



UNIVERSITÀ DI PISA

Progressione economica con requisiti al 31 dicembre 2017

(D.D. prot. n. 72862 del 16 novembre 2018)

Corso di formazione - Categoria D

Aspetti organizzativi alla luce della vigente normativa sul pubblico impiego e sulle università e
dello Statuto di Ateneo

13 dicembre 2018

**Lo sblocco della contrattazione collettiva e il CCNL Istruzione e Ricerca 2016-
2018**

Luca Busico

INDICE:

1. La privatizzazione del pubblico impiego p. 3
2. Lo sblocco della contrattazione collettiva nel settore pubblico p. 4
3. Le relazioni sindacali nel CCNL Istruzione e ricerca 2016-2018 p. 5
4. La responsabilità disciplinare nel CCNL Istruzione e ricerca 2016-2018 p. 7

1. La privatizzazione del pubblico impiego

La disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni ha conosciuto dal 1992 a oggi quattro riforme: 1) la “prima privatizzazione” del biennio 1992-1993; 2) la “seconda privatizzazione” del biennio 1997-1998; 3) la cosiddetta “riforma Brunetta” del 2009; 4) la cosiddetta “riforma Madia” del triennio 2015-2017.

Con le prime due riforme è stato realizzato il processo di privatizzazione del lavoro pubblico (non intaccato dalle due riforme successive), caratterizzato dall'estensione tendenzialmente generalizzata delle norme sul rapporto di lavoro privato e dall'individuazione del contratto collettivo quale strumento cardine per superare il previgente regime pubblicistico. Coerente con la sottrazione della disciplina del rapporto di lavoro alla regolamentazione di tipo autoritativo è la previsione dell'art. 5, comma 2 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, secondo cui nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di definizione delle linee fondamentali di organizzazione degli uffici, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti la gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro.

Alla luce di tale quadro normativo gli atti di gestione del personale adottati dalle amministrazioni pubbliche non possono più essere qualificati come provvedimenti amministrativi, ma come atti privatistici connessi all'esercizio del potere datoriale.

La natura privatistica degli atti di gestione del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche comporta diverse significative conseguenze:

- 1) la configurazione, in capo ai dipendenti destinatari degli atti, di posizioni giuridiche di diritto soggettivo e non più di interesse legittimo, in quanto quest'ultimo è correlato all'attività autoritativa delle amministrazioni¹;
- 2) l'inapplicabilità delle regole fissate dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (come l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento, il contraddittorio infraprocedimentale con il destinatario dell'atto e con gli altri soggetti che possano subirne pregiudizio, la comunicazione all'interessato dei termini e dell'autorità cui ricorrere), che riguardano i procedimenti destinati a concludersi con l'emanazione di un provvedimento amministrativo²;
- 3) l'inapplicabilità dell'autotutela, in quanto potere che presuppone la natura amministrativa del provvedimento³;
- 4) la contestazione in sede giurisdizionale non sulla base dei tre tradizionali vizi di legittimità del provvedimento amministrativo (incompetenza, violazione di legge, eccesso di potere), ma dei vizi

¹ Cfr.: Cass., sez. un., 27 dicembre 2011 n. 28800; Cass., sez. lav., 10 ottobre 2013 n. 23060.

² Cfr.: Cass., sez. lav., 28 luglio 2003 n. 11589, 24 ottobre 2008 n. 25761, 26 giugno 2013 n. 16097.

³ Cfr.: Cass., sez. lav., 10 luglio 2015 n. 14397, 23 ottobre 2017 n. 25018.

rientranti nella patologia negoziale (nullità, annullabilità, risolubilità) e derivanti dalla violazione di norme imperative, della buona fede e delle clausole contrattuali che regolano l'azione privatistica⁴.

2. Lo sblocco della contrattazione collettiva nel settore pubblico

Nel sinteticamente descritto contesto di impiego pubblico privatizzato un ruolo di fondamentale importanza è rivestito dal contratto collettivo di lavoro, che opera in una costante dialettica con la legge e contempera in maniera efficace e trasparente gli interessi contrapposti delle parti.

