

**LA RIFORMA DEGLI ASSETTI CONTRATTUALI NEL PUBBLICO IMPIEGO NELLA LEGGE 15 MARZO 2009 E NELL'ACCORDO INTERCONFEDERALE 15 APRILE 2009**  
**di Maurizio Danza**

Non si può parlare di assetti di riforma contrattuale se non sottolineando lo stretto rapporto che intercorre tra la riforma Brunetta in attesa dei decreti legislativi attuativi della legge 15 del marzo 2009, relativamente al pubblico impiego e le disposizioni in materia del mercato del lavoro che riguardano sia il privato che il pubblico. Occorre dunque valutare la coerenza del piano delle ultime riforme da quella Brunetta all'accordo del 15 aprile 2009 rispetto al sistema attualmente vigente cercando di comprendere se esse possono portare ad un reale funzionamento del sistema delle relazioni sindacali nel pubblico impiego. Esaminando più in generale la riforma degli assetti contrattuali, non posso che rilevare come il recente accordo del 15 aprile 2009, realizza di fatto una prima applicazione concreta dell'accordo quadro 22 gennaio 2009 che ha l'obiettivo precipuo di sostituire, l'accordo interconfederale del luglio 1993 . A tal riguardo va subito rilevato come detto accordo di carattere squisitamente sperimentale, contiene una disposizione ultronea atteso che nato per definire le regole e le procedure della negoziazione e della gestione della contrattazione collettiva pubblica e privata, ha l'ambizione di definire anche le nuove regole in materia di rappresentanza sollevando numerose perplessità in ordine al conflitto con le fonti del diritto del lavoro, che almeno per quello pubblico trovano la loro specifica disciplina nell'art 43 del D.lgs n°165/01. L' accordo in realtà sembra anticipare, per certi aspetti con una fuga in avanti di dubbia legittimità, anche molti temi già oggetto di intervento della c.d. Riforma Brunetta e che troveranno attuazione nei decreti attuativi emanandi dal Governo . Ed infatti mentre può comprendersi la regolamentazione contestuale privato/pubblico di temi quali livelli di contrattazione, di riordino delle procedure, di semplificazione del procedimento di contrattazione, di revisione della durata e della coincidenza del periodo di regolamentazione e di contrattazione integrativa, l'accordo contiene altresì i temi della riduzione e semplificazione dei contratti, nonché quello delle nuove regole di rappresentanza delle parti , non oggetto di disciplina pubblicistica di cui all'art 3 c.2 lett h della legge n°15 e dunque ponendo un delicato problema, in termini di prevalenza e di applicabilità dello stesso accordo del 15 aprile 2009, rispetto alle specifiche fonti disciplinanti il diritto del lavoro pubblico. Per quanto concerne poi la contrattazione di secondo livello, analogamente alla contrattazione nazionale, si fissa la durata triennale prevedendo però quanto alle competenze, una attribuzione solo eventuale contrariamente a quanto accade nel pubblico impiego dove esse sono ab origine decise dal contratto nazionale e solo in relazione a materie delegate in tutto o in parte dal contratto o dalla legge ; ebbene proprio quest'ultima novità descrive un'ulteriore crisi della contrattazione integrativa di tipo “flessibile” che riduce conseguentemente le attribuzioni anche di quella nazionale. Ma se l'obiettivo precipuo era rappresentato dalla necessità di dare attuazione a quel principio di ulteriore convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico e privato con

particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali come teorizzato nella L 15/09 non pare che essi possano ritenersi conseguiti ,atteso che appare attuale il rischio che con i preannunciati decreti legislativi attuativi,si comprometta l' impianto di natura concertativa di un sistema di legislazione contrattata che invece seppure con difficoltà ha funzionato nel pubblico impiego per più di 15 anni. Passando specificatamente all'analisi del ruolo e della portata della legge n°15 e cioè di una riforma legislativa su materie oggetto di nuova regolamentazione e cioè in estrema sintesi, sulle negoziazioni dei trattamenti economici e normativi del personale, rapporti di lavoro della dirigenza, organizzazione del lavoro e qualità dei servizi, valutazione, sistemi premiali e sistemi punitivi) appare illusorio sopravvalutare la fase dell'approvazione di un nuovo testo legislativo ai fini di realizzare la riorganizzazione delle Pubbliche Amministrazioni: il varo di una nuova legislazione è sempre un elemento politico e normativo di grande rilievo, che può comportare trasformazioni epocali,ma perché una radicale riforma legislativa riesca davvero ad incidere nella realtà delle relazioni tra politici, burocrati pubblici e cittadini occorrono profonde trasformazioni culturali. Ebbene la legge pone in primis talune questioni che potremmo definire pregiudiziali in riferimento alla modifica al sistema delle fonti di regolazione del lavoro pubblico in fieri attesa l'emanazione dei decreti legislativi del Governo, che non vanno sottovalutati essendo problemi di costituzionalità conseguenza di una tendenziale rilegificazione del sistema delle fonti. Il primo problema riguarda i rapporti tra i diversi tipi di fonti legislative nello scenario ancora in fase evolutiva, anche da un punto di vista giurisprudenziale costituzionale conseguenza dell'art. 117 Cost che ha attribuito alla potestà legislativa residuale delle Regioni, non solo a Statuto speciale, almeno la disciplina della materia "ordinamento e organizzazione amministrativa". L'impianto "innovativo e riformatore,sembra obliterare completamente il principio di equiordinazione tra Stato e Regioni, frutto della riforma del titolo V della Costituzione del 2001 e che ha dato al sistema amministrativo italiano, sotto il profilo delle fonti di regolazione, un sistema meno centralistico, ed omogeneo caratterizzandosi per una *governance* multilivello, difficile da giustificare ora in termini di coerenza con quest'ultimo intervento legislativo confuso, incoerente che invece ben avrebbe fatto a limitarsi a pochi interventi di principio,dato il complesso sistema di fonti in materia di diritto del lavoro : è probabile infatti che gli interventi in materia di competenza esclusiva legislativa statale dell'art 2 c.4 oggetto dei decreti legislativi del Governo daranno luogo a nuove conflittualità tra Stato e Regioni. **Con riguardo poi alla contrattazione collettiva**, va tenuto presente che, per quanto si voglia contenerla e centralizzarla, la sua collocazione giuridica di fondo rimane quella prevista dal D.Lgs. n. 165/2001 . Così stando le cose, e dovendo trovare applicazione anche nel lavoro pubblico l'art. 39 Cost, sempre più problematico può diventare giustificare le profonde differenziazioni di disciplina della contrattazione collettiva nel settore pubblico rispetto al settore privato, specie quando si da vita a vincoli e rigidità relativi a profili contenutistici e procedurali che

non riguardano strettamente aspetti di tipo economico-finanziari. Appare poi evidente come l'intervento di riforma con un chiaro obiettivo di ricentralizzazione del sistema delle relazioni sindacali, punti essenzialmente sulla contrattazione nazionale, mortificando ancora una volta la contrattazione integrativa già sotto tutela dall'art. 67 del D.L. n. 112/2008 e dalla legge n. 133/2008. Ma la causa delle deviazioni della contrattazione integrativa negli anni recenti non tiene conto delle vere cause derivanti dalla politicizzazione riconducibili al datore di lavoro pubblico, spesso attore politico che ora nella qualità di neo-legislatore - con la riforma in discussione nella pubblica amministrazione, o per incapacità di comprendere l'attuale sistema ora ritiene necessario cambiare di nuovo le regole del gioco mettendo in discussione anche la esistenza degli altri attori. In realtà appare evidente come il reale obiettivo sia quello di ridurre fortemente la partecipazione sindacale, soprattutto quella locale attraverso un sistema di relazioni sindacali che incrementi il ruolo della legge (solo statale) e della sola contrattazione nazionale, senza pensare che una riforma siffatta non può essere funzionale se non vi è più managerialità nei luoghi di lavoro pubblici. Occorrerebbero invece, adeguare soggetti e procedure della contrattazione integrativa al nuovo assetto del sistema amministrativo italiano, adoperare altri strumenti più efficaci per la soddisfazione dell'utente finale. Non appare sufficiente poi intervenire sulla responsabilizzazione delle parti contraenti e sui tempi e risultati delle contrattazioni integrative con una significativa modifica all'art. 40 del D.Lgs. n. 165/2001 prevedendo che in caso di mancato accordo per la stipulazione di un contratto nazionale o integrativo "l'amministrazione provvede in via provvisoria sulla materia...". Tale principio va limitato tutt'al più alla sola alla contrattazione periferica, obbligando i contratti collettivi nazionali a prevedere un termine massimo entro cui i contratti integrativi devono essere stipulati e, superato quel termine, abilitando comunque l'amministrazione a provvedere in via del tutto sussidiaria, unilateralmente e solo in caso di necessità per garantire la continuità dell'azione amministrativa in tal modo rispettando la sovranità della contrattazione collettiva ed il rapporto di dipendenza tra i livelli elemento di forza del sistema delle relazioni sindacali fino ad oggi. Appare dunque chiaro come il disegno riformatore con una nuova ed ulteriore centralizzazione del sistema delle relazioni sindacali compromette quella politica di delegificazione e snellimento organizzativo-gestionale fondamento delle riforme allontanando paradossalmente il pubblico dal privato ratio contrariamente alla primigenia ratio della c.d. legge Brunetta. È chiaro l'intento perseguito di ribaltare il quadro di fondo contenuto nel D.Lgs. 165/2001 attraverso una interpretazione restrittiva dell'art 40 motore del sistema di legislazione contrattata, al fine di assicurare il rispetto della ripartizione tra legge e contrattazione collettiva competente esclusivamente sui "diritti e le obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro".