

L'evoluzione del ruolo delle Organizzazioni sindacali nella regolamentazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici

Autore: valeriagobbin

In: Approfondimenti

Dopo 10 anni di blocco della contrattazione collettiva nel settore pubblico, nel 2018 sono stati stipulati i nuovi Contratti Collettivi a valere per il biennio 2016-2018, rispettivamente per i Comparti "Funzioni centrali" (12.2.18), "Istruzione e ricerca" (19.4.2018) Comparto Sanità (21.5.2018), Comparto "Funzioni Locali" (21.5.2018). Più in ritardo la contrattazione per le aree dirigenziali, che solo in data 13.12.18 ha visto la sottoscrizione dell'ipotesi di accordo per la dirigenza del comparto "istruzione e ricerca".

Una delle cose che balzano agli occhi, in questa nuova tornata di contrattazione collettiva, è il ridimensionamento degli **strumenti di partecipazione delle OOSS**, che vediamo riassunti nella **contrattazione integrativa**, nell'**Informazione e Confronto**, nonché nel nuovo Organismo **paritetico per l'innovazione**, che dovrebbe rappresentare, a scorrere l'elenco delle materie di cui si dovrebbe occupare, o una presenza onnipresente e, forse, in tal senso, un appesantimento dei procedimenti, o l'ennesimo carrozzone incapace di apportare significativi contributi.

Cos'è successo? Quand'è che le OOSS hanno perso il loro ruolo di protagoniste che dalla fine degli anni '90 le vedeva onnipresenti e obbligatoriamente consultabili a ogni piè sospinto?

Non che la cosa stupisca, visto che nel frattempo, in questi ultimi 10 anni, i lavoratori hanno perso molto terreno nel confronto con la parte datoriale, la quale è riuscita a svincolarsi della ossessiva presenza del sindacato, talvolta, va detto, anche troppo invadente in quella che dovrebbe essere una distinzione dei ruoli cui si abbinano distinte responsabilità.

Pertanto, lo stato attuale delle relazioni sindacali, si direbbe una conferma in più del fatto che il lavoratore ha assunto una nuova posizione, più debole, nel mercato del lavoro e quelli che dovrebbero essere i suoi difensori non sono riusciti a impedire che ciò avvenisse. Se poi aggiungiamo che questa constatazione viene fatta osservando una categoria di lavoratori, quella dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, già di per se tradizionalmente meglio tutelati, rispetto ai colleghi del settore privato, allora possiamo a buon titolo affermare che il rapporto contrattuale datore di lavoro/lavoratore non è più paritetico ma a buona ragione s'identifica con quello che è la sua caratteristica principale, vale a dire la subordinazione.

Il ruolo delle Organizzazioni sindacali ante privatizzazione del rapporto di pubblico impiego

Il **DPR n. 3/1957**, Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, rappresenta la prima normativa del pubblico impiego del dopoguerra. Esso regolava ogni aspetto del pubblico impiego, dall'ammissione agli impieghi, ai doveri, responsabilità, diritti, le infrazioni e sanzioni disciplinari e il relativo procedimento disciplinare, la cessazione del rapporto d'impiego, l'ordinamento delle carriere. Significativo, e inconcepibile se guardato con gli occhi di oggi, l'art. 33 di detto T.U., il quale disponeva che " ...l'impiegato ha diritto allo stipendio...nella misura stabilita dalla legge, in relazione alla quantità e qualità delle prestazioni rese."

Erano i tempi in cui l'intervento delle Organizzazioni Sindacali impegnava la P.A. unicamente sotto il profilo politico, operando al più come gruppi di pressione, tendenti a influenzare un'attività che rimaneva di esclusiva competenza della P.A.

Il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici è stato regolato da atti normativi sino alla **legge n. 93 del 20.3. 1983 (legge quadro sul pubblico impiego)**, che ha riconosciuto il ruolo della **contrattazione collettiva** in alcuni aspetti del rapporto di pubblico impiego.

L'art.2 della legge sopracitata indicava le materie regolate con legge o, sulla base della legge, per atto normativo o amministrativo:

- 1) gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi, i principi fondamentali di organizzazione degli uffici;
- 2) i procedimenti di costituzione, modificazione di stato giuridico ed estinzione del rapporto di pubblico impiego;
- 3) i criteri per la determinazione delle qualifiche funzionali e dei profili professionali in ciascuna di esse compresi;
- 4) i criteri per la formazione professionale e l'addestramento;
- 5) i ruoli organici, la loro consistenza e la dotazione complessiva delle qualifiche;
- 6) le garanzie del personale in ordine all'esercizio delle libertà e dei diritti fondamentali;
- 7) le responsabilità dei dipendenti, comprese quelle disciplinari;

8) la durata massima dell'orario di lavoro giornaliero;

9) l'esercizio dei diritti dei cittadini nei confronti dei pubblici dipendenti e il loro diritto di accesso e di partecipazione alla formazione degli atti della pubblica amministrazione.