La contrattazione collettiva del lavoro pubblico è rimasta ferma dal 2010 al 2015: il blocco delle procedure contrattuali e negoziali fu disposto per ragioni di contenimento della spesa pubblica dall'art. 9, comma 17 della legge 30 luglio 2010, n. 122 per il triennio 2010-2012 e confermato con d.p.r. 4 settembre 2013, n. 122 per il biennio 2013-2014 e con la legge 23 dicembre 2014, n. 190 per l'anno 2015.

Il blocco della contrattazione collettiva del lavoro pubblico dal 2010 al 2015 è stato rimosso dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 178 del 24 giugno 2015, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale sopravvenuta del citato apparato normativo, in quanto il carattere sistematico del blocco della contrattazione collettiva sconfinava in un bilanciamento irragionevole tra libertà sindacale (art. 39, comma 1 Cost.) ed esigenze di controllo della spesa (art. 81, comma 1 Cost.). In tale pronuncia la Corte ha apertamente invitato il legislatore a far ripartire la contrattazione, ristabilendo l'originario equilibrio tra le fonti, che aveva caratterizzato l'avvio del processo di privatizzazione del lavoro pubblico.

Il 13 luglio 2016 è stato sottoscritto il contratto collettivo nazionale quadro per la definizione dei comparti di contrattazione per il triennio 2016-2018, che, in adesione ai dettami del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, ha ridotto il numero dei comparti di contrattazione, individuandone quattro: 1) Funzioni centrali; 2) Funzioni locali; 3) Istruzione e ricerca (in cui rientra il personale tecnico amministrativo delle Università); 4) Sanità. I comparti sono così passati dai dieci del precedente contratto collettivo quadro dell'11 giugno 2007 a quattro: quelli delle Funzioni centrali e della Sanità mantengono la stessa configurazione dei comparti preesistenti; quelli delle Funzioni locali e dell'Istruzione e ricerca sono, invece, il risultato dell'aggregazione di vari precedenti comparti, avente l'obiettivo di perseguire una maggiore uniformità di regole e un più penetrante controllo della spesa.

Nel corso dell'anno 2017 è, quindi, ripartita la negoziazione e nei primi mesi del 2018 sono stati sottoscritti i contratti collettivi nazionali relativi alla tornata 2016-2018: quello del comparto

⁴ Cfr. Cass., sez. lav., 12 gennaio 2012 n. 240.

Istruzione e ricerca reca la data del 19 aprile 2018. L'ultimo contratto collettivo del comparto Università era quello relativo al biennio economico 2008-2009, risalente al 12 marzo 2009.

Il personale tecnico amministrativo delle Università è confluito nel comparto Istruzione e ricerca, il cui CCNL della tornata 2016-2018 si compone di una parte comune e quattro sezioni, tra cui la sezione Università e Aziende ospedaliero-universitarie (articoli 42-67).

La parte comune si limita a disciplinare pochissimi aspetti, che comprendono le relazioni sindacali (titolo II), la responsabilità disciplinare (titolo III) e alcune disposizioni particolari (titolo IV).

3. Le relazioni sindacali nel CCNL Istruzione e ricerca 2016-2018

Nel CCNL Istruzione e ricerca 2016-2018 risulta particolarmente significativo il nuovo sistema delle relazioni sindacali. Esso è disciplinato dal titolo II del CCNL (articoli dal 4 al 9), che individua due modalità relazionali tra parte datoriale e sindacati: la partecipazione e la contrattazione integrativa.

Importante è la previsione dell'art. 4, comma 5, secondo cui le clausole del citato titolo II sostituiscono integralmente tutte le disposizioni in materia di relazioni sindacali contenute nei precedenti contratti collettivi nazionali.

Il modello partecipativo, orientato a instaurare forme costruttive di dialogo tra le parti è disciplinato dagli articoli 4, 5, 6 e 9 del CCNL Istruzione e ricerca 2016-2018.

L'art. 4, comma 4 del CCNL prevede che la partecipazione si articola in tre strumenti: *a)* l'informazione; *b)* il confronto; *c)* l'organismo paritetico per l'innovazione.

L'informazione era già contemplata dalla contrattazione collettiva delle tornate precedenti; il confronto e l'organismo paritetico per l'innovazione sono, invece, innovazioni della tornata 2016-2018.

