

I Libriccini

Collana diretta da Renato Comanducci

Comitato scientifico

*Marco Valerio Broccati, Americo Campanari, Armando Catalano,
Barbara Grüning, Carmen La Macchia, Daniela Palma,
Donatella Poliandri, Mario Ricciardi, Paolo Rossi*

1^a edizione luglio 2021

© Edizioni Conoscenza by Valore Scuola coop a r.l.
via Leopoldo Serra, 37 – Roma

*Redazione Loredana Fasciolo
Copertina Marco Fioramanti
Impaginazione Valore Scuola*

*Diritti di traduzione, riproduzione e adattamento
riservati per tutti i Paesi*

ISBN 978-88-99900-67-0

Mario Ricciardi

La contrattazione e il lavoro pubblico

Un cammino lungo 40 anni

Edizioni Conoscenza

Indice

7	Nota dell'autore e ringraziamenti
9	
32	Dal 2008 a oggi. Uno sguardo d'insieme
	ANNO PER ANNO DAL 2008 AL 2020 E OLTRE
49	Capitolo I. 2008. Tra la firma dei contratti e i tagli delle risorse
69	Capitolo II. 2009. La cura "Brunetta" per la pubblica amministrazione
90	Capitolo III. 2010. Inizia l'era glaciale
105	Capitolo IV. 2011. Un crescendo di stangate
122	Capitolo V. 2012. Tempo di austerità
132	Capitolo VI. 2013. Un anno (quasi) vuoto
149	Capitolo VII. 2014. Le molte ambizioni di una legislatura breve
163	Capitolo VIII. 2015. La Corte costituzionale dà la sveglia al Governo
179	Capitolo IX. 2016. Piccoli movimenti in un anno di attesa
194	Capitolo X. 2017. Eppure si muove...

205	Capitolo XI. 2018. Dopo dieci anni, i contratti
222	Capitolo XII. 2019. È la volta dei dirigenti
238	Capitolo XIII. 2020. Nuove, drammatiche sfide
258	Capitolo XIV. La contrattazione nel comparto scuola
288	Considerazioni conclusive

Dal 2008 a oggi: uno sguardo d'insieme

Dopo aver sinteticamente raccontato le vicende delle relazioni sindacali nel lavoro pubblico dagli anni della prima contrattualizzazione ai primi anni duemila, ci accingiamo ora a esaminare più in dettaglio l'evoluzione degli avvenimenti degli anni più vicini a noi, dalla seconda metà del primo decennio del secolo a oggi. Lo faremo nei prossimi capitoli ripercorrendone le vicende anno per anno, utilizzando e rielaborando i saggi che l'autore di questo libro ha scritto per una pubblicazione (*l'Annuario del lavoro*) che da quasi tre lustri racconta gli avvenimenti accaduti nelle relazioni industriali del nostro paese.

Prima di addentrarci nell'analisi delle singole vicende, può essere tuttavia utile una breve illustrazione di sintesi, che restituisca al lettore il filo conduttore degli avvenimenti di questa fase e del contesto in cui vanno a inserirsi le vicende dei singoli anni volgendo lo sguardo per quanto è possibile anche oltre il recinto delle relazioni sindacali del pubblico impiego, nel più vasto campo delle relazioni industriali. Lo faremo distinguendo, nel periodo 2008-2020, tre sottoperiodi.

Il primo periodo, il quadriennio 2008-2011, coincide con gli anni del governo di centro-destra e comprende la controriforma contenuta nella legge delega a opera del ministro della Funzione pubblica, Renato Brunetta, e la legge che sancisce il blocco della contrattazione.

Il secondo periodo, quello del “grande freddo”, cioè del blocco totale dell'attività contrattuale, comprende gli anni dal 2012 al 2014, e attraversa ben tre governi a cavallo tra due legislature, la sedicesima e la diciassettesima, guidati rispettivamente da Mario Monti, Enrico Letta e Matteo Renzi.