All'art. 3 si stabiliva la **regolazione in base ad accordo** delle materie sotto indicate:

1) il regime retributivo di attività, ad eccezione del trattamento accessorio per servizi che si prestano all'estero, presso le rappresentanze diplomatiche, gli uffici consolari e le istituzioni culturali e scolastiche;

2) i criteri per l'organizzazione del lavoro nell'ambito della disciplina fissata ai sensi

dell'articolo 2, n. 1;

3) l'identificazione delle qualifiche funzionali, in rapporto ai profili professionali e alle mansioni;

4) i criteri per la disciplina dei carichi di lavoro e le altre misure volte ad assicurare l'efficienza degli uffici;

5) l'orario di lavoro, la sua durata e distribuzione, i procedimenti di rispetto;

6) il lavoro straordinario;

7) i criteri per l'attuazione degli istituti concernenti la formazione professionale e l'addestramento;

8) le procedure relative all'attuazione delle garanzie del personale;

9) i criteri per l'attuazione della mobilità del personale, nel rispetto delle inamovibilità previste dalla legge.

L'art. 6 della legge 93/83 rendeva però necessario, per l'applicabilità dell'accordo concluso tra Organizzazioni sindacali e pubblica amministrazione, il recepimento dello stesso e l'emanazione con Decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Senza entrare nell'analisi dettagliata di quella che è stata l'evoluzione, verso la privatizzazione, della disciplina del rapporto del pubblico impiego, soffermiamoci sul ruolo delle OO.SS.

Come visto sopra, l'art. 3 della legge 93/83 indicava le materie rimesse alla disciplina in base ad accordi. Inoltre, veniva previsto il raggruppamento dei pubblici dipendenti in un numero limitato di comparti di contrattazione collettiva, si disciplinava la composizione delle delegazioni delle P.A. e la composizione

della delegazione sindacale, il procedimento per arrivare all'accordo.

L'art. 12 trattava degli accordi sindacali intercompartimentali, per la disciplina, mediante accordo unico per tutti i comparti, di specifiche materie concordate tra le parti.

L'art. 14 prevedeva, inoltre, **accordi decentrati** per singole branche della P.A. e per singoli Enti, per alcune materie quali i criteri per l'organizzazione del lavoro, la disciplina dei carichi di lavoro, la formulazione di proposte per l'attuazione degli istituti concernenti la formazione professionale e l'addestramento, con la precisazione che tali accordi non potevano comportare oneri aggiuntivi.

L'art. 25 prevedeva la possibilità di costituzione di organismi rappresentativi dei dipendenti dalle pubbliche amministrazioni, su iniziativa dei dipendenti medesimi nell'ambito delle associazioni sindacali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale e delle associazioni sindacali, non affiliate alle predette confederazioni, aventi titolo a partecipare agli accordi sindacali.

Per effetto dell'**art. 29**, la legge in questione abrogava tutte le disposizioni con essa incompatibili, salve le norme vigenti alla data di entrata in vigore della legge sulle materie di cui al succitato articolo 2.

Si precisava che le norme legislative o regolamentari relative a materie da disciplinarsi in base ad accordi rimanevano in vigore fino all'emanazione della nuova disciplina.

La legge 93/83 rimarrà in vigore per molti istituti sino al DPR 29/93.

Le relazioni sindacali nell'avvio della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego.

La privatizzazione è avviata dalla **legge 421/92, art.2, con cui viene conferita delega al Governo** per la razionalizzazione e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego.

Tale delega autorizzava il Governo, in particolare, **a ricondurre** i rapporti di lavoro e d'impiego dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni alla disciplina del diritto civile e la regolazione degli stessi mediante **contratti individuali e collettivi**, a prevedere nuove forme di partecipazione delle rappresentanze del personale ai fini dell'organizzazione del lavoro nelle amministrazioni, criteri di rappresentatività ai fini dei diritti sindacale e della contrattazione compatibili con le norme costituzionali, la rappresentanza negoziale della parte pubblica mediante un apposito organismo tecnico, l'affidamento delle controversie di lavoro riguardanti i dipendenti pubblici, escluse alcune specifiche categorie, alla giurisdizione del giudice ordinario con applicazione delle norme del processo del lavoro.

Rimanevano regolate con legge, ovvero, sulla base della legge o nell'ambito dei principi dalla stessa posti, con atti normativi o amministrativi, le seguenti materie:

1) le responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento di procedure amministrative;

- 2) gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi;
- 3) i principi fondamentali di organizzazione degli uffici;
- 4) i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro;
- 5) i ruoli e le dotazioni organiche nonché la loro consistenza complessiva;
- 6) la garanzia della libertà d'insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca;
- 7) la disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l'impiego pubblico e altre attività e i casi di divieto di cumulo d'impieghi e incarichi pubblici.

Si disponeva inoltre il mantenimento della normativa vigente, prevista dai rispettivi ordinamenti, per i magistrati ordinari e amministrativi, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle forze di polizia, il personale delle carriere diplomatica e prefettizia.

Alla legge delega si dava attuazione con il **D.P.R. 29/93**, che ha sancito la privatizzazione disponendo, **all'art.2, comma 2**, che i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del codice civile (sezioni II e III, capo I, titolo II, del libro V) e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, in quanto compatibili con la specialità del rapporto e con il perseguimento degli interessi generali nei termini definiti dal medesimo decreto; al **comma 3**, che i rapporti individuali di lavoro e d'impiego di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente e i contratti collettivi sono stipulati secondo i criteri e le modalità previste nel titolo III del decreto.