L'informazione, in base all'art. 5, comma 2 del CCNL, consiste nella trasmissione di dati ed elementi conoscitivi, da parte dell'amministrazione, ai soggetti sindacali, al fine di consentire loro di prendere conoscenza delle questioni da trattare e di esaminarle. La suddetta trasmissione di informazioni deve avvenire nei tempi, nei modi e nei contenuti atti a consentire ai soggetti sindacali una valutazione approfondita ed esprimere osservazioni e proposte. L'art. 5, comma 4 dispone che sono oggetto di informazione tutte le materie oggetto di confronto e contrattazione integrativa in base ai successivi articoli del CCNL.

L'informazione, come gli altri strumenti partecipativi, in base al citato art. 4, comma 4 del CCNL, riguarda atti e decisioni di valenza generale delle amministrazioni con la conseguente esclusione di obblighi di informazione di carattere specifico e particolare concernenti singoli dipendenti⁵.

⁵ Cfr. ARAN, pareri RAL 11 ottobre 2011 n. 727 e RAL 28 ottobre 2013 n. 1571. In giurisprudenza cfr.: Trib. Catania, decr. 26 ottobre 2012; TAR Basilicata, sez. I, 21 marzo 2013 n. 143.

Il confronto, in base all'art. 6 del CCNL, è obbligatorio, se richiesto da una delle parti, e fortemente proceduralizzato: il periodo di durata degli incontri non può essere superiore a quindici giorni. Le posizioni delle parti sono riassunte in un documento, che l'art. 6, comma 2 del CCNL non denomina verbale, ma curiosamente sintesi. Non vi è dubbio che su tale documento, a prescindere dal *nomen* utilizzato dal CCNL, si aprirà un ampio dibattito circa la natura e la possibilità di discostarsene senza incorrere nella violazione dei doveri di correttezza e trasparenza nelle relazioni sindacali.

Le materie oggetto del confronto sono elencate dall'art. 42, comma 6 del CCNL: articolazione delle tipologie di orario di lavoro; individuazione dei profili professionali; criteri generali dei sistemi di valutazione della *performance*; criteri per il conferimento, la revoca e la graduazione delle posizioni organizzative; criteri per la mobilità tra sedi di lavoro dell'amministrazione.

La Corte dei Conti in sede di controllo ha sottolineato l'importante funzione rivestita dallo strumento del confronto, vale a dire la restituzione alle organizzazioni sindacali di un ruolo di partecipazione costruttiva sulle determinazioni che l'amministrazione intende adottare⁶. Tuttavia non è da escludere il rischio che possa ripetersi quanto avvenuto in passato con la concertazione, che spesso si risolveva in una contrattazione mascherata anche su materie spiccatamente organizzative, con conseguenti derive cogestionali.

Ulteriore novità del CCNL è l'introduzione di un organismo paritetico per l'innovazione con la finalità di attivare stabilmente relazioni aperte e collaborative su progetti di organizzazione, innovazione e miglioramento dei servizi al fine di formulare proposte all'amministrazione e alle parti negoziali della contrattazione integrativa (art. 9, comma 2 del CCNL).

Il CCNL disciplina la contrattazione integrativa agli articoli 7 e 42.

L'art. 42, comma 1 del CCNL prevede che la contrattazione integrativa per le Università si svolge tra la delegazione datoriale e la delegazione sindacale.

In base a tale norma la delegazione di parte sindacale è composta dai seguenti soggetti: 1) la RSU; 2) i rappresentanti territoriali delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del CCNL. Sono escluse dalla contrattazione decentrata le organizzazioni sindacali rappresentative a livello nazionale non firmatarie del CCNL, in quanto, avendo legittimamente ritenuto di non sottoscrivere il contratto collettivo nazionale reputato non divisibile, non possono poi pretendere di intervenire in quelle fasi contrattuali, che traggono fondamento dal contratto non sottoscritto⁷.

Per quanto concerne la delegazione di parte datoriale, l'art. 42, comma 2 del CCNL prevede che è nominata dal Consiglio di amministrazione ed è presieduta dal Rettore e dal Direttore generale o da soggetti loro delegati.

⁶ Cfr. C. conti, sez. riun. contr., 26 aprile 2018 n. 4.

⁷ Cfr. Trib. Milano, decr. 31 maggio 2018 e Trib. Roma, decr. 17 luglio 2018.

