipendenti – *“solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge”*. Si rovescia integralmente la regola introdotta a partire dal 1993: da adesso in poi vige una presunzione di inderogabilità e la derogabilità dovrà essere dichiarata di volta in volta, mentre prima valeva la regola inversa per cui era la derogabilità ad essere presunta, salvo specifiche indicazioni contrarie da parte della legge. Il comma 2 dell'art. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001 viene ulteriormente modificato dalla disposizione contenuta alla lettera a) dell'art. 33 del d.lgs. 150 del 2009, che precisa che le norme contenute nel decreto *“costituiscono disposizioni a carattere imperativo”*.

A riguardo, la lettera c) del dell'art. 33 del decreto legislativo, quale norma di “chiusura”, prevede , dopo il comma 3 dell'art. 2 del d.lgs. 165 del 2001, l'introduzione del comma 3-bis prescrivendo che *“nel caso di nullità delle disposizioni contrattuali per violazione di norme imperative o dei limiti fissati dalla contrattazione collettiva, si applicano gli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile”* . Dunque la stabilità e l'effettiva della centralità della legge viene assicurata dalla previsione della sostituzione automatica delle clausole difforme con quelle imperative derogate, con conservazione del contratto nelle ipotesi di nullità parziale.

Per meglio valutare l'impatto delle norme in commento sulla contrattazione collettiva, bisogna poi avere riguardo alla disposizione contenuta nell'art. 54 del decreto n. 150 del 2009, il quale, riscrivendo completamente i commi 1, 2 e 3 dell'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, esclude 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 ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17, 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.”*; infine, l'ultimo periodo stabilisce che nelle materie disciplinari, in quelle relative alla valutazione delle prestazioni per la corresponsione del trattamento accessorio e in quelle della mobilità e delle progressioni economiche *“la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge”*.

Come è evidente, dal combinato disposto tra tutte le norme sin qui citate si può evincere una nettissima compressione degli spazi e degli ambiti ove la

contrattazione può agire¹¹. Ma vi è di più. Il comma 3 dell'art. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001 prevedeva una riserva esclusiva alla contrattazione, collettiva ed integrativa, per tutto quanto riguarda la determinazione del trattamento economico del personale. Anche sul punto il d.lgs. n. 150 del 2009 interviene prevedendo una limitazione, seppur parziale, all'autonomia collettiva. Va detto che, per quanto riguarda la contrattazione integrativa, l'art. 54 del decreto, modificando l'art. 40 del d.lgs. 165 del 2001, prevede che *"qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione del contratto collettivo integrativo"* l'amministrazione possa provvedere unilateralmente in via provvisoria (cfr. comma 3-ter). In riferimento alla contrattazione nazionale invece, è il comma 2 dell'art. 59 (nel modificare l'art. 47 del d.lgs. 165 del 2001),

ad introdurre la possibilità di una erogazione provvisoria.

Come è evidente, le previsioni normative sopra citate, ed in particolare quella relativa alla contrattazione integrativa, determinano una ulteriore compressione del ruolo della contrattazione. Invero la norma contenuta nell'art. 54 del d.lgs. 150 del 2009 attribuisce alla parte datoriale un potere estremamente incisivo che consente da un lato, di poter esercitare una forte pressione sulle organizzazioni sindacali, dall'altro di poter addivenire ad una regolamentazione unilaterale, seppur provvisoria.

In tal senso, anche avendo riguardo ad altre disposizioni contenute nel decreto e che riguardano i poteri della dirigenza, sembra potersi dire che la logica con cui ha operato il legislatore sia proprio quella di ridurre gli spazi della contrattazione sia nazionale che integrativa mediante il rafforzamento, in riferimento a quella nazionale, del ruolo della legge e, in riferimento a quella integrativa, del potere dei dirigenti pubblici.

4.2. La contrattazione integrativa ed il rapporto tra i diversi livelli contrattuali.

¹¹ Sul punto specifico si veda V. TALAMO, *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, cit. . L'Autore sottolinea come *"escluso l'intervento della contrattazione collettiva da tutto ciò che non costituisce "diritti e .. obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro" (art. 3, c. 1, lett. a, legge n. 15/2009), l'autonomia collettiva è naturalmente esclusa anche nelle materie espressamente regolate tramite d.lgs. n. 165, ivi comprese le novelle dei decreti delegati. In questi casi la resistenza rispetto alla fonte collettiva non viene garantita in virtù della natura della materia (organizzativa o meno), ma perché ai sensi dell'art. 2 c. 2 del d.lgs. n. 165/2001, la riforma tramite decreto delegato determina nei confronti delle nuove disposizioni lo stesso effetto di intangibilità rispetto alla contrattazione collettiva e quindi un effetto di rilegificazione stabile, ulteriormente garantito dall'applicabilità delle clausole civilistiche sulla sostituzione automatica e sulla nullità parziale"*.

Uno degli obiettivi espliciti della riforma operata dal Governo è la riduzione dei margini di autonomia della contrattazione di secondo livello, che a causa delle sue disfunzioni negli anni passati aveva causato un aumento generalizzato delle retribuzioni.

Il comma 3-*bis* dell'art. 54 del d.lgs. 150 del 2009 prevede che le pubbliche amministrazioni attivino autonomi livelli di contrattazione integrativa nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione.

Questo livello contrattuale si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti nazionali e può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni.