Il terzo periodo, che vede il lento risveglio e infine la ripresa dell'attività negoziale, comprende gli anni dalla sentenza della Corte costituzionale n. 178 del 2015 fino a oggi.

2008-2011. Un periodo di svolta e di “grande freddo”

Il biennio 2008-2009 fu un periodo di “svolta” da molti punti di vista. Innanzitutto all'inizio del 2008 si esaurì prematuramente la vicenda del secondo governo di centro-sinistra presieduto da Romano Prodi e, con lo scioglimento delle Camere, si chiuse dopo appena due anni la 15ª legislatura. Erano stati due anni assai difficili, soprattutto a causa della frammentazione e della litigiosità tra i partiti che sostenevano il governo, e fu probabilmente proprio a causa dei conflitti e delle conseguenti indecisioni dell'azione di governo che, alle elezioni del 13-14 aprile vinse con un ampio margine il centro-destra, imperniato sull'alleanza tra un nuovo partito che unificava Forza Italia e Alleanza Nazionale, e la Lega Nord. La nuova coalizione aveva una linea politica parzialmente diversa da quella del governo di centro-destra caduto due anni prima, molto più liberista, almeno nelle intenzioni, e comunque più decisa a togliere spazio al settore pubblico e allo stato sociale anche a prezzo di scontri con i sindacati. Questa linea era motivata anche dall'impatto dell'altro fattore di “svolta” che caratterizzò il periodo, vale a dire l'avvento di una fase di crisi economica, dopo alcuni anni di crescita seguiti all'entrata in vigore dell'euro. Già dal 2006 infatti era esplosa negli Stati Uniti la cosiddetta “crisi dei subprime”, cioè dell'ondata di insolvenze sui crediti concessi dalle banche per l'acquisto di case. Le banche, quasi affondate dall'esplosione della bolla, smisero di prestare denaro a imprese e famiglie, provocan-

do una contrazione di investimenti e consumi, che a loro volta si riverberò in un calo della produzione industriale, dell'occupazione e, quindi, di nuovo dei consumi e, a catena, del PIL e delle entrate fiscali. Il crollo dell'economia americana, principale locomotiva mondiale, mise in crisi anche altri Paesi che erano rimasti immuni dal contagio finanziario, come la Cina, che vide crollare il proprio export negli Usa e ridusse a sua volta le importazioni dal resto del mondo, contribuendo a peggiorare il quadro economico generale.

La politica scelta dal governo italiano per fronteggiare la crisi fu innanzitutto rivolta a tagliare la spesa per il welfare, a partire dagli investimenti per la scuola, e a ridurre gli investimenti per la pubblica amministrazione, incominciando dalle risorse per i contratti pubblici per i quali stavano per aprirsi le trattative per la firma degli accordi del secondo biennio contrattuale. Nel 2008, mentre procedevano le trattative per i contratti quadriennali che ancora non erano state concluse nei due anni precedenti, il governo non solo stanziava pochi spiccioli per i rinnovi contrattuali del secondo biennio (che non venivano sottoscritti dalla CGIL), ma metteva in cantiere una vera e propria controriforma del D.LGS 165/2001, che si sarebbe svolta in due tappe, prima con una legge delega (la L. n.15/2009) e poi con un decreto delegato (il D.LGS 29 ottobre 2009 n. 150). I cambiamenti contenuti nei due atti normativi saranno descritti più avanti nei capitoli dedicati rispettivamente al 2008 e al 2009: si trattò di un vero e proprio ribaltamento della logica contenuta nella legge di riforma del 2001, di cui veniva comunque mantenuto l'involucro, e gli obiettivi erano, da un lato, quello di ribaltare il rapporto tra legge e contrattazione a vantaggio della legge e, dall'altro, di centralizzare fortemente la gestione delle relazioni sindacali pubbliche depotenziando la contrattazione integrativa e ridimensionando fortemente il ruolo dei sindacati.

La campagna d'opinione contro la riforma del lavoro pubblico iniziata già all'inizio del decennio si saldava con la

lotta contro i “fannulloni” proclamata dal ministro Brunetta e tagliava così, con il D.LGS 150, un sia pur provvisorio traguardo.

