

**A. Garilli - A. Riccobono - C. De Marco  
A. Bellavista - M. Marinelli - M. Nicolosi - A. Gabriele**

**ALESSANDRO GARILLI**

Ordinario di diritto del lavoro dell'Università di Palermo

**ALESSANDRO RICCOBONO**

Ricercatore di diritto del lavoro dell'Università di Palermo

**CINZIA DE MARCO**

Associato di diritto del lavoro dell'Università di Palermo

**ALESSANDRO BELLAVISTA**

Ordinario diritto del lavoro dell'Università di Palermo

**MASSIMILIANO MARINELLI**

Ordinario diritto del lavoro dell'Università di Palermo

**MARINA NICOLOSI**

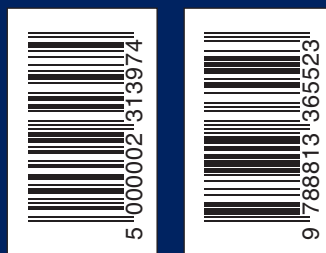
Associato diritto del lavoro dell'Università di Palermo

**ALESSIA GABRIELE**

Ricercatore diritto del lavoro dell'Università Enna "Kore"

# **IL LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLA P.A. DOPO LA "RIFORMA MADIA"**

**IL LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLA P.A. DOPO LA "RIFORMA MADIA"**



€ 15,00 I.V.A. INCLUSA

 Wolters Kluwer

**CEDAM**

A. GARILLI, A. RICCOBONO, C. DE MARCO, A. BELLAVISTA, M. MARINELLI, M.  
NICOLOSI, A. GABRIELE *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la Riforma*  
*Madia*



A. Garilli, A. Riccobono, C. De Marco, A. Bellavista,  
M. Marinelli, M. Nicolosi, A. Gabriele

IL LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLA P.A.  
DOPO LA RIFORMA MADIA

## I RINNOVI CONTRATTUALI

ALESSANDRO BELLAVISTA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le relazioni sindacali e la contrattazione integrativa. – 3. La premialità.

### 1. *Premessa*

Il 23 dicembre 2017 è stata sottoscritta l'ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto funzioni centrali per il triennio 2016-2018. Si tratta del primo rinnovo contrattuale per i comparti del lavoro pubblico, a seguito del riavvio della stagione negoziale decisa dal Governo dopo quasi otto anni di blocco contrattuale. È noto, comunque, che già la Corte costituzionale nel 2015, con la sentenza n. 178, aveva stoppato ogni possibilità di continuare a reiterare il congelamento della contrattazione collettiva e, perciò, aveva fornito un'in-dubbia spinta alla riapertura dei tavoli negoziali a livello nazionale. Tuttavia, s'è arrivati alla sottoscrizione del primo contratto solo due anni dopo e, guarda caso, in vista delle prossime elezioni per la formazione delle nuove Camere. Peraltro, già prima il vento elettorale aveva diffuso i suoi inevitabili condizionamenti, perché, qualche giorno prima del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, il Governo aveva stipulato, il 30 novembre 2016, con le grandi confederazioni sindacali, un accordo con cui si impegnava a favorire la ripartenza della contrattazione collettiva nazionale e (nell'esercizio della delega in materia di lavoro pubblico di cui alla L. n. 124/2015) a ripristinare il ruolo primario dell'autonomia collettiva nella disciplina del rapporto di lavoro e ad allargare le forme di partecipazione sindacale, rispetto ai forti limiti introdotti dalla precedente riforma Brunetta.

Il nuovo contratto è così il frutto di tale percorso e ha registrato il pieno gradimento di tutti gli attori negoziali. D'altra parte, v'è stato, subito dopo la sottoscrizione dell'ipotesi di contratto, chi ha parlato chiaramente di un "rinnovo elettorale", fortemente concentrato sulla

concessione di aumenti economici “spendibili al momento delle elezioni”, che non affronta le questioni più importanti come “l’innovazione e la semplificazione della costituzione e della gestione delle risorse”<sup>1</sup> della contrattazione integrativa. Certo, a prima vista, non si può non concordare con quest’opinione. Tuttavia, vanno esaminati, con maggiore dettaglio, alcuni istituti in modo tale da avere un quadro completo di quanto contenuto nel testo negoziale. Va aggiunto però che il 9 febbraio 2018 è stata siglata l’ipotesi di contratto nazionale di lavoro relativo al comparto dell’istruzione e della ricerca. Tuttavia, per non appesantire il discorso, l’analisi si concentrerà sul contratto del comparto delle funzioni centrali soprattutto perché le parti qui analizzate sono in sostanza comuni ad entrambi i contratti (e probabilmente lo saranno anche per gli altri) e ciò che conta è cogliere le linee generali del processo negoziale<sup>2</sup>.

