

## Verso un nuovo modello ordinamentale

Lo prevede il nuovo contratto di lavoro

di Carmina Magliocchi [\*]



### Introduzione

A seguito delle trattative sindacali riprese, nel II° semestre dell'anno 2017, tra le organizzazioni sindacali più rappresentative e L'ARAN, lo scorso 23 dicembre è stata firmata, come è noto, "l'Ipotesi di Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del personale del Comparto Funzioni Centrali". L'intesa definitiva è stata sottoscritta da FP CGIL, CISL FP, UILPA, UNSA Confsal e INTESA FP il 12 febbraio 2018 e rappresenta un segnale di discontinuità con il nostro passato che ha visto bloccate, per una decina d'anni, le trattative sindacali a fronte di un ricorso molto marcato alla decretazione legislativa in tema di rapporto di lavoro.

A titolo informativo si rammenta che il 26 gennaio 2018 è stato firmato il CCNL del Comparto Difesa e Sicurezza e durante la notte del 10 febbraio u.s. è stato firmato il CCNL del Comparto Scuola e Ricerca. La ripresa delle trattative sindacali rappresenta, quindi, un passo avanti nella restituzione ai lavoratori, dei diritti e delle tutele faticosamente conquistati. Rappresenta, altresì, il recupero della centralità del contratto di lavoro e della contrattazione rispetto ai vincoli, alle incursioni e ai tagli imposti al dialogo partecipativo. Punti fondamentali delle trattative sono stati: le Relazioni Sindacali, il Nuovo Ordinamento Professionale, la Retribuzione, i Diritti dei lavoratori.

Con il nuovo Contratto viene definito, per la prima volta, un nuovo modello di relazioni sindacali che, da ora in poi, avranno carattere "stabile e partecipativo". Si evidenzia in tal senso che tutte le materie oggetto del rapporto di lavoro che, in questi anni, hanno contribuito a creare demotivazioni o, peggio, contenzioso per le interpretazioni spesso unilaterali delle amministrazioni, sono ora (art. 3) oggetto di confron-

to tra le parti datoriali e sindacali e oggetto di valutazione dell'Osservatorio paritetico istituito presso l'Aran, a cui si aggiunge la costituzione presso ogni amministrazione (art. 6) di un Organo paritetico con il compito di valutare e definire le proposte in materia di organizzazione, servizi, qualità del lavoro, processi formativi ecc..

L'ipotesi firmata è, in realtà, il primo tempo di un Contratto che necessariamente vivrà una seconda fase. Infatti, i firmatari hanno scelto di istituire (art. 12), per il nuovo modello di ordinamento professionale, una Commissione Paritetica che, partendo dall'analisi delle varie realtà confluenti nel nuovo comparto (Stato, Parastato e Agenzie Fiscali), procederà a sviluppare entro il prossimo futuro una proposta organica che integrerà la parte economica del Contratto. Il nuovo ordinamento prevede lo svuotamento della prima area e la possibilità di un'ulteriore crescita economica per quei lavoratori inquadrati nella fascia apicale dell'area di appartenenza tenendo presente anche la necessità di omogeneizzare le fasce oggi esistenti all'interno delle aree: 7 nello Stato, 9 nel Parastato e 6 nelle Agenzie Fiscali. Con tale Commissione si lavorerà per la creazione di un nuovo modello ordinamentale ma, nell'immediato, si è voluto garantire ai lavoratori un contratto di lavoro, dopo quasi nove anni di fermo con un nuovo modello di relazioni sindacali e con gli aumenti stipendiali.

In sintesi, con il nuovo contratto sono stati introdotti istituti innovativi e mantenuti quelli già in essere, salvaguardando il corretto esercizio dei diritti del lavoratore. Confermati, ad esempio, all'art. 32 dell'ipotesi di contratto i cc.dd. "permessi retribuiti per motivi personali/familiari" (18 ore annui) con contenuti miglio-





rativi rispetto all'ultimo contratto (ex art. 46), avendo ripristinato nell'ipotesi di utilizzo per "intera giornata" che il monte ore sia convenzionalmente quantificato in 6 ore anche se il profilo orario della giornata fosse superiore.