Il comma 1 del medesimo art. 2 confermava la competenza legislativa e regolamentare in materia di ordinamento delle amministrazioni pubbliche.

Per quanto riguarda il ruolo delle OO.SS., all'**art. 45** si confermava la contrattazione collettiva, a livello nazionale e a livello decentrato, su tutte le materie relative al rapporto di lavoro con esclusione di quelle riservate alla legge e agli atti normativi e amministrativi secondo l'art. 2, comma 1, lett. c), della legge 421/92.

Il protagonismo assicurato alle OO.SS dal decreto legislativo 29/93 viene tradotto nella definizione delle relazioni sindacali disciplinate dagli accordi collettivi della successiva **tornata contrattuale 1994-1997**. Prendendo ad esempio l'area del comparto Sanità, vengono individuati e disciplinati i seguenti "modelli relazionali":

. **Contrattazione collettiva decentrata**, che si svolge sulle seguenti materie:

1. a) criteri generali per la definizione della percentuale di risorse da destinare alla realizzazione degli obiettivi generali dell'azienda o ente affidati alle diverse articolazioni aziendali, ai fini della produttività collettiva e individuale;
2. b) criteri generali per la attribuzione dei fondi di produttività ai gruppi ed ai singoli;
3. c) criteri generali per le verifiche da espletare per la valutazione dei risultati;
4. d) i criteri generali per la distribuzione delle risorse aggiuntive di cui al comma 2;
5. e) la quota di risorse ed i criteri generali per l'attribuzione dei trattamenti legati a compensi per lavoro straordinario, all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate, pericolose o dannose o a particolari posizioni lavorative;
6. f) linee d'indirizzo generale per l'attività di formazione e aggiornamento professionale;
7. g) riflessi delle innovazioni tecnologiche e organizzative e dei processi di disattivazione o riqualificazione dei servizi sulla qualità del lavoro e sulla professionalità dei dipendenti in base alle esigenze dell'utenza;
8. h) criteri di applicazione, delle normative relative all'igiene, all'ambiente, sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro nonché per l'attuazione degli adempimenti rivolti a facilitare l'attività dei dipendenti disabili;
9. i) pari opportunità;
10. l) accordi di mobilità di cui all'art. 33.

. **Informazione preventiva**, inviando tempestivamente la documentazione necessaria, nelle seguenti materie:

1. a) articolazione dell'orario;
2. b) definizione dei criteri per la determinazione e distribuzione dei carichi di lavoro;
3. c) definizione delle dotazioni organiche;
4. d) stato dell'occupazione;

5. e) criteri generali di organizzazione dei servizi sanitari aziendali e degli uffici a seguito di accorpamenti o scorpori ovvero per l'introduzione di nuove tecnologie;
6. f) programmazione della mobilità;
7. g) sperimentazioni gestionali;
8. h) piani di ristrutturazione e riconversione delle strutture sanitarie;
9. i) criteri generali riguardanti l'organizzazione del lavoro;
10. l) misure per favorire le pari opportunità;
11. m) verifica periodica della produttività delle strutture operative;
12. n) applicazione dei parametri concernenti la qualità e produttività dei servizi e rapporti con l'utenza;
13. o) iniziative rivolte al miglioramento dei servizi sociali in favore del personale; nel '99 sparisce;
14. p) documenti di previsione del bilancio relativi al personale.

. Nelle materie di cui ai punti a), b), l) e m), su richiesta scritta d'incontro, si avviava l'**esame**, istituto che prevedeva lo svolgimento di appositi incontri che dovevano concludersi nel termine tassativo di giorni 15 dalla ricezione dell'informazione ovvero entro un termine più breve per oggettivi motivi di urgenza. Dell'esito dell'esame veniva redatto verbale dal quale risultavano le posizioni delle parti nelle materie trattate, restando ferma l'autonoma determinazione definitiva e la responsabilità dei dirigenti nelle stesse materie.

. **Informazione successiva, avente** ha per oggetto gli atti di gestione adottati e i relativi risultati, riguardanti:

- verifica della distribuzione complessiva dei carichi di lavoro;
- attuazione dei programmi di formazione del personale;
- misure in materia d'igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro;
- andamento generale della mobilità del personale;

- distribuzione delle ore di lavoro straordinario e relative prestazioni;
- distribuzione complessiva del fondo per la produttività collettiva e individuale per il miglioramento dei servizi;
- applicazione dell'istituto della pronta disponibilità;
- introduzione di nuove tecnologie e processi di riorganizzazione delle aziende o enti aventi effetti generali sull'organizzazione del lavoro;
- misure per le pari opportunità.

Consultazione

- sulle modalità per la periodica designazione dei componenti del collegio arbitrale, ex ottavo comma dell'art. 59 del d.lgs. n. 29 del 1993, e negli altri casi previsti dalle vigenti disposizioni di legge o contrattuali;
- del rappresentante per la sicurezza, nei casi previsti dall'art. 19 del d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626.

La seconda privatizzazione e la consacrazione del ruolo di protagonista delle OO.SS.