Com’è noto, la riforma Brunetta ha imposto una drastica riduzione del numero dei comparti e delle aree dirigenziali di contrattazione collettiva nazionale per il settore pubblico privatizzato. Infatti, essa ha fissato come limite massimo quattro comparti per il personale non dirigenziale e quattro aree per il personale con qualifica dirigenziale. A seguito di tale prescrizione, con il contratto collettivo quadro del 13 luglio 2016, sono stati individuati i comparti delle funzioni centrali, delle funzioni locali, dell’istruzione e della ricerca, e della sanità; e quattro aree per la dirigenza con identiche denominazioni. Nel comparto delle funzioni centrali rientrano i dipendenti di tutta una serie di amministrazioni, tra cui quelli dei ministeri, delle agenzie, degli enti pubblici non economici. Al comparto dell’istruzione e della ricerca, invece, fanno capo tutte le istituzioni formative e di ricerca del paese, tra cui la scuola e le università.

Va detto che la fretta di giungere ai rinnovi ha inciso fortemente sulla struttura dei testi contrattuali. In effetti, entrambi contengono una parte comune per tutti gli enti rientranti nel loro campo di applicazione, ma poi disposizioni speciali per ciascuno di essi, con il richiamo alle rispettive regolazioni previgenti. Il che rende estremamente complicate sia la lettura sia la ricostruzione dell’effettiva disciplina da applicare in ogni ambito. La verità è che la scelta legislativa di imporre una riduzione del numero dei comparti avrebbe dovuto essere accom-

---

<sup>1</sup> L. OLIVERI, *Contratto statali. I difetti di un rinnovo elettorale*, in [www.ilsussidiario.net](http://www.ilsussidiario.net), 28 dicembre 2017.

<sup>2</sup> Cfr. L. DELL’ARINGA, *Contratto degli statali: una strada ancora lunga e tortuosa*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 1° dicembre 2017.

pagnata da un grande lavoro di semplificazione, di ripulitura e di *drafting* dei prodotti precedenti. L'ideale sarebbe stato quello di procedere in via preliminare alla predisposizione di un unico testo unico per ogni comparto originario e poi coordinare ognuno di questi testi unici con la nuova normativa. Il che appunto non è avvenuto, lasciando l'esegeta in notevole difficoltà, anche tenendo conto del fatto che coloro i quali dovranno applicare in concreto tali discipline non sono dotti giuristi, che si esaltano di fronte ad un profluvio di fonti ed a formule oscure, ma operatori del settore pubblico che corrono di continuo il rischio di incorrere in varie forme di responsabilità, proprio a causa di distorte interpretazioni.

Inoltre, i contratti sono stati firmati già in vista della loro naturale scadenza, visto che essi coprono il periodo 1° gennaio 2016 – 31 dicembre 2018, sia per la parte giuridica sia per la parte economica. È evidente, anche qui, quanto abbia inciso la scadenza elettorale sulla chiusura delle trattative, e quanto tempo si sia perso dal 2015. Invero, se ci si fosse mossi con decisione subito dopo la pronuncia della Consulta, forse si sarebbero potuti confezionare dei testi migliori e più innovativi di quelli odierni.

D'altra parte, il fatto di giungere al rinnovo contrattuale quasi al termine della vigenza del relativo contratto è un vizio antico del settore pubblico e fa sì che la maggior parte delle risorse venga destinata ad aumenti stipendiali della parte fondamentale e stabile del trattamento economico e al pagamento dei relativi arretrati, trascurando il finanziamento degli istituti di produttività. Il che è puntualmente avvenuto anche in quest'occasione.

