

La contrattazione integrativa

FORUM PA - 11 maggio 2011

“Con i poteri del privato datore di lavoro”: D.lgs. 150/09 e rafforzamento della dirigenza.

ARTURO MARESCA

Ordinario di Diritto del Lavoro – Università degli Studi “La Sapienza” di Roma

Io mi occupo prevalentemente di contrattazione collettiva nel settore privato e sotto questo profilo ho dato il mio piccolo contributo alla stesura del D.lgs. 150/09.

La domanda che ci siamo posti per iniziare il lavoro è stata: perché la contrattazione collettiva nella Pubblica Amministrazione non è riuscita a raggiungere il risultato per la quale era stata pensata? Quando studiosi importanti – tra cui il caro Massimo D’Antona – immaginarono la contrattazione collettiva nel settore della Pubblica Amministrazione la pensarono come un fattore di modernizzazione e di sviluppo che nasceva, come nel settore privato, dalla contrapposizione di interessi e che trovava nell’accordo il punto di mediazione sufficiente a raggiungere il consenso e a produrre beni e servizi. La contrattazione nella Pubblica Amministrazione non è riuscita a raggiungere quell’obiettivo perché c’è stata una sostanziale debolezza del soggetto pubblico che doveva gestirla.

Il nuovo intervento legislativo può certamente stupire i cultori dell’autonomia collettiva perché si pone a sostegno della contrattazione collettiva, in cui viene rafforzata una delle due parti che negozia: la parte della Pubblica Amministrazione. Noi studiosi del diritto sindacale siamo abituati a una legislazione capovolta: una legislazione cioè che sostiene il sindacato di fronte all’impresa che con la sua forza economica tende a comprimerlo a tal punto da non consentirgli di tutelare gli interessi collettivi di cui è portatore. Penso per esempio agli accordi Fiat: sono stati veri accordi oppure un’offerta da accettare o respingere? Questa forza economica la Pubblica Amministrazione non ce l’ha. L’intervento della legge deve essere quindi visto come un intervento di riequilibrio dei negozianti: ai negozianti della parte pubblica, che si trovano tra l’incudine e il martello, viene data più forza. Con questa chiave di lettura dell’intervento legislativo possiamo spiegare tanti suoi aspetti che altrimenti sarebbe difficile capire.

Nel D.lgs. 165/01 il legislatore esordisce dicendo che la legge è finalizzata a garantire l’efficienza della Pubblica Amministrazione. Uno studioso di diritto sindacale si sorprende leggendo l’art.40 comma 3, che dice che la contrattazione integrativa ha la funzione di garantire adeguati livelli di efficienza e di produttività dei servizi pubblici. Nel privato sarebbe inimmaginabile affermare che la contrattazione integrativa deve sostenere la produttività delle imprese, ma noi dobbiamo collocare tutta la contrattazione all’interno dei principi costituzionali. La contrattazione collettiva nel settore della Pubblica Amministrazione si giustifica proprio perché deve essere fattore di realizzazione del buon andamento della Pubblica Amministrazione. Di questo si trova riscontro esattamente nella legge.

In questo contesto non ci dobbiamo meravigliare di disposizioni che blindano i poteri dei dirigenti pubblici. Nel settore privato sarebbe impensabile una disposizione che blindi i poteri imprenditoriali rispetto all’invadenza della contrattazione collettiva. Ciò accade perché nel privato il presidio dei poteri del datore di lavoro è affidato ai negozianti che impersonano gli interessi economici dell’impresa. Il legislatore afferma che i poteri del privato datore di lavoro pubblico non possono essere aggrediti dalla contrattazione perché sono esclusi dal suo ambito. Su di essi la partecipazione sindacale si può basare sull’informazione. Alcuni dicono che con questo intervento legislativo si è svuotata la contrattazione collettiva, ma va valutata l’importanza di un funzionamento della contrattazione che dia più equilibrio alle parti e quindi faccia funzionare meglio la macchina amministrativa.