Con la **legge delega 59/97** il Governo viene delegato, in base all'**art. 11, comma 4**, a emanare disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 29/93, per completare l'integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato e in conseguenza estendere al lavoro pubblico le disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro privato nell'impresa; si doveva inoltre rivedere in chiave semplificativa le procedure di contrattazione collettiva, riordinare e potenziare l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), prevedere, per ciascun ambito di contrattazione collettiva, la costituzione di un comitato di settore, devolvere entro il 30 giugno 1998, al giudice ordinario tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, prevedere procedure di consultazione delle organizzazioni sindacali firmatarie dei contratti collettivi dei relativi comparti prima dell'adozione degli atti interni di organizzazione aventi

riflessi sul rapporto di lavoro.

In contemporanea, in ossequio alla distinzione dei ruoli, si stabiliva, **all'art. 8 della legge 59/97**, l'uscita delle OO.SS. dalle Commissioni di concorso.

Importante anche l'**art. 19** della succitata legge 59/97, che stabiliva l'obbligo di "sentire" le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sui provvedimenti di attuazione delle norme previste dal capo II aventi riflessi sull'organizzazione del lavoro o sullo stato giuridico dei pubblici dipendenti.

Con il **decreto legislativo 4.11.97, n.396**, si dava corso alla delega per le modifiche al decreto legislativo 29/93 in materia di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale, **modificando l'art. 45**, in materia di "Contratti collettivi nazionali e integrativi", stabilendo che la contrattazione collettiva si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro e alle relazioni sindacali e che gli atti interni di organizzazione aventi riflessi sui rapporti di lavoro sono oggetto d'informazione ed esame.

L'**art 6 del suddetto decreto modifica l'art.47** del decreto legislativo 29/93, che diventa "Diritti e prerogative sindacali nei luoghi di lavoro", in cui si prevede che le OO.SS. ammesse alle trattative per la sottoscrizione dei contratti collettivi possono costituire rappresentanze sindacali aziendali, ai sensi dell'art. 19 e ss. della legge 300/70, nonché, a iniziativa anche disgiunta delle stesse, la costituzione di un organismo di rappresentanza unitaria del personale, mediante elezioni alle quali e' garantita la partecipazione di tutti i lavoratori. L'**art. 7 introduce l'art. 47 bis**, con cui viene definita la disciplina della rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva.

Successivamente, sempre in attuazione della delega di cui sopra, viene adottato il **decreto legislativo 80/98**. In tema di relazioni sindacali, si rileva in particolare, **all'art. 2, che modifica l'art. 2 del decreto legislativo 29/93**, il ridimensionamento della competenza normativa in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, che viene limitata alle linee fondamentali di organizzazione degli uffici, all'individuazione degli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità degli stessi, la determinazione delle dotazioni organiche "complessive".

Sempre all'art. 2, viene ampliata la materia oggetto di accordo sindacale, in quanto, da una parte si precisa che i rapporti di lavoro sono disciplinati dalle norme del codice civile e dalle leggi sul lavoro, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel decreto stesso, dall'altra viene prevista la possibilità di deroga, da parte dei successivi accordi o contatti, delle disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro applicabili solo ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, e inoltre per la parte derogata non sono ulteriormente applicabili.

L'**art.5, che modifica l'art. 6 del decreto legislativo 29/93**, introduce la consultazione delle OOSS rappresentative, per l'adozione degli atti che definiscono l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e variazione delle dotazioni organiche, mentre **l'art. 6 riscrive l'art. 10**, sulla partecipazione sindacale, sancendo che **I contratti collettivi nazionali** disciplinano i rapporti sindacali e gli istituti della partecipazione anche con riferimento agli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro.

Queste modifiche normative, ulteriormente ampliative del coinvolgimento delle organizzazioni sindacali, trovano riscontro all'interno delle norme di contrattazione nazionale collettiva negli articoli relativi alle relazioni sindacali, nella tornata contrattuale del '99.

Sempre prendendo come esempio la contrattazione collettiva del comparto sanità, si rileva che in tema di **contrattazione integrativa**, rientra interamente in questa la definizione delle modalità di utilizzazione delle risorse per la produttività collettiva ed individuale, i sistemi di verifica dei risultati, lo spostamento di risorse tra i fondi, l'utilizzazione di risorse aggiuntive, gli effetti dell'introduzione di nuove tecnologie e processi di riorganizzazione delle aziende o enti aventi effetti generali sull'organizzazione del lavoro, l'attuazione dei programmi di formazione del personale, la definizione dei criteri generali delle procedure per le selezioni per i passaggi all'interno di ciascuna categoria, il completamento ed integrazione dei criteri per la progressione economica orizzontale.

In materia di: articolazione dell'orario, definizione dei criteri per la determinazione e distribuzione dei carichi di lavoro, verifica periodica della produttività delle strutture operative, **l'esame su richiesta, diventa concertazione** su richiesta, istituto che, similmente all'esame, non presuppone il raggiungimento di un accordo e si conclude nel termine tassativo di 30 gg. dalla richiesta; inoltre, la **concertazione** è, altresì, prevista per l'attuazione del sistema classificatorio, mediante la definizione dei criteri e modalità di svolgimento delle selezioni per i passaggi tra le categorie e i sistemi di valutazione permanenti, la valutazione del nuovo istituto delle posizioni organizzative, la relativa graduazione delle funzioni, il conferimento degli incarichi e la loro valutazione periodica.

Per quanto riguarda la **consultazione**, essa diventa **obbligatoria**, anche in materia di organizzazione e disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche.

Altre forme di partecipazione sono previste attraverso la costituzione, a richiesta, di **Commissioni bilaterali ovvero Osservatori**, con il compito di raccogliere dati e formulare, in particolare in materia di organizzazione del lavoro in relazione ai processi di riorganizzazione, riconversione o disattivazione nonché l'ambiente, l'igiene e sicurezza del lavoro e le attività di formazione.

Questi organismi non hanno funzione negoziale.

Con l'**accordo collettivo quadro del 7.8.99** "...per la costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie", venne data attuazione all'art. 47 del decreto legislativo 29/93 che prevede appunto la presenza

nelle pubbliche amministrazioni di organismi di rappresentanza unitaria dei lavoratori (RSU): si tratta di organismi formati per elezione, da parte dei lavoratori della singola pubblica amministrazione, che si affiancano a quelli di rappresentanza per iscrizione volontaria del singolo lavoratore. I componenti delle Rsu sono eletti su liste delle OOSS ma possono anche non essere iscritti e gli eletti rappresentano tutti i lavoratori e non il sindacato della lista d'iscrizione. E' un organismo che decide, a maggioranza, le linee di condotta e la sottoscrizione degli accordi aziendali.

Il Testo unico del 2001

Il 30.3.2001 veniva emanato il decreto legislativo 165 - Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche - , sulla base della delega conferita al Governo con l'**art. 1, comma 8 della legge 340/2000**, per la redazione di un Testo Unico delle norme, diverse da quelle del codice civile e delle leggi sui rapporti lavoro subordinato nell'impresa, che regolano i rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici, apportando le modifiche necessarie per il migliore coordinamento delle diverse disposizioni.

Il Titolo III di detto T.U. riguarda la contrattazione e la rappresentatività sindacale e si ritrova conferma della struttura assunta sinora dalle relazioni sindacali. In particolare:

L'art. 40 ha per oggetto "Contratti collettivi nazionali e integrativi" e al **comma 1** stabilisce che " La contrattazione collettiva si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro e alle relazioni sindacali." Al **comma 3** assegna alla contrattazione collettiva la disciplina della durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi e dispone che 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 ciascun'amministrazione, nelle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali.

L'art. 44 ha per titolo " Nuove forme di partecipazione all'organizzazione del lavoro" riconoscendo alla contrattazione collettiva nazionale la definizione di nuove forme di partecipazione delle rappresentanze del personale ai fini dell'organizzazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche e, nel contempo, dichiara abrogate le norme che prevedono ogni forma di rappresentanza, anche elettiva, del personale nei consigli di amministrazione delle predette amministrazioni pubbliche, nonché' nelle commissioni di concorso.

L'art. 45 "Trattamento economico" stabilisce che il trattamento economico fondamentale e accessorio è definito dai contratti collettivi. Inoltre, assegna ancora ai contratti collettivi la definizione, secondo criteri obiettivi di misurazione, trattamenti economici accessori collegati:

1. a) alla produttività individuale;
2. b) alla produttività collettiva tenendo conto dell'apporto di ciascun dipendente;
3. c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate obiettivamente ovvero pericolose o dannose per la salute.

Sino alla contrattazione 2005-2006, gli istituti erano i seguenti: contrattazione collettiva a livello nazionale, contrattazione collettiva integrativa aziendale, informazione, Concertazione su richiesta scritta, Consultazione facoltativa o obbligatoria, e riguardavano, sostanzialmente, le stesse materie già elencate per le tornate contrattuali precedenti.

I segnali di crisi della “riforma Brunetta”

Con il **DECRETO LEGISLATIVO 27 ottobre 2009, n. 150** in attuazione della **legge delega 4 marzo 2009, n. 15**, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, c.d. decreto Brunetta, si apportano modifiche che in buona misura intaccano la posizione sindacale, assegnando alla legge stessa e alla responsabilità della direzione aziendale la gestione del rapporto di lavoro finalizzato alla sua ottimizzazione.

Come dichiarato **all'art. 1, il** si tratta di una riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, intervenendo in particolare in materia di contrattazione collettiva, di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche, di valorizzazione del merito, di promozione delle pari opportunità, di dirigenza pubblica e di responsabilità disciplinare, raccordando in tal senso i procedimenti negoziali, di contrattazione e di concertazione. L'obiettivo è assicurare una migliore organizzazione del lavoro, il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, incentivare la qualità della prestazione lavorativa, la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza.

In questo senso, **viene modificato l'art. 5**, precisando che le determinazioni per l'organizzazione e la gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi di gestione dell'amministrazione, ponendo solo in capo agli stessi l'obbligo d'**informazione** ai sindacati, ove prevista nei contratti collettivi.

L'**art. 9 in materia di partecipazione sindacale viene modificato** stabilendo che fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, i contratti collettivi nazionali disciplinano le modalità e gli istituti della partecipazione.