## *2. Le relazioni sindacali e la contrattazione integrativa*

Intanto, va immediatamente osservato che, in entrambi i contratti, il sistema delle relazioni sindacali continua ad essere estremamente denso e pieno di varie forme di coinvolgimento delle organizzazioni sindacali. La strategia sindacale è stata rivolta principalmente a ricondurre alla gestione bilaterale e alla partecipazione sindacale molte materie affidate alla regolazione unilaterale in precedenza dal legislatore. Ciò soprattutto nel settore della scuola, stante la forte avversione sindacale nei confronti della recente riforma denominata "buona scuola". Certo, sarebbe interessante una dettagliata analisi, per ogni ramo di amministrazione, e materia per materia, degli interventi della nuova contrattazione. Ma, come s'è già accennato, sembra qui più opportuno dare conto dell'assetto generale e comune del sistema delle relazioni

sindacali, rinviando ad un'altra occasione una riflessione più puntuale sulle varie specificità dei diversi ambiti.

Secondo l'art. 3 del contratto delle funzioni centrali, le relazioni sindacali si articolano nei distinti modelli della "partecipazione" e della "contrattazione integrativa anche di livello nazionale".

Bisogna tenere presente che, in questo comparto, in alcuni casi, esiste un doppio livello di contrattazione integrativa. Infatti, l'art. 7, c. 2, del contratto afferma, da un lato, che "nelle amministrazioni articolate al loro interno in una pluralità di uffici, laddove questi ultimi siano individuati come autonome sedi di elezione di rsu, la contrattazione collettiva integrativa si svolge a livello nazionale ('contrattazione integrativa nazionale') ed a livello di sede di rsu ('contrattazione integrativa di sede territoriale')"; e, dall'altro, che la stessa contrattazione integrativa "nelle altre amministrazioni si svolge in un unico livello ('contrattazione integrativa di sede unica')".

Le materie devolute alla contrattazione integrativa "nazionale o di sede unica" sono alquanto numerose: l'elencazione dell'art. 7, c. 6 del contratto ne comprende ben ventidue. Inoltre, secondo l'art. 7, c. 7 del contratto, "sono oggetto di contrattazione integrativa di sede territoriale, i criteri di adeguamento presso la sede, di quanto definito a livello nazionale relativamente" ad alcune delle materie di cui al c. 6 dello stesso articolo. L'atto di indirizzo governativo per la riapertura dei tavoli di contrattazione, del 6 luglio 2017, ricorda la perdurante vigenza delle limitazioni, introdotte dalla riforma Brunetta, che sottraggono alla contrattazione collettiva alcune competenze regolative; e sottolinea che "a maggiore specificazione, continuano, pertanto, ad essere escluse dalla contrattazione collettiva materie quali l'articolazione dell'orario di lavoro, comprese turnazioni e reperibilità, nonché l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici". La lettura del testo contrattuale fa sorgere molte perplessità circa l'effettivo rispetto di tali prescrizioni. In primo luogo, il contratto nazionale interviene profondamente sull'articolazione dell'orario di lavoro. Poi, la contrattazione integrativa può disciplinare ulteriori aspetti della medesima articolazione, nonché le turnazioni e la reperibilità. V'è, peraltro, qualche materia devoluta alla contrattazione integrativa formulata in modo troppo generico: come quella concernente i "riflessi sulla qualità del lavoro e sulla professionalità delle innovazioni tecnologiche inerenti l'organizzazione dei servizi". Il che potrebbe aprire un'autostrada verso la contrattazione di aspetti spiccatamente organizzativi. Ovviamente, dovrà essere il negoziatore pubblico a cercare di evitare eccessive derive.

Il contratto incide anche sul controverso istituto dell'atto unilaterale (provvisorio) che l'amministrazione può adottare qualora non si