Così come sono confermati, all'art. 33, i permessi retribuiti previsti da specifiche norme di legge (es.: donazione sangue, ecc.). Il successivo art. 34, invece, introduce un nuovo istituto relativo a congedi e specifiche forme di tutela per le donne vittime di violenza. L'art. 35, ai commi da 1 a 10, prevede un nuovo istituto relativo ai permessi orari/giornalieri (ulteriori 18 ore rispetto al precedente CCNL) per visite mediche, specialistiche, ecc. assimilati alle assenze per malattia che, se presi ad ore, non saranno soggetti a trattenute. Si tratta di un istituto innovativo non previsto nel precedente contratto e costituisce una ulteriore possibilità di effettuare visite mediche. Nell'ambito dell'art. 37 è regolata l'assenza per malattia. È interessante, in particolare, il comma 11 con cui sono stati introdotti ulteriori istituti a tutela della salute del lavoratore, avendo previsto, oltre la conferma dell'ormai consolidato "day-hospital", la possibilità di accedere a nuove modalità di svolgimento delle visite mediche ambulatoriali quali il "day-surgery" e il "day-service". Con l'art. 30 "ferie e riposi solidali" è stata inserita la possibilità di cedere a titolo gratuito, a colleghi che abbiano l'esigenza di prestare assistenza a figli minori che necessitano cure costanti, alcune giornate di ferie. Con l'art. 38 si è voluto garantire tutti i lavoratori e le lavoratrici che si trovano in particolari condizioni di salute. L'art. 38 riguarda le assenze per malattia in caso di gravi patologie richiedenti terapie salvavita. Considerata la delicatezza della materia trattata, si ritiene di aver visto una miglioria nell'aver escluso dal computo delle assenze per malattia, ai fini della maturazione del periodo di comportamento, oltre i giorni di ricovero ospedaliero e i giorni di assenza dovuti all'effettuazione di terapie salvavita, anche 4 mesi per gli effetti collaterali delle terapie stesse.

## E ora un po' di Storia: dal D.lgs. 29/93 al D.lgs. 165/2001

Ciò premesso, ritengo utile delineare, anche attraverso un excursus storico, lo sviluppo del rapporto di pubblico impiego da quando è nato (anni 1950) ad oggi, per evidenziarne le peculiarità e lo sforzo di avvicinamento ai rapporti di lavoro privato, avvenuto soprattutto ad opera del lavoro portato avanti dai Sindacati. Il rapporto di pubblico impiego rientra nei "rapporti speciali di lavoro" in cui oltre ad essere garantita una tutela diversa del lavoratore, è coinvolto un interesse pubblico, a causa della natura pubblica del datore di lavoro, quale lo Stato, un Ente territoriale, come le regioni, le Province e i Comuni. Da sempre la figura dell'impiegato pubblico è stata al centro di un lungo dibattito, per la sua duplice funzione di **funzionario** e di **lavoratore subordinato**. Per questo motivo sono due (2) sostanzialmente i rapporti intercorrenti tra la P.A. e il lavoratore: a) un rapporto organico o d'ufficio (d'immedesimazione) in base al quale il lavoratore era inserito nell'organizzazione amministrativa dell'Ufficio ed era quindi legittimato ad esercitare i poteri connessi alla rappresentanza delle scelte della p.a., e b) un rapporto di servizio quello per cui sia sul dipendente sia sull'Amministrazione gravavano diritti e obblighi precisi, non diversi da quelli del rapporto di lavoro subordinato d'impresa ex art. 2094 c.c. La prevalenza del rapporto organico su quello di servizio ha determinato la sistemazione del rapporto di pubblico impiego all'interno del diritto pubblico (e precisamente nel diritto amministrativo) e ha impresso al rapporto di lavoro un carattere autoritativo (c.d. supremazia speciale della pubblica amministrazione).

La peculiarità di tale rapporto trova fondamento nelle norme della Costituzione le più importanti delle quali sono quelle contenute negli artt. 54, 97 e 98 che consacrano in tal modo la funzione del rapporto di lavoro del pubblico dipendente alle esigenze e alle finalità dell'Am-





ministrazione, una peculiarità che è stata trasferita nella normativa ordinaria speciale – cfr. D.P.R. 30 giugno 1957, n. 3, il T.U. sugli impiegati civili dello Stato e che ha sancito notevoli differenze rispetto al rapporto di lavoro privato.