A sua volta l'**art. 40, sulla contrattazione collettiva**, stabilisce che essa determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro nonché le materie relative alle relazioni sindacali; ne restano escluse, in particolare, le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali relative allo svolgimento delle loro funzioni, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nonché l'affidamento alla giurisdizione del giudice civile delle controversie di lavoro dei pubblici dipendenti. Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge.

Inoltre, si fa obbligo alla contrattazione collettiva integrativa di assicurare adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance, destinando alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato.

Viene altresì specificato che alla scadenza del termine definito dalla contrattazione nazionale per la sessione negoziale, le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà d'iniziativa e decisione; qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto di mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione.

Di rilievo anche la modifica del **comma 2 dell'art. 40**, in cui si fa rinvio ad un accordo tra Aran e Confederazioni maggiormente rappresentative per la nuova definizione dei comparti di contrattazione, fino a un massimo di quattro.

Il blocco della contrattazione collettiva e gli ulteriori interventi nelle relazioni sindacali

Nel frattempo, come visto sopra, viene disposto il blocco della contrattazione collettiva, per effetto dell'**art. 9, commi 1, 2-bis, 17, primo periodo, e 21, ultimo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78** (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 122/2010 e dell'art. 16, comma 1, lettere b) del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni,

nella legge 111/2011, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), primo periodo, del D.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti), art. 1, comma 453, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014) e art. 1, comma 254, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2015).

Il 7 agosto 2012 veniva emanato il **decreto legge 95/2012**, "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica...", successivamente convertito con modifiche in legge 135/12, con cui venivano apportate **altre modifiche al decreto legislativo 165/2001**.

In coerenza con la finalità, per quanto qui in esame, di riduzione della spesa per il personale, la razionalizzazione e riduzione degli uffici delle Pubbliche Amministrazioni, s'interviene di nuovo sull'**art. 5**, limitando ancora il coinvolgimento delle OOSS in materia di organizzazione degli uffici e del lavoro, limitando l'informazione ai sindacati alle determinazioni relative all'organizzazione degli uffici ovvero, limitatamente alle misure riguardanti i rapporti di lavoro, l'esame congiunto, ove previsti.

Altra modifica concerne l'**art. 6**, organizzazione e disciplina degli uffici e consistenza e variazione delle dotazioni organiche, ove la previa consultazione delle OOSS rappresentative diventa previa informazione ove prevista nei contratti collettivi nazionali; viene prevista l'informazione alle OOSS nei casi di avvio di riorganizzazioni di uffici con conseguenti esuberanti e processi di mobilità, per l'esame congiunto dei criteri per l'individuazione degli esuberanti e sulle modalità dei processi di mobilità, purché detto esame si concluda entro 30 gg decorsi i quali la P.A. procede alla dichiarazione di esuberante e alla messa in mobilità.

Nel 2015, interviene la **Corte Costituzionale** che, con la **sentenza 23 luglio 2015, n. 178**, dichiara l'illegittimità delle norme sopra richiamate che hanno disposto la sospensione della contrattazione collettiva; la censura s'incentra in particolare sul protrarsi del "blocco" negoziale, così prolungato nel tempo da rendere evidente la violazione della libertà sindacale, tutelata dall'art. 39, primo comma, Costituzione, nella sua duplice valenza individuale e collettiva. La Corte evidenzia che il carattere ormai sistematico della sospensione sconfina in un bilanciamento irragionevole tra libertà sindacale (art. 39, primo comma, Cost.) ed esigenze di razionale distribuzione delle risorse e controllo della spesa, all'interno di una coerente programmazione finanziaria (art. 81, primo comma, Cost.), rendendo il sacrificio del diritto fondamentale tutelato dall'art. 39 della Costituzione non più tollerabile.

La ripresa della contrattazione collettiva

Con il **C.C.N.Q. del 13.7.16** vengono ridefiniti i comparti di contrattazione collettiva nazionale, rispettivamente “Funzioni Centrali”, “Funzioni locali”, Istruzione e ricerca”, Sanità, con aree separate per la dirigenza.

Nelle more dell’avvio dei lavori per la ripresa della contrattazione collettiva, ulteriori modifiche del decreto legislativo 1655/2001 intervengono ad opera del **decreto legislativo 75/2017**, in attuazione degli artt. 16 e 17, comma 1, della Legge 124/2015 recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”.

Si precisa, all’**art. 2**, che la deroga da parte dei CCNL delle norme in materia di rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici è possibile solo per quelle relative alle materie affidate alla contrattazione collettiva e nei limiti dei principi stabili dal decreto legislativo stesso.

All’**art. 5**, si precisa che nelle determinazioni per l’organizzazione degli uffici e le misure inerenti la gestione dei rapporti di lavoro, il coinvolgimento delle OOSS è limitato alla sola informazione ovvero le ulteriori forme di partecipazione ove previste nei contratti collettivi.

Anche all’**art. 6**, in materia di organizzazione degli uffici, l’informazione ai Sindacati è dovuta ove prevista nei contratti collettivi nazionali.