La contrattazione integrativa è intesa quale strumento volto ad assicurare adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della prestazione individuale e collettiva del personale attraverso l'attribuzione di trattamenti economici accessori, anche temporanei.

I suddetti trattamenti sono legati al raggiungimento di risultati programmati, ovvero allo svolgimento di attività che richiedono particolare impegno e responsabilità. I premi di risultato vengono stabiliti secondo le modalità definite dalla legge.

Il comma 3-*quinqües* dell'art. 54 del decreto stabilisce che *“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.”* In caso di accertato superamento di vincoli finanziari, è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva .

Per quanto riguarda, poi, i trattamenti economici accessori, si può osservare quanto segue. Sono i contratti collettivi a definire, sulla base della legge, trattamenti economici accessori, collegati a tre fattori: a) la performance individuale; b) la performance organizzativa dell'amministrazione nel suo complesso e delle unità organizzative o aree di responsabilità in cui è suddivisa; c) lo svolgimento di attività particolarmente disagiate o pericolose per la salute (art. 57, lett. b), d.lgs. 150 del 2009).

A questo punto è utile soffermarsi su alcune valutazioni circa la *“filosofia”* che governa in gran parte lo spirito del decreto: la valutazione delle *performance* e la premialità del merito. Come poco sopra si è visto in tema valutazione delle prestazioni per la corresponsione del trattamento accessorio *“la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge”*. Contestualmente il decreto attribuisce ai dirigenti la responsabilità di attribuire i

trattamenti economici accessori, competendo ad essi la *valutazione della performance individuale* di ciascun dipendente, secondo criteri certificati dal sistema di valutazione. Da quanto appena esposto, emerge chiaramente come nelle intenzioni del legislatore vi sia l'intenzione di "verticalizzare" decisamente le relazioni di potere, aumentando i poteri della dirigenza e contestualmente depotenziando quelli della contrattazione.

Si disegna così un sistema fondamentalmente nuovo, la cui portata non può essere ridotta ad un mero ritorno al passato determinato dalla rilegificazione del sistema delle fonti. In realtà siamo in presenza di un modello incardinato su due criteri: ruolo centrale della legge e potere della dirigenza. All'interno di una architettura così definita è evidente che i margini di operatività dell'autonomia collettiva risultano ovviamente ridotti.

7. Conclusioni.

In premessa si è accennato alla necessità di operare alcune riflessioni circa la coerenza negli indirizzi seguiti da legislatore in merito al modello di contrattazione che si vuole affermare, avendo riguardo ai molteplici interventi innovativi che, sia sul versante pubblico che su quello privato, si sono succeduti in poco più di anno.

L'Accordo quadro del 22 gennaio, anticipato e seguito da un lungo dibattito circa i criteri ispiratori, sembra improntato ad un principio di fondo: maggiore autonomia collettiva – con particolare riguardo a quella di secondo livello – e valorizzazione di un sistema partecipativo e non conflittuale delle relazioni industriali. L'idea di fondo è che per realizzare quel circuito virtuoso che consenta di legare il reddito agli aumenti di produttività sia necessario lasciare alle parti la maggior autonomia possibile. Nella riforma del pubblico impiego il legislatore sembra invece percorrere una strada quanto meno non coerente con l'esigenza di avvicinare, nella misura possibile, il pubblico al privato. Se, come si è visto, l'autonomia collettiva viene tendenzialmente ridotta a vantaggio ora della legge, ora del potere dei dirigenti, è possibile che il rendimento complessivo del sistema determini un aumento delle distanze dal settore privato, anziché ridurle.

Del resto, pur prescindendo dalle molte valutazioni critiche rivolte alla riforma del sistema contrattuale, è indiscutibile che sul versante del lavoro privato la tendenza generale¹² sia quella di superare una concezione incentrata sulla netta separazione

¹² In questo senso si vedano gli interventi volti a valorizzare il ruolo degli Enti bilaterali e da ultimo la bozza provvisoria di un ddl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa, presentata e discussa in Senato con relatore Pietro Ichino.

di interessi tra datore e prestatore, che nel corso degli anni ha determinato un modello strutturalmente conflittuale.

Nella riforma del pubblico impiego, è pur vero che il legislatore si è mosso nella direzione di introdurre alcuni principi tipici del settore privato: misurazione delle *performance* e premialità del merito. Tuttavia è legittimo avanzare qualche perplessità circa l'efficacia concreta di tali strumenti qualora risultino eccessivamente ingabbiati all'interno di strette previsioni normative¹³ o demandati ad un eccessivo potere dei dirigenti al di fuori di concreti meccanismi di condivisione di scelte ed obiettivi.

Per concludere, nella consapevolezza che è certamente troppo presto per poter avanzare conclusioni drastiche sulla funzionalità dei nuovi meccanismi di contrattazione introdotti, quello che si può ipotizzare è che le varie procedure di incentivazione e di valorizzazione del merito probabilmente avrebbero dovuto essere incardinate all'interno di un sistema che mettesse al centro il ruolo del confronto partecipativo tra dipendenti, dirigenti e amministrazioni.

¹³ Per esempio, può destare qualche dubbio la norma contenuta nel comma 2 dell'art. 19 del d.lgs. 150 del 2009, che prevede un'individuazione preventiva delle quote percentuali in cui collocare i lavoratori a seconda dei livelli di *performance*.