In questo contesto diventano molto importanti le funzioni di controllo dell’ARAN, del MEF, del DFP e della Corte dei Conti. Questi controlli hanno una ricaduta importante che riguarda

l'informazione e la trasparenza. Si è ritenuto che un controllo amministrativo non fosse sufficiente e si è stabilita la pubblicazione dei contratti collettivi e degli atti di controllo sui siti delle Pubbliche Amministrazioni. Questa pubblicazione serve ad attivare una sorta di controllo sociale attraverso cui i consumatori possono a loro volta intervenire.

Come è stato detto prima di me con grande competenza, lo sfondamento che c'è stato dei limiti della contrattazione è addebitabile in larga misura alla contrattazione integrativa. Lì si sono verificati sfondamenti rispetto ai limiti di spesa e rispetto alle materie che devono essere negoziate. Io penso che l'art. 65 sia una norma che fornisce uno strumento forte per mettere ordine prima che i contratti collettivi nazionali intervengano a disciplinare la materia. Si parte così dal punto dove la contrattazione ha mostrato le maggiori debolezze e si interviene con una disposizione di rara efficacia. Questa disposizione prevede che tutti i contratti integrativi vigenti alla data dell'entrata in vigore del D.lgs. 150/09 debbano essere adeguati. Questo meccanismo è essenziale per dare forza al negoziatore, che può rinegoziare gli accordi integrativi vigenti dicendo alle parti sindacali che o il contratto viene riportato nei limiti della legge e della contrattazione collettiva nazionale oppure esso si estingue. Parliamo di un'estinzione ex lege del contratto integrativo non adeguato. Se un'amministrazione dovesse ancora applicare quegli accordi non adeguati applicherebbe dei trattamenti senza titolo, il che rappresenta una cosa particolarmente grave. La mia sensazione è che questa opportunità che il legislatore ha fornito alle pubbliche amministrazioni non sia stata colta fino in fondo. Immagino che ci siano delle Pubbliche Amministrazioni che ancora applicano contratti collettivi integrativi non adeguati e quindi trattamenti senza titolo, ma ci sono provvedimenti che vanno a sanzionare questi comportamenti?

Vorrei, in conclusione, riprendere il discorso sulle retribuzioni, perché stiamo vivendo un momento di grande diversificazione tra settore pubblico e settore privato. Nel settore privato i contratti collettivi nazionali hanno la funzione di mero adeguamento: le retribuzioni vengono adeguate a un indice di rilevazione dell'inflazione IPCA depurato dai costi energetici importati. La contrattazione integrativa nel settore privato per quanto riguarda la retribuzione ha una funzione completamente diversa, perché serve a collegare la retribuzione all'andamento dell'impresa. Se l'impresa va bene, una parte degli incrementi di produttività, di redditività e di efficienza va riservata ai lavoratori. In questo contesto non esiste meritocrazia, la redistribuzione va fatta a tutti i lavoratori. È emblematico ad esempio che nel contratto dei metalmeccanici il premio di risultato per l'anno precedente non venga dato a chi ha cessato di lavorare il 31 dicembre mentre lo prenda invece chi è stato assunto il 1 gennaio: si tratta di un'operazione di redistribuzione che lega i salari all'andamento dell'azienda. Nel settore privato ciò avviene perché esiste un terzo pilastro della retribuzione: le leve retributive gestite individualmente all'interno delle quali esiste una politica meritocratica relevantissima. Le aziende competono proprio su questo terzo livello: attraverso le politiche retributive meritocratiche riescono a gestire il personale. Nel lavoro pubblico questo terzo livello non esiste: viene riassorbito all'interno del secondo livello. Diventa quindi fondamentale che non si perda il collegamento tra retribuzione e valutazione della performance del lavoratore. Altrimenti la retribuzione non assolverebbe al suo compito. La retribuzione infatti non ha solamente il compito di essere corrispettivo della prestazione, ma è una delle leve motivazionali fondamentali per la gestione del personale. Questa politica può essere gestita in maniera trasparente con le organizzazioni sindacali, è una strada molto complessa, ma è l'unica che nel settore pubblico può essere percorsa.