Sempre prendendo come esempio il CCNL comparto Sanità, nella nuova **tornata contrattuale 2016 - 2018** gli istituti di partecipazione appaiono essere i seguenti:

1. a) contrattazione integrativa;
2. b) partecipazione, che si articola in: informazione, confronto, organismi paritetici di partecipazione.

La **contrattazione collettiva integrativa** si svolge su:

1. a) i criteri di ripartizione delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa tra le diverse modalità di utilizzo all’interno di ciascuno dei due fondi di cui agli artt.80e 81(Fondo condizioni di lavoro e incarichi) e (Fondo premialità e fasce) del CCNL;
2. b) i criteri per l’attribuzione dei premi correlati alla performance;
3. c) criteri per la definizione delle procedure delle progressioni economiche;
4. d) i criteri per l’attribuzione di trattamenti accessori per i quali specifiche leggi operino un rinvio alla contrattazione collettiva;

5. e) i criteri generali per l'attivazione di piani di welfare integrativo;
6. f) l'elevazione del contingente complessivo dei rapporti di lavoro a tempo parziale;
7. g) l'elevazione della percentuale massima del ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato e di somministrazione a tempo determinato;
8. h) l'eventuale previsione di ulteriori tipologie di corsi, di durata almeno annuale, per la fruizione dei permessi per il diritto allo studio, nonché le eventuali ulteriori condizioni che diano titolo a precedenza nella fruizione dei permessi per il diritto allo studio;
9. i) le condizioni, i criteri e le modalità per l'utilizzo dei servizi socio/ricreativi eventualmente previsti per il personale, da parte dei lavoratori somministrati;
10. j) i criteri per l'individuazione di fasce temporali di flessibilità oraria in entrata e in uscita, al fine di conseguire una maggiore conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare;
11. k) i riflessi sulla qualità del lavoro e sulla professionalità delle innovazioni inerenti l'organizzazione di servizi;
12. l) l'eventuale elevazione dell'indennità di pronta disponibilità con onere a carico del Fondo di cui all'art. 80;
13. m) l'eventuale elevazione dell'indennità di lavoro notturno con onere a carico del Fondo di cui all'art. 80;
14. n) l'eventuale innalzamento dei tempi previsti per le operazioni di vestizione e svestizione, nonché per il passaggio di consegne, di ulteriori e complessivi 4 minuti, nelle situazioni di elevata complessità nei reparti o nel caso in cui gli spogliatoi non siano posti nelle vicinanze dei reparti.

L'informazione, fermi restando gli obblighi in materia di trasparenza previsti dalle disposizioni di legge vigenti, consiste nella trasmissione di dati ed elementi conoscitivi, da parte dell'Azienda o Ente, ai soggetti sindacali, al fine di consentire loro di prendere conoscenza della questione trattata e di esaminarla. A tal fine dev'essere fornita in tempi, modi e contenuti atti a consentire la valutazione approfondita del potenziale impatto delle misure da assumere, prima della loro definitiva adozione, ed esprimere osservazioni e proposte. Essa riguarda tutte le materie per le quali sono previsti il confronto o la contrattazione integrativa, costituendo presupposto per la loro attivazione.

Il confronto è finalizzato a consentire alle organizzazioni sindacali aventi titolo alla Contrattazione

collettiva integrativa, di esprimere valutazioni esaustive e di partecipare costruttivamente alla definizione delle misure che l'Azienda o Ente intende adottare. Il confronto si avvia se, entro 5 giorni dall'informazione, esso viene proposto/richiesto da una delle parti. Si deve concludere entro 30 giorni e al termine è redatta una sintesi dei lavori e delle posizioni emerse. Sono oggetto di confronto:

1. a) criteri generali relativi all'articolazione dell'orario di lavoro;
2. b) i criteri generali di priorità per la mobilità tra sedi di lavoro dell'Azienda e Ente o

tra aziende, nei casi di utilizzazione del personale, nell'ambito di processi associativi;

1. c) i criteri generali dei sistemi di valutazione della performance;
2. d) i criteri per il conferimento e la revoca degli incarichi di funzione;
3. e) i criteri per la graduazione degli incarichi di funzione, ai fini dell'attribuzione della

relativa indennità;

1. f) il trasferimento o il conferimento di attività ad altri soggetti, pubblici o privati, ai

sensi dell'art. 31 del D.Lgs. n. 165/2001;

1. g) le misure concernenti la salute e sicurezza sul lavoro;
2. h) criteri generali di programmazione dei servizi di pronta disponibilità.

E' previsto anche **un livello di confronto regionale**, qualora la Regione intenda emanare linee generali d'indirizzo per lo svolgimento della contrattazione integrativa, nelle seguenti materie relative:

1. a) all'utilizzo delle risorse aggiuntive regionali e, in particolare, a quelle destinate all'istituto della produttività che dovrà essere sempre più orientata ai risultati in conformità degli obiettivi aziendali e regionali;

2. b) alle metodologie di utilizzo da parte delle aziende ed enti di una quota dei minori oneri derivanti dalla riduzione stabile della dotazione organica del personale;
3. c) alla modalità d'incremento dei fondi in caso di aumento della dotazione organica del personale o dei servizi anche a invarianza del numero complessivo di essa;
4. d) alle linee d'indirizzo in materia di prestazioni aggiuntive del personale.