Il comma 3 del più volte citato art. 42 contiene un elenco di sedici materie oggetto di contrattazione integrativa, che riguardano in maniera preponderante la retribuzione (premi correlati alla *performance*, indennità varie, trattamenti accessori demandati dalle leggi alla contrattazione collettiva) e l'orario di lavoro (limiti vari, fasce temporali di flessibilità in entrata e uscita).

4. La responsabilità disciplinare nel CCNL Istruzione e ricerca 2016-2018

Gli articoli 10-17 del CCNL Istruzione e ricerca 2016-2018 regolano la responsabilità disciplinare, recependo le novità in materia dettate dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, che modificano le disposizioni del decreto legislativo n. 165/01.

L'art. 12, comma 3 del CCNL rimanda all'art. 55-*bis* del d.lgs. n. 165/01 per quanto concerne l'individuazione dell'organo disciplinare competente, le forme, i termini e gli obblighi del procedimento disciplinare.

L'art. 55-*bis*, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 165/01 fissa una duplice competenza in materia disciplinare: 1) per le infrazioni di minore gravità, per le quali è prevista l'irrogazione della sanzione del rimprovero verbale, il procedimento disciplinare è di competenza del responsabile della struttura di appartenenza del dipendente; 2) per le infrazioni punibili con sanzione superiore al rimprovero verbale il procedimento disciplinare è di competenza dell'ufficio per i procedimenti disciplinari. In base al comma 2 ciascuna amministrazione individua, secondo il proprio ordinamento e nell'ambito della propria organizzazione, l'ufficio per i procedimenti disciplinari competente e l'attribuzione della relativa titolarità e responsabilità.

In base alla nuova formulazione dell'art. 55-*bis*, comma 4 del d.lgs. n. 165/01, il responsabile della struttura di appartenenza del dipendente è tenuto a segnalare immediatamente e, comunque, entro dieci giorni, all'ufficio per i procedimenti disciplinari i fatti di rilevanza disciplinare di cui abbia avuto conoscenza. L'ufficio per i procedimenti disciplinari, con immediatezza e, comunque, non oltre trenta giorni dal ricevimento della segnalazione, o dal momento della piena conoscenza dei fatti, provvede alla contestazione scritta dell'infrazione al dipendente, con un preavviso di almeno venti giorni per l'audizione in contraddittorio a sua difesa. Il termine iniziale per l'attivazione del procedimento disciplinare da parte dell'ufficio per i procedimenti disciplinari decorre dal ricevimento della segnalazione del responsabile della struttura, o dal momento della piena conoscenza dei fatti, se l'acquisizione della notizia è avvenuta in altro modo (sentenze penali, esposti di cittadini, atti ispettivi). Rispetto al precedente testo normativo non si parla più genericamente di "notizia dell'infrazione", ma più precisamente di "piena conoscenza dei fatti ritenuti di rilevanza disciplinare".

Il medesimo art. 55-*bis*, comma 4 del d.lgs. n. 165/01 prevede che l'ufficio per i procedimenti disciplinari conclude il procedimento, con l'atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione, entro centoventi giorni dalla contestazione dell'addebito.

L'art. 12, comma 1 del CCNL prevede che le infrazioni disciplinari poste in essere dai dipendenti comportano l'applicazione delle seguenti sanzioni disciplinari: rimprovero verbale; rimprovero scritto (censura); multa di importo variabile fino ad un massimo di quattro ore di retribuzione; sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a dieci giorni; sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da undici giorni fino ad un massimo di sei mesi; licenziamento con preavviso; licenziamento senza preavviso.

In base all'art. 13, comma 1 del CCNL l'irrogazione delle sanzioni disciplinari deve avvenire nel rispetto del principio di gradualità e proporzionalità in relazione alla gravità della mancanza.

Importante è la previsione dell'art. 13, comma 11 del CCNL, secondo cui al codice disciplinare deve essere data la massima pubblicità mediante pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione. La preventiva conoscibilità da parte di tutti i dipendenti del codice disciplinare preclude al datore di lavoro di stabilire di volta in volta, caso per caso, la sussistenza dell'infrazione, nonché di scegliere arbitrariamente la sanzione ritenuta applicabile.