raggiunga l'accordo per la stipulazione del contratto collettivo integrativo. Infatti, il testo, all'art. 8, c. 6, prevede che tale facoltà può essere esercitata se "il protrarsi delle trattative determini un oggettivo pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa". Della parola "oggettivo" non v'è alcuna traccia nell'art. 40, c. 3-ter, D.lgs. n. 165/2001, che parla solo di "pregiudizio alla funzionalità". Lo stesso atto di indirizzo sul punto non si esprime e si limita a ripetere quanto sancito dal decreto che affida alla contrattazione collettiva nazionale il solo compito di "stabilire un termine minimo di durata delle sessioni negoziali in sede decentrata, decorso il quale l'amministrazione interessata può in ogni caso provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo". È evidente che la valutazione sulla effettiva sussistenza di siffatto pregiudizio spetti esclusivamente all'amministrazione interessata, in quanto solo essa è in grado di conoscere appieno le sue esigenze organizzative. Invece, l'uso del termine "oggettivo" evoca lo spettro di una possibile incursione dall'esterno sul merito dell'esigenze e sulle stesse scelte organizzative. Incursione come quella del giudice ordinario chiamato in causa dalle organizzazioni sindacali tramite il procedimento di repressione della condotta antisindacale. Oppure, si potrebbe anche paventare un ricorso al giudice amministrativo sostenendo che la determinazione provvisoria rappresenti un atto di esercizio di potere pubblico. Tuttavia, per quanto tale istituto possa essere oggetto di molteplici critiche, anche condivisibili, resta il fatto che il legislatore ha concesso alla parte pubblica la possibilità di decidere autonomamente, una volta esaurito, senza successo, il termine minimo di durata della sessione negoziale. Ed è di competenza della parte pubblica l'opzione se continuare la trattativa oppure se adottare subito la determinazione provvisoria, proprio perché a suo parere sussiste il richiamato pregiudizio. Ciò che l'amministrazione è tenuta a fare, come stabilisce il medesimo art. 40, c. 3-ter, D.lgs. n. 165/2001, è di comportarsi secondo "correttezza e buona fede". E un eventuale atteggiamento sleale, ovvero ostruzionistico, e quindi non aperto al dialogo, questo sì che può essere censurato come condotta antisindacale. D'altra parte, la norma legislativa impone alla stessa amministrazione, una volta adottato l'atto unilaterale, di proseguire le trattative "al fine di pervenire in tempi celeri alla conclusione dell'accordo". Il che dimostra come la volontà del legislatore sia quella di concedere alla parte pubblica uno strumento da usare a sua discrezione e con prudenza, avendo di mira la soluzione ottimale rappresentata dalla sottoscrizione del contratto. Sicché, alla stregua dell'art. 2, c. 2, D.lgs. n. 165/2001, la clausola contrattuale, nella parte difforme rispetto al testo legale è inequivocabilmente nulla.

Come s'è già accennato, l'altro modello di relazioni sindacali è quello della "partecipazione". Essa, secondo l'art. 3, c. 4, del contratto, "è finalizzata ad instaurare forme costruttive di dialogo tra le parti, su atti e decisioni di valenza generale delle amministrazioni, in materia di organizzazione o aventi riflessi sul rapporto di lavoro ovvero a garantire adeguati diritti di informazione sugli stessi"; e si articola in "informazione, confronto, organismi paritetici di partecipazione".

In particolare, le novità sono rappresentate dagli istituti del "confronto" e degli "organismi paritetici di partecipazione". Si tratta, in sostanza, di forme variegate di consultazione, in coerenza con quanto stabilito dall'atto di indirizzo, il quale a sua volta persegue l'obiettivo di dare attuazione ai prodotti del dialogo sociale in ambito europeo per quanto concerne le pubbliche amministrazioni. Infatti, anche se l'atto di indirizzo non lo cita espressamente, la parte di esso dedicata alla partecipazione fa riferimento all'accordo raggiunto in seno al comitato di dialogo sociale per il settore delle amministrazioni centrali dell'Unione Europea, 21 dicembre 2015, e concernente un "quadro generale sulla informazione e consultazione dei funzionari pubblici dei dipendenti delle amministrazioni dei governi centrali". Va sottolineato che il "confronto" appare come una consultazione, richiesta dalle organizzazioni sindacali, su determinate materie oggetto di preventiva informazione alle medesime. Mentre l'organismo paritetico per l'innovazione è una sede stabile di dialogo tra amministrazione ed organizzazioni sindacali. È da apprezzare la capacità dei negoziatori di avere tentato di distinguere con nettezza le materie oggetto di contrattazione integrativa e quelle di competenza della partecipazione. Anche se non mancano alcune interferenze che possono complicare l'attività gestionale. Per esempio, si pensi al fatto che oggetto di confronto è "l'articolazione delle tipologie dell'orario di lavoro" e che la contrattazione integrativa, come s'è poc'anzi visto, può intervenire su vari aspetti dell'orario di lavoro come i turni e le reperibilità. È altresì importante che il confronto è costruito (appunto come consultazione *tout court*) in modo ben diverso dal precedente istituto della concertazione, senza quindi alcuna possibilità di affermare che, sulle materie oggetto di confronto, si svolga una vera e propria contrattazione.