E' inoltre previsto tale livello di confronto in caso di processi di riorganizzazione o riordino che prevedano modifiche degli ambiti aziendali, per trattare i criteri di scorporo o aggregazione dei fondi.

Sono oggetto di confronto regionale anche la valutazione delle diverse implicazioni normativo-contrattuali, le problematiche connesse al lavoro precario e ai processi di stabilizzazione.

Per quanto riguarda l'**Organismo paritetico per l'innovazione**, esso ha funzione consultiva su tutto ciò che abbia una dimensione progettuale, complessa e sperimentale, di carattere organizzativo dell'Azienda ed Ente, quali progetti di organizzazione e innovazione, miglioramento dei servizi, promozione della legalità, della qualità del lavoro e del benessere organizzativo, anche con riferimento alle politiche e ai piani di formazione, al lavoro agile e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, al fine di formulare proposte all'Azienda o Ente o alle parti negoziali della contrattazione integrativa.

Costituiscono inoltre oggetto di **informazione**, con cadenza semestrale, nell'ambito dell'organismo di cui sopra, gli andamenti occupazionali, i dati sui contratti a tempo determinato, i dati sui contratti di somministrazione a tempo determinato, i dati sulle assenze di personale.

Quindi, in sintesi, la contrattazione integrativa rimane assicurata per tutte le questioni economiche direttamente interessanti i lavoratori, vale a dire l'utilizzo dei fondi disponibili, le modalita'/condizioni di accesso/attribuzione degli stessi ai lavoratori. In secondo luogo le OO.SS. vengono attivate obbligatoriamente per una serie di 'benefit' quali il welfare integrativo, l'ampliamento del novero dei corsi che consentono di accedere ai permessi per studio, misure di conciliazione tra vita lavorativa e familiare ecc.

L'informazione preventiva, capace di provocare la richiesta di confronto, sostanzialmente ripercorre le materie già oggetto di concertazione, mentre scompare per quelle tipologie di atti che costituivano oggetto di consultazione obbligatoria, quale ad esempio in materia di organizzazione disciplina degli uffici, consistenza e variazione delle dotazioni organiche. L'ulteriore informazione, viene collegata agli "...obblighi in materia di trasparenza previsti dalle disposizioni di legge vigenti...".

Per quanto riguarda il Confronto Regionale, già nei CCNNL sia del Comparto che della dirigenza del

2002 era stato regolamentato il “Coordinamento Regionale”, per l’emanazione da parte della Regione di Linee d’indirizzo per lo svolgimento della contrattazione integrativa, previa informazione preventiva alle OO.SS e quindi, un momento di confronto con costoro, che nella pratica, generalmente portava alla sottoscrizione di un protocollo di intesa. Tale documento, assunto in deliberazione della Giunta Regionale, veniva trasmesso al livello di contrattazione aziendale con i conseguenti indirizzi applicativi.

Conclusioni

Il 31.12.2018 i nuovi contratti collettivi sono tutti scaduti per cui è già in gestazione la nuova tornata contrattuale.

Il ridimensionamento delle relazioni sindacali, dopo l’euforia degli anni ‘90’, fotografa, come detto sopra, la subordinazione del lavoratore rispetto al datore di lavoro, anche pubblico, in un momento storico in cui brilla l’incapacità di dare risposta alla domanda di lavoro, che purtroppo trova causa anche nel rifuggire dei possessori di capitale dall’investimento e produzione, che costa fatica e mette a rischio i propri beni.

Per le Organizzazioni Sindacali non è il tempo di lottare per aumentare i benefici a favore di coloro che lavorano, ma innanzitutto lottare affinché’ quelli acquisiti con anni di lotte non vengano meno, in nome di una globalizzazione che sta svilendo il ruolo del portatore di lavoro, nella competizione che crea tra chi ha e chi aspira ad avere e in questa ascesa ha minori pretese. E questo vale anche nel settore pubblico, dove si è accesa un’assurda caccia a chi guadagna di piu’ (paragonato a chi? A chi non ha nulla?), come se chiunque potesse fare qualunque cosa, in una popolana indifferenza che prescinde da responsabilità, competenze, capacità, meriti, ecc. fino a che l’indifferenza nella scelta dell’autista non porterà il carrozzone sull’orlo del burrone.

E se non si può costringere il padrone della filanda a creare occasioni di lavoro, se questi non vi vede il suo interesse, che oggi trova concorrenza nella molto piu’ facile finanza speculativa, allora il ruolo del Sindacato dovrà essere un altro, dovrà giocare sul medesimo campo della globalizzazione e non restare confinato nella propria piccola realtà nazionale, e lottare per eliminare le condizioni di concorrenza tra lavoratori dei diversi paesi, presupposto necessario per poi aspirare a un lavoro equamente ripartito e pagato al giusto prezzo, e torneranno in campo, e dovranno essere i soli selettori, i meriti e le capacità.

Volume consigliato

<https://www.diritto.it/evoluzione-del-ruolo-delle-organizzazioni-sindacali-nella-regolamentazione-del-rapporto-di-lavoro-dei-dipendenti-pubblici/>