Anche guardando oltre il recinto delle relazioni sindacali nel settore pubblico, il biennio 2008-2009 fu caratterizzato da cambiamenti nient'affatto favorevoli per il mondo del lavoro, e segnati da profonde fratture anche tra i sindacati maggiori. Il 22 gennaio del 2009 un accordo quadro riguardante il settore dell'industria (ma che ben presto sarebbe stato esteso anche al pubblico impiego) modificava quell'accordo del luglio 1993 che aveva dettato fino a quel momento le regole-base di funzionamento del sistema contrattuale, nel privato e nel pubblico: la contrattazione modificava le sue scadenze diventando triennale, ma soprattutto l'indice che segnava la dinamica retributiva nazionale, il tasso d'inflazione programmato, veniva sostituito da un altro indice (IPCA: Indice dei prezzi al consumo armonizzato europeo) meno sensibile all'aumento dei prezzi, e quindi meno capace di garantire il mantenimento del potere d'acquisto delle retribuzioni. Anche questo accordo non veniva sottoscritto dalla CGIL.

I due anni successivi, 2010 e 2011, furono caratterizzati dal prolungarsi e dall'approfondirsi di entrambe le crisi, quella economica e quella politica. Sul fronte dell'economia, apparve sempre più evidente la difficoltà dell'Italia, appesantita da un enorme debito pubblico, a risollevarsi dopo il colpo subito nel biennio precedente, non potendo contare peraltro su alcun aiuto da parte degli altri paesi europei, ma essendo anzi pressata per realizzare i cambiamenti strutturali proposti, o imposti, da un'Unione Europea che aveva identificato nell'austerità (cioè in sostanza nell'abbattimento della spesa pubblica, in particolare per i paesi considerati più dissipatori di risorse, come appunto l'Italia) la ricetta per uscire dalla crisi. L'apice delle pressioni sul nostro paese sarebbe stato raggiunto nell'estate del 2011 con una lettera firmata dai governatori della BCE, quello uscente e quello entrante (quest'ultimo Mario Dra-

ghi, nella prima versione di vestale dell'austerità, cui sarebbe poi seguita dopo qualche anno la versione del *whatever it takes*), nella quale si definivano le misure di politica economica e sociale che il governo avrebbe dovuto adottare.⁸

Sul fronte politico, questi anni furono altresì caratterizzati dalle crescenti difficoltà del governo di centro-destra, squassato da scandali di varia natura e dalla rottura del partito di maggioranza sulle modalità di fronteggiare la crisi, dovendo, da un lato, adottare misure di riduzione della spesa, e, dall'altro, non volendo alienarsi il consenso elettorale.

Dal punto di vista delle relazioni industriali si può dire comunque che la presenza della crisi costituì l'occasione per procedere sulla strada dell'offensiva contro il lavoro e i sindacati, per quanto riguarda sia il lavoro privato che il lavoro pubblico

Come abbiamo poc'anzi ricordato, già il protocollo che aveva riformato il sistema contrattuale nel gennaio 2009 aveva segnato un passo indietro rispetto all'accordo del 1993. Tuttavia neppure questo poteva bastare all'imprescindibile simbolo dell'industria italiana, la Fiat. Nel 2010 Fiat manifestava la volontà di riattivare la produzione automobilistica nello stabilimento di Pomigliano d'Arco, a condizione di poter contare su condizioni lavorative più onerose per i lavoratori, e con relazioni sindacali molto più favorevoli all'azienda. Il ricatto occupazionale aveva successo, e dopo la firma di un accordo separato (il 15 giugno 2010), un referendum tra i lavoratori sanciva l'entrata in vigore delle regole imposte dall'azienda. Pochi mesi dopo, nell'ottobre, Fiat abbandonava Confindustria, principalmente per non

⁸ Così recitava il documento: «È possibile intervenire ulteriormente nel sistema pensionistico, rendendo più rigorosi i criteri di idoneità per le pensioni di anzianità e riportando l'età del ritiro delle donne nel settore privato rapidamente in linea con quella stabilita per il settore pubblico, così ottenendo dei risparmi già nel 2012. Inoltre, il Governo dovrebbe valutare una riduzione significativa dei costi del pubblico impiego, rafforzando le regole per il *turnover* (il ricambio, ndr) e, se necessario, riducendo gli stipendi».

dover applicare il contratto collettivo nazionale del settore meccanico, sostituendolo con accordi stipulati per ciascuno stabilimento.