In sintesi, il nuovo modello della partecipazione va valutato positivamente, perché consente alle organizzazioni sindacali di venire a conoscenza, in anticipo, di tutta una serie di scelte strategiche delle amministrazioni; e quindi di potere esprimere il loro punto di vista in modo da influenzare le decisioni finali o di adottare le conseguenti azioni rivendicative. Ma tale modello mantiene ferma, più chiaramente dei vecchi testi contrattuali, la reciproca distinzione di ruoli e responsabi-

lità tra datori di lavoro pubblici e organizzazioni sindacali, senza trascendere in forme deleterie di cogestione. È evidente, comunque, che l'effettività del modello dipenderà soprattutto dalla capacità e dalla volontà dei datori di lavoro pubblici di non andare oltre il solco così tracciato.

### 3. *La premialità*

È noto che la funzionalità della contrattazione integrativa dipende soprattutto dalla disponibilità di adeguate e chiare fonti di finanziamento. Sotto questo profilo, un attento commentatore ha osservato, infatti, che “la novità maggiore” del nuovo contratto “avrebbe, però, dovuto essere la semplificazione della determinazione delle risorse della contrattazione decentrata e del loro utilizzo, anche allo scopo di scongiurare in futuro l'enorme contenzioso generatosi negli anni a seguito di ispezioni dei servizi del Ministero dell'economia, dovuto prevalentemente a errori nella quantificazione dei fondi che unanimemente si ritiene in gran parte si correlino a modalità di calcolo estremamente oscure e stratificate negli anni in modo caotico”<sup>3</sup>. Ma tutto ciò manca del tutto.

Peraltro, quanto ai criteri di utilizzazione delle risorse, la riforma Madia ha eliminato il meccanismo delle fasce di merito, introdotto dalla riforma Brunetta, e ha restituito alla contrattazione collettiva il compito di prevedere criteri idonei a garantire un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici dei dipendenti di fronte ad una significativa differenziazione dei giudizi valutativi individuali. Tale direttiva, contenuta anche nell'atto di indirizzo, è stata recepita nell'art. 78 del contratto delle funzioni centrali, il cui c. 1 stabilisce che “ai dipendenti che conseguono le valutazioni più elevate, secondo quanto previsto dal sistema di valutazione dell'amministrazione, è attribuita una maggiorazione del premio individuale di cui all'art. 77, c. 2, che si aggiunge alla quota di detto premio attribuita al personale valutato positivamente sulla base dei criteri selettivi”. Il c. 2 aggiunge che “la misura di detta maggiorazione, definita in sede di contrattazione integrativa, non potrà essere comunque inferiore al trenta per cento del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente ai sensi del c. 1”. E infine il c. 3 sottolinea che “la contrattazione integrativa definisce altresì, preventivamente, una limitata quota massima di personale

---

<sup>3</sup> L. OLIVERI, *Contratto statali*, cit.

valutato, a cui tale maggiorazione può essere attribuita”. Tale apparato sembra molto tortuoso e per giunta, esso potrà utilizzare solo una parte alquanto scarsa delle risorse contrattuali, cioè quelle variabili, perché quelle cosiddette stabili, che sono di gran lunga maggiori, sono destinate a finanziare altri istituti. Il che presenta il rischio di una sua sostanziale inefficacia ai fini della valorizzazione dei dipendenti più produttivi.

Infine, la riforma Madia ha imposto alla contrattazione collettiva nazionale, per disincentivare elevati tassi di assenza del personale, di introdurre clausole che impediscano l’aumento delle risorse destinate al trattamento accessorio, qualora si registrino tassi di assenza con “significativi scostamenti rispetto a dati medi annuali o di settore”. Questa volta il contratto delle funzioni centrali è opportunamente intervenuto per temperare la portata di tale eccessiva sanzione collettiva (che potrebbe arrivare a ridurre la quota premiale per chi non è affatto assenteista), attribuendo all’organismo paritetico la vigilanza sul fenomeno e la facoltà di indicare “misure finalizzate a conseguire obiettivi di miglioramento”, nonché assegnando alla contrattazione integrativa il compito di disciplinare gli effetti di tale sistema “sulla premialità individuale”.