Innanzitutto:

- a) il rapporto non si costituiva con il contratto, ma nasceva da un atto unilaterale, il c.d. decreto di nomina;
- b) la regolazione di tutte le fasi del rapporto di lavoro e non solo l'organizzazione degli uffici, avveniva attraverso atti unilaterali e autoritativi della Pubblica Amministrazione;
- c) la subordinazione era gerarchica e non meramente tecnico funzionale, cioè non strumentale all'adempimento dell'obbligazione di lavoro ma connessa con la struttura gerarchica degli uffici nei quali si articola l'organizzazione degli apparati amministrativi;
- d) la competenza esclusiva nelle controversie attinenti al rapporto di lavoro era del Giudice Amministrativo (TAR – Consiglio di Stato) in luogo del giudice ordinario.

Il rapporto di pubblico impiego ha conservato a lungo, nei suoi tratti essenziali, la sua struttura originaria grazie soprattutto agli orientamenti della giurisprudenza amministrativa ma a partire dagli anni '70 (anni in cui c'è l'**affermazione progressiva del sindacato**), il Legislatore sollecitato da forti pressioni sindacali, dirette a rivendicare un maggior spazio alla negoziazione sindacale ma anche dall'esigenza di perseguire migliori obiettivi di efficienza per la P.A., avvia un primo tentativo di riforma del pubblico impiego, prima con interventi di settore, poi con la legge 29 marzo 1983, n.93, la legge quadro sul pubblico impiego, che riconosce per

la prima volta il ruolo della contrattazione collettiva nella disciplina di quegli aspetti del pubblico impiego non soggetti alla riserva di legge e agli atti unilaterali della P.A.

La legge quadro pur ribadendo l'unità giuridica del pubblico impiego e la distinzione del lavoro pubblico da quello privato ha apprestato nuovi strumenti sia per favorire l'omogeneizzazione delle posizioni giuridiche, la perequazione e la trasparenza dei trattamenti economici, il riassetto dei profili professionali e l'efficienza amministrativa del personale pubblico, sia per avvicinare, nei contenuti, la normativa dei

rapporti di p.i. al rapporto di lavoro privato. A distanza di un decennio e in concomitanza con la grande riforma che ha investito tutta la Pubblica Amministrazione, (v. per es. L. 241/90), la disciplina del pubblico impiego conosce una importante trasformazione con la legge delega 23 ottobre 1992, n.421 e, soprattutto, con il Decreto Legislativo 3 febbraio 1993, n.29 e le sue successive modificazioni e integrazioni.

Altri interventi normativi importanti si sono avuti con il D.lgs. 51 e 80 del 1998 e la L. 241/90 sul giusto procedimento amministrativo e sul diritto di accesso agli atti e ai documenti pubblici. Il processo riformatore si è completato con il D.lgs. n. 165/2001 che ha fissato le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche rappresentando tutt'ora (anche se modificato dal D.lgs. 150/2009) il testo normativo di riferimento per la disciplina dei pubblici uffici e del lavoro nelle Pubblica Amministrazioni. In esso vengono fissati i principi fondamentali del nuovo rapporto di lavoro: si ha l'estensione delle norme del diritto privato al lavoro pubblico e lo spostamento della relativa disciplina dall'ambito amministrativo a quello privatistico, la piena applicazione della disciplina della contrattazione collettiva, l'attribuzione al Datore di lavoro pubblico degli stessi poteri di gestione del rapporto propri del Datore di lavoro privato. Le linee di fondo della disciplina sono costituite dalla separazione tra materie riservate alla legge e agli atti unilaterali della P.A. (l'organizzazione degli Uffici, le dotazioni organiche, le procedure concorsuali) e le materie assoggettate alla disciplina privatistica (la disciplina del rapporto di lavoro), dalla separazione tra compiti di indirizzo politico-amministrativo, riservati al Governo, e compiti di organizzazione e gestione degli Uffici e dei rapporti di lavoro, che spettano alla Dirigenza; dall'ampliamento