Tuttavia l'attacco al contratto nazionale non doveva fermarsi qui. Nel 2011, dopo che l'accordo interconfederale del 28 giugno aveva previsto la possibilità che la contrattazione aziendale derogasse in senso anche peggiorativo il contratto nazionale in casi e su materie circoscritte, un decreto legge emanato dal governo nel pieno della tempesta provocata dalla lettera della BCE (il DL. 13 agosto 2011 n. 138) infliggeva un colpo pesantissimo non solo al sistema contrattuale ma allo stesso diritto del lavoro. L'art. 8 del decreto prevedeva infatti che la contrattazione aziendale (ridefinita *contrattazione di prossimità*) potesse derogare non solo i contratti, ma perfino le leggi, in una serie amplissima di materie, da norme fondamentali dello Statuto dei lavoratori alle forme di lavoro cosiddette flessibili, ai licenziamenti, dando in pratica la possibilità di creare dei veri e propri "diritti del lavoro" aziendali.

Nel settore privato, insomma, la logica seguita in questo biennio dal centro-destra fu quella di assecondare l'offensiva delle imprese per ridurre il costo del lavoro, aumentare la flessibilità e ridimensionare pesantemente il contratto nazionale. Nel settore pubblico, lo stato-datore di lavoro utilizzò, per andare nella stessa direzione, una strada perfino più diretta. La riforma appena elaborata dal ministro della funzione pubblica Brunetta non aveva neppure fatto in tempo a mettersi in moto quando, il 30 luglio 2010, la legge n. 122 si calava come una mannaia sulla pubblica amministrazione italiana. La legge conteneva l'eliminazione di alcuni enti pubblici e tagli di spesa un po' su tutte le attività della pubblica amministrazione. Ma il *clou* era contenuto nella disposizione che bloccava, per il periodo 2010-2013, il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti al livello raggiunto nel 2010. Da quel momento e per quasi un decennio la contrattazione, nazionale e integrativa, sarebbero rimaste in *stand by*, inaugurando la sta-

gione del “grande freddo” più prolungato nella ancor giovane storia dei contratti pubblici del nostro paese.

Nel 2010, intanto, proseguivano le trattative per i rinnovi dei contratti di molte aree dirigenziali relativi al quadriennio 2006-2009 che, iniziati a quadriennio contrattuale abbondantemente scaduto, si sarebbero conclusi soltanto nel 2011.

2012-2014. Austerità e tagli

Il governo di centro-destra cadeva alla fine del 2011, nel pieno di una tempesta finanziaria che portava alle stelle gli interessi da pagare sul debito pubblico. Per portare a termine la legislatura veniva chiamato un governo tecnico presieduto da Mario Monti, che fin dall’inizio del suo mandato dichiarava la sua contrarietà a adottare politiche di concertazione sociale, proseguendo dunque in questa materia l’attitudine dei governi di questa legislatura. In nome dell’emergenza il governo adottava misure di ulteriore restrizione delle prestazioni sociali, a partire dalle pensioni, e emanava una legge nella quale si incominciava a demolire la norma cardine in materia di licenziamenti individuali, l’articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, sostituendo, nella maggioranza dei casi, la reintegrazione del lavoratore licenziato ingiustamente con la corresponsione di un indennizzo. L’obiettivo del governo era quello di soddisfare le indicazioni provenienti da Bruxelles e scritte in bella copia nella lettera inviata dalla BCE nell’estate del 2011, quindi non potevano mancare i provvedimenti riguardanti il pubblico impiego. Poiché uno dei precetti contenuto nella missiva, quello di ridurre le retribuzioni dei pubblici dipendenti, era stato adempiuto con il loro blocco pluriennale, restava da ridurre il numero: a ciò provvedeva la L. 135/2012, che disponeva una riduzione del 20% degli uffici dirigenziali e non inferiore al 10% del personale non dirigenziale.

Per addolcire un po’ la pillola delle ulteriori misure adottate contro il pubblico impiego, neppure il governo

Monti intendeva abbandonare completamente l'abitudine a stipulare protocolli. Quello firmato il 12 maggio 2012, i cui contenuti saranno illustrati più dettagliatamente nel capitolo dedicato all'anno in questione, non è certo di quelli destinati a entrare nella storia, prevedendo una serie di impegni piuttosto sfumati, ma essendo soprattutto impossibilitato a darvi seguito concreto visto il ribadito blocco della contrattazione collettiva lungo tutta la durata della sedicesima legislatura, e anche oltre.

Con il governo Monti terminava la legislatura, e alle elezioni politiche del 24-25 febbraio 2013 veniva eletto un nuovo parlamento la cui composizione rendeva tuttavia assai difficile la formazione di un governo tra forze politiche omogenee, o che avessero comunque stretto un'alleanza prima delle elezioni stesse. In una situazione abbastanza caotica veniva costituito un governo "di larghe intese", sostenuto cioè da partiti sia di centro-sinistra che di centro-destra, presieduto da Enrico Letta.

La politica del lavoro di quel governo non è memorabile, anche per la breve durata del suo mantenimento in carica, dieci mesi appena. Giusto il tempo per adottare, nel settore privato, alcuni provvedimenti, il cui più importante fu il cosiddetto "pacchetto lavoro" (L. 9 agosto 2013 n. 99) per incentivare l'occupazione di giovani e lavoratori in mobilità, prevedendo contributi per gli imprenditori che li assumessero. Nell'ambito della pubblica amministrazione, i principali provvedimenti riguardarono l'immissione in servizio dei vincitori di concorsi non ancora assunti, e una corsia speciale per accedere ai ruoli riservata ai precari della P.A. con almeno tre anni di servizio. Venivano inoltre ristrette le causali per ricorrere a nuove assunzioni a termine da parte della P.A. con sanzioni per i dirigenti che non si attennero alle regole.

Se al governo Letta era toccato in sorte di aprire la legislatura cercando con fatica un difficile equilibrio tra forze politiche in parte nuove, in parte assai disomogenee, la parte centrale della sedicesima legislatura sarebbe stata domi-

nata dal governo presieduto da Matteo Renzi, cui non mancava certo la volontà di imprimere una svolta decisa non solo all'azione di governo, ma addirittura al sistema politico istituzionale del nostro paese. In materia di lavoro, tuttavia, l'azione del governo si poneva in continuità con le politiche iniziate dai governi di centro-destra e dal governo "tecnico" di Monti, semmai portando a termine alcune proposte e le tendenze iniziate e solo in parte compiute nelle legislature precedenti.

Il governo entrava in carica nel febbraio 2014 e fin dai primi mesi della sua azione appariva evidente quali sarebbero state le linee guida, sia nei settori privati sia in quelli pubblici. Già nel 2014 nuove leggi anticipavano il *clou* della legislazione del lavoro del governo, con norme che rendevano assai più semplice per le imprese il ricorso ai contratti a termine e alleggerivano, per dir così, la parte formativa del contratto di apprendistato. Alla fine dell'anno veniva emanata la legge delega nota come *jobs act*, (L. n. 183 del 10 dicembre 2014) che avrebbe prodotto nell'anno seguente una raffica di decreti delegati volti a riscrivere, se non tutto, una parte molto rilevante del diritto del lavoro italiano. Contemporaneamente, (con la L. 11 agosto 2014 n. 114) veniva introdotta nel pubblico impiego la possibilità per le pubbliche amministrazioni di prepensionare i dirigenti, e di trasferire i dipendenti pubblici purché entro 50 chilometri dalla sede cui sono adibiti.