to delle norme della contrattazione collettiva e dalla semplificazione della relativa procedura con la previsione di un apposito organo, l'ARAN, delegato a rappresentare la Pubblica Amministrazione nella contrattazione collettiva, dalla fruizione piena dei diritti sindacali previsti dal Titolo III dello Statuto dei Lavoratori, la legge 300 del 1970, che secondo il disposto dell'art. 51 co.2 del D.lgs. 165/01 trova applicazione in tutte le Pubbliche Amministrazioni indipendentemente dal numero di dipendenti, dal riallineamento della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici a quella privatistica sotto il profilo della mobilità individuale e collettiva; dalla devoluzione del contenzioso in materia al Giudice Ordinario, in funzione di Giudice del Lavoro, con la sola eccezione di quello attinente alla procedure concorsuali e di quello relativo ai rapporti di lavoro sottratti alla c.d. privatizzazione e dalla applicazione anche alle controversie in materia di lavoro pubblico del tentativo obbligatorio di conciliazione, (condizione di procedibilità della domanda giudiziale), dalla disciplina della Dirigenza Pubblica ispirata a criteri di managerialità e assoggettata a controlli volti a verificare l'attività dirigenziale non solo in base ai parametri della legalità, ma anche sotto il profilo dell'efficacia/efficienza ovvero della rispondenza dei risultati effettivamente conseguiti rispetto agli obiettivi programmati, alla capacità di organizzare le strutture, alla capacità di valorizzare il patrimonio umano e professionale a disposizione.

### La privatizzazione e la contrattualizzazione del p.i. - La 1<sup>a</sup> parte della riforma della P.A.

Il processo di avvicinamento del pubblico impiego al rapporto di lavoro privato **ha trovato la sua massima espressione e realizzazione nella disciplina della contrattazione collettiva**. Nel 1995 è stato stipulato il I° CCNL comparto Ministeri e la contrattazione collettiva, ad oggi, rimane una delle fonti primarie di regolamentazione del rapporto di pubblico impiego. La perdita del primato della contrattazione collettiva a favore della legislazione sulla regolamentazione del rapporto di lavoro, si è avuta con la emanazione delle "leggi brunetta". Ma questo aspetto verrà trattato in seguito. L'art. 4 del D. Legislativo 165/2001 ha stabilito che la contrattazione collettiva si svolgesse su tutte le materie attinenti al rapporto di lavoro e alle relazioni sindacali e si sviluppasse su due livelli, i contratti nazionali collettivi di compar-

to e i contratti integrativi. La contrattazione nazionale si fonda, in via principale, sui contratti di comparto, per settori omogenei o affini, determinati mediante appositi accordi tra l'ARAN (l'Agenzia per la rappresentanza negoziale della Pubblica Amministrazione) e le Confederazioni e le Organizzazioni Sindacali che abbiano una rappresentatività non inferiore al 5% considerando la media tra il dato associativo e quello elettorale. La contrattazione collettiva disciplina, in via principale, la durata dei contratti nazionali e di quelli integrativi, la struttura centrale, i rapporti tra i diversi livelli di contratto, il trattamento economico dei dipendenti.

Il procedimento della contrattazione è regolato dall'art. 47 del D. Legislativo 165/2001. Il contratto collettivo ha efficacia erga omnes: ciò per la Corte Costituzionale risiede nelle specifiche disposizioni del D. Legislativo 165/2001, nell'art. 46 che individua nell'ARAN il soggetto investito ex lege della rappresentanza negoziale della P.A.; nell'art.40 che stabilisce che le Pubbliche Amministrazioni devono adempiere agli obblighi assunti con i contratti collettivi, nazionali e integrativi, dalla data della loro sottoscrizione definitiva; nell'art.45 che obbliga le predette Amministrazioni a garantire parità di trattamento contrattuale o, comunque, trattamenti non inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi c.d. minimi tabellari. *Anche il CCNL del p.i. è inderogabile ai sensi dell'art. 2113 (inderogabilità in peius rispetto allo Statuto protettivo del lavoratore subordinato ex art. 2094 c.c. (nei singoli contratti individuali stipulati con i dipendenti pubblici, è sempre presente un clausola di rinvio al contratto collettivo).* ■

(Segue nel prossimo numero)



[\*] Funzionario amministrativo in servizio presso la DG per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale - Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Le considerazioni contenute nell'articolo sono frutto esclusivo del pensiero dell'autrice e non impegnano in alcun modo l'amministrazione di appartenenza.