Il posizionamento del governo verso i sindacati pubblici era completato dal risoluto taglio di distacchi, aspettative e permessi.

2015-2020. Anni bui ma poi finalmente una luce

Il *clou* della politica del lavoro del governo Renzi sarebbe venuto alla luce nel 2015. Nel settore privato (ma con alcune ricadute anche nel pubblico impiego) venivano approvati i decreti legge attuativi della delega contenuta nel *jobs act*. Le materie toccate erano numerosissime, dalla

disciplina degli ammortizzatori sociali, alle politiche attive nel mercato del lavoro, dalla disciplina del mutamento di mansioni a quella dei controlli sui lavoratori. La norma più nota e più divisiva era quella, contenuta nel D.LGS n. 23/2015 che chiudeva definitivamente la pagina della reintegrazione del lavoratore licenziato ingiustamente sostituendola, in tutti i casi, con un indennizzo, che poteva essere particolarmente esiguo qualora il lavoratore, in condizioni di bisogno, accettasse la logica del “pochi e subito” precludendosi così anche la possibilità di ricorrere in giudizio.

Non meno rilevanti degli interventi attuati nel settore privato erano quelli che nello stesso anno venivano adottati nel settore pubblico. Il governo Renzi voleva modificare in profondità la pubblica amministrazione e a questo scopo approvava una legge delega (n. 124 del 7 agosto 2015) dai contenuti molto eterogenei, che si proponeva tuttavia di cambiare profondamente sia l'assetto normativo riguardante la dirigenza sia lo stato giuridico del restante personale, da un lato, aumentando la discrezionalità della politica nella scelta dei dirigenti, dall'altro, modificando (ma non troppo) le norme più indigeste della controriforma del 2009.

L'altro fronte riguardava la scuola, e qui il governo si muoveva dapprima facendo circolare, nell'autunno del 2014, un corposo documento programmatico sui principi e le misure che avrebbero dovuto portare alla costruzione della “buona scuola”, e poi, poco meno di un anno dopo, approvando in parlamento una legge (n. 107 del 13 luglio 2015) che la “buona scuola” avrebbe dovuto crearla, sia pure tra gli applausi di alcuni (*opinion maker* e una parte dei dirigenti scolastici) e il dissenso radicale di molti, tra cui la grande maggioranza dei sindacati.

Tutto questo avveniva mentre proseguiva il blocco dei contratti (e delle retribuzioni) dei dipendenti pubblici che, deciso inizialmente per gli anni dal 2011 al 2013, veniva puntualmente confermato negli anni seguenti con la giustificazione della crisi economica. Le cose avrebbero continuato a proseguire così per chissà quanto tempo se, proprio

mentre il governo teorizzava e praticava a tutto spiano la più decisa “disintermediazione” (vale a dire la ricerca di un rapporto diretto con i cittadini, *bypassando* le rappresentanze organizzate), un soggetto diverso da quelli classici delle relazioni industriali, la Corte Costituzionale, posta di fronte alla questione di costituzionalità di questo lungo silenzio della contrattazione, non avesse sentenziato (con la sentenza n. 178 del 24 giugno 2015) che rifiutarsi di fare contratti per un tempo così prolungato contrasta con il primo comma dell’articolo 39 della Costituzione che promuove e tutela la libertà sindacale. La sentenza metteva dunque in mora il governo, intimandogli di aprire le trattative e, di fatto, di predisporre gli atti d’indirizzo (e le risorse necessarie) per cercare di condurle a termine. Mantenere bloccata la contrattazione per un periodo limitato – era questa l’argomentazione della Corte – può essere legittimo in presenza di situazioni d’emergenza come può esserlo una grave crisi economica, ma viola la Costituzione se si protrae per un tempo indefinito.

La sentenza, sia pure scritta con un linguaggio un po’ contorto, dava comunque un’indicazione chiarissima: aprire al più presto le trattative per i contratti. Tuttavia sbaglierebbe chi immaginasse che, colpito da questo autorevole invito, il governo si affrettasse a inserire nella legge finanziaria le risorse realisticamente necessarie per aprire i negoziati e inviare gli atti d’indirizzo: al contrario, la legge finanziaria per il 2016 conteneva pochissime risorse per il pubblico impiego. Anche nell’anno successivo alla sentenza della Corte, il 2016, le cose, in assenza di risorse, procedevano molto lentamente, finché un altro avvenimento, esterno alle relazioni sindacali, ma molto interno alle relazioni politiche, rendeva molto più rapida la fase preliminare, per dir così, alla ripresa delle trattative. L’avvenimento in questione era la convocazione del referendum sulla riforma costituzionale che, discussa e fatta approvare al Parlamento a marce forzate, nonostante diffuse perplessità e opposizioni, doveva celebrarsi a fine anno, il 4 dicembre. Poiché su

quel referendum il governo giocava la sua stessa sopravvivenza, mise in campo tutti gli strumenti, compresa la stipulazione dei contratti dei dipendenti pubblici, per cercare di avere il consenso al momento del voto.

Così, nell'estate dello stesso anno si apriva finalmente una nuova pagina per il rinnovo dei contratti, con l'accordo che, come sempre, apre la stagione contrattuale, sulla definizione dei comparti di contrattazione. Questa volta, il compito dei negoziatori non era tuttavia quello di apportare qualche cambiamento marginale a un assetto già consolidatosi in precedenza (i comparti erano stati sostanzialmente identici per tutto il primo decennio del secolo), ma di adempiere al drastico taglio previsto dalla controriforma del 2009, portando il numero dei comparti da 11 a 4. Trovato l'accordo su questo problema arrivava l'appuntamento più delicato, quello del "protocollo" tra governo e sindacati che come d'uso apre le trattative con l'indicazione delle principali linee che indirizzeranno il percorso contrattuale. L'accordo, firmato il 30 novembre 2016 (come vedremo nel capitolo IX dedicato all'anno in questione), corrispondeva a diverse richieste sindacali, sia per quanto riguarda lo stanziamento delle risorse disponibili sia sul ripristino del rapporto tra legge e contrattazione precedente alla controriforma del 2009, «privilegiando – come si leggeva nel protocollo – la fonte contrattuale come luogo naturale per la disciplina dei rapporti di lavoro».

Se il governo Renzi immaginava di conquistare, con il protocollo del 30 novembre il consenso dei pubblici dipendenti per ottenere i voti necessari per vincere il referendum, che si sarebbe celebrato pochi giorni dopo, doveva subire una cocente disillusione. Perdendo il referendum il governo doveva infatti dimettersi, e sarebbe spettato al governo successivo, presieduto da Paolo Gentiloni, aprire dopo qualche mese le trattative per il rinnovo dei contratti sulla base delle risorse e delle linee guida contenute nel protocollo.

In verità, le cose non andavano del tutto così, almeno sul terreno che viene definito "normativo" dai contratti, e in

particolare sulla materia delle relazioni sindacali. Il fatto è che tra il protocollo e i contratti si inseriva ancora una volta una legge, il decreto legislativo 25 maggio 2017 n.75, vale a dire la seconda modifica ad ampio spettro del D.LGS 165 2001, attuativo della legge delega varata, come abbiamo detto poc'anzi, l'anno precedente. Questo decreto avrebbe dovuto modificare in radice, stando al protocollo del 30 novembre, lo stravolgimento del rapporto tra legge e contrattazione perpetrato dalla controriforma del 2009. Come vedremo più in dettaglio nel capitolo X la legge lo faceva in parte ma mettendo poi tanti limiti alle materie negoziabili da tradire almeno in parte gli impegni scritti nel protocollo, e altrettanti inciampi al procedere dei negoziati che si sarebbero aperti verso la fine del 2017.

Poco dopo il governo cominciava a inviare gli atti d'indirizzo che, come si sa, aprono la stagione contrattuale: erano trascorsi sette anni dal blocco della contrattazione, e per molti comparti quasi un decennio da quando era stato firmato l'ultimo accordo di comparto. Così si arrivava finalmente alla fine del "grande freddo": il primo a tagliare il traguardo era, come d'abitudine, il contratto dei ministeri, firmato alla vigilia del natale 2017, cui seguivano enti locali, sanità e scuola. I contenuti dei contratti saranno esaminati nel capitolo XI.

È stata, nell'insieme, una tornata negoziale di notevole importanza, per diversi motivi. Innanzitutto si è trattato del primo *round* contrattuale dopo l'accorpamento dei comparti prescritto dalla controriforma del 2009 e confermato dalla ulteriore riforma del 2017. Si è trattato di mettere assieme categorie che avevano storie diverse, ma soprattutto diverse organizzazioni del lavoro come, ad esempio, scuola, università e ricerca, o sanità, enti locali e regioni. Un secondo elemento di novità ha riguardato il sistema di relazioni sindacali. La controriforma aveva ridotto al lumicino le materie contrattabili, in gran parte svuotando la contrattazione integrativa. I sindacati hanno cercato di ripristinare la situazione precedente, in parte riuscendovi, ma dovendo

accettare un certo ridimensionamento degli spazi contrattuali sulle materie aventi a che fare con l'organizzazione della P.A. In terzo luogo, i contratti hanno introdotto spazi nuovi in materie importanti come i permessi per malattia, adeguato norme alle nuove sensibilità sui diritti civili, nel complesso rendendo più moderne e "umane" le condizioni di lavoro della pubblica amministrazione. E nel comparto della conoscenza introducendo nel contratto un concetto – la "comunità educante" – destinato a diventare un mantra nei successivi dibattiti sulla scuola.

Proprio mentre si svolgevano e si concludevano le trattative per i comparti di contrattazione (quelle per le aree dirigenziali si sarebbero aperte molto più tardi) finiva la diciassettesima legislatura e iniziava, con le elezioni del 4 marzo 2018, la diciottesima. L'esordio era faticosissimo, contrassegnato da enormi difficoltà a comporre un governo, finché si creava una singolare alleanza tra i due partiti che erano usciti vincitori dalle urne (per quanto lo si può essere in un sistema elettorale di tipo prevalentemente proporzionale), la Lega e il Movimento 5 stelle. Durando poco più di un anno, fino al mese di luglio del 2019, tale governo aveva poco tempo per dare seguito alle sue intenzioni in materia di pubblica amministrazione, ammesso che ne avesse. Certamente ne aveva la ministra pro tempore della funzione pubblica,⁹ che, nel breve periodo in cui era in carica, alimentava di nuovo gli attacchi ai pubblici dipendenti, non più con la polemica sui "fannulloni" ma sui "furbetti del cartellino", prendendo spunto da alcuni inqualificabili episodi di cronaca. La ministra aveva tuttavia il tempo, poco prima della caduta del governo, di far approvare una legge (L. 19 giugno 2019 n. 56) nella quale si prevedeva l'attivazione di "controlli biometrici" per verificare le assenze del personale e l'attivazione di un "nucleo concretezza" per

⁹ L'on. Giulia Buongiorno, parlamentare della Lega, in carica dal 1/6/2018 al 5/9/2019.

monitorare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni.

Nel frattempo, essendo scaduto il triennio contrattuale 2016-2018 avrebbero dovuto aprirsi le trattative per i rinnovi del nuovo triennio, 2019-2021. Ma neppure il nuovo governo, composto questa volta da Movimento 5 stelle e Partito democratico, destinava nella legge di stabilità per il 2020 risorse sufficienti per aprire le trattative. Soltanto all'inizio del 2020 si apriva al Dipartimento della funzione pubblica un tavolo di negoziato per cominciare a parlarne. Ma, imprevista e implacabile, arrivava la pandemia. Il resto è cronaca di questi mesi, e ne parleremo nel capitolo a ciò dedicato.