



PUNTO CONTRATTI

Contratti ♥ i Tuoi Diritti!

**ACCORDO PER L'AVVIO DELLA TRATTATIVA
SUL RINNOVO DEI CONTRATTI PUBBLICI**

Testo con commento

L'accordo del 30 novembre 2016 apre una fase nuova per i contratti ed il lavoro pubblico in generale : si tratta di un tassello fondamentale che, facendo seguito all'accordo sul riordino dei comparti di contrattazione, delimita il perimetro della stagione contrattuale alle porte, definendone principi e impostazione sulla base di contenuti radicalmente diversi da quelli che abbiamo conosciuto negli ultimi anni.

L'accordo ribalta i termini della visione sul lavoro pubblico, anche il linguaggio recepisce molte delle questioni centrali nel dibattito e nell'elaborazione della Fp Cgil. Siamo in presenza, quindi, delle premesse necessarie per chiudere la lunghissima fase buia iniziata ormai quasi un decennio fa; ci attendono ora mesi di lavoro intensissimo e decisivo, a partire dal confronto da esercitare col Governo sui contenuti del prossimo Testo Unico del lavoro pubblico e sui contenuti della riforma per proseguire con l'apertura della fase contrattuale vera e propria, estendendo il confronto alle Regioni.

Il contesto in cui svolgeremo questo lavoro sarà naturalmente complesso per le naturali attese che su questa partita si riversano dopo oltre sette anni di blocco della contrattazione. Per affrontarla al meglio, e continuare a far prevalere i nostri contenuti si rende indispensabile, a questo punto, un ruolo attivo delle delegate, dei delegati e dirigenti sindacali che hanno il compito – fondamentale – di divulgare e illustrare i contenuti dell'intesa nei posti di lavoro; per questo, con l'intenzione di fornire uno strumento di lavoro, abbiamo predisposto questo breve testo commentato dell'intesa.



Premessa

“I lavoratori sono il motore del buon funzionamento della pubblica amministrazione: da loro, dall'organizzazione del lavoro, nonché dall'organizzazione delle singole amministrazioni, dipendono principalmente i tempi di risposta e la qualità dei servizi che vengono offerti ai cittadini e alle imprese. Il settore pubblico ha bisogno di una profonda innovazione, che parta dai bisogni delle persone e che si ponga al fianco e non al di sopra di cittadini e imprese. La Repubblica nel suo complesso e le singole amministrazioni devono porsi macro obiettivi che siano trasparenti, misurabili e idonei a migliorare concretamente la qualità dei servizi resi e la certezza dei tempi di risposta.”

“Per rispondere a queste domande, riteniamo fondamentale che la riforma della pubblica amministrazione sia accompagnata dal rinnovo dei contratti di lavoro dei pubblici dipendenti, nonché gli atti relativi al personale pubblico non contrattualizzato, dal riequilibrio del rapporto tra legge e contratto, in tutti i settori, aree e comparti di contrattazione, e da una ripresa delle relazioni sindacali, che contribuiscano ad un innalzamento dei livelli di produttività, analogamente a quanto avviene nel settore privato. Questi fattori rappresentano un elemento determinante nella stagione di riforma delle Pubbliche Amministrazioni nonché per la coesione sociale.”



Questo punto della premessa contiene diversi passaggi molto significativi: in primo luogo si stabilisce un collegamento forte fra riforma e rinnovo dei contratti, definendoli “elemento fondamentale” per raggiungere gli obiettivi dichiarati, inserendo nell’insieme anche i contratti del personale delle forze del Comparto Sicurezza; il secondo afferma la necessità di un riequilibrio dei “pesi” fra legge e contratto: è il ribaltamento della filosofia brunettiana, si sancisce il fallimento della stagione dell’unilateralità e dell’atteggiamento punitivo verso i lavoratori pubblici, concetto ribadito nella frase successiva quando si parla di “discontinuità col passato”

“In questa direzione le parti convengono sulla necessità di utilizzare in modo coordinato e condiviso tutti gli strumenti necessari per segnare una discontinuità con il passato.

Pertanto, in questa prospettiva, il Governo si impegna, in tutti i settori pubblici, ad attuare i contenuti del presente accordo nei testi legislativi e di finanza pubblica e negli atti di indirizzo, impegnandosi inoltre, in esecuzione del presente accordo, a raggiungere l'intesa con le regioni per le modifiche normative relative alla delega di cui all'articolo 17 della legge 124 del 2015.”



L'impegno al recepimento nei testi di legge ha già trovato una prima importante conferma nelle disposizioni su tempi determinati e co.co.co. inseriti in legge di Bilancio 2017 e nel decreto 244/2016 (proroga termini). Grazie all'accordo quindi sono stati rinnovati migliaia di contratti in scadenza, il prossimo passo sarà il superamento del precariato nella P.A.

“L'innovazione del settore pubblico ha bisogno, infatti, di una partecipazione attiva, responsabile e motivata delle professionalità dei lavoratori pubblici. Un coinvolgimento da ottenere con una gestione del personale che ne valorizzi ed orienti le competenze nel rispetto dei ruoli e della trasparenza, in un contesto di innovazione della Pubblica Amministrazione.”



Anche qui siamo di fronte ad un significativo cambio di passo: oltre a definire la partecipazione dei lavoratori (e quindi, delle loro rappresentanze) come elemento necessario all'innovazione, va sottolineato come si affermi che sta in capo ai datori di lavoro (alla “gestione del personale”) “valorizzare o orientare le competenze” delle lavoratrici e dei lavoratori pubblici. Come si può vedere, inoltre, a differenza dal passato non compare nessun riferimento ai “migliori”: questo a significare che il processo di valorizzazione delle competenze deve riguardare tutti

1. Relazioni sindacali

“a) Il Governo, nell’esercizio della delega di cui all’articolo 17 della legge 124 del 2015, si impegna alla definizione di un intervento legislativo volto a promuovere il riequilibrio, a favore della contrattazione, del rapporto tra le fonti che disciplinano il rapporto di lavoro per i dipendenti di tutti i settori, aree e comparti di contrattazione, per una ripartizione efficace ed equa delle materie di competenza e degli ambiti di azione della legge e del contratto. A tal fine il Governo si impegna a rivedere gli ambiti di competenza, rispettivamente, della legge e della contrattazione, privilegiando la fonte contrattuale quale luogo naturale per la disciplina del rapporto di lavoro, dei diritti e delle garanzie dei lavoratori, nonché degli aspetti organizzativi a questi direttamente pertinenti;”



In questo paragrafo si declinano maggiormente nel merito alcuni dei principi presenti nella premessa: il Governo si impegna ad inserire nel decreto delegato relativo al testo unico del pubblico impiego – che dovrà essere predisposto entro febbraio 2017 – norme che riequilibrino, a favore della contrattazione, il rapporto fra legge e contratto sancendo che la contrattazione è il “luogo naturale” in cui disciplinare gli aspetti, anche organizzativi, del rapporto di lavoro.

Se una formulazione del genere fosse riportata all’interno degli articoli che nei prossimi contratti regolamenteranno le relazioni sindacali, come si afferma nel punto successivo, si riaprirebbero le porte della contrattazione sull’organizzazione del lavoro, dando così risposta ad una richiesta da sempre sostenuta dalla Fp Cgil

“b) le parti si impegnano, altresì, ad individuare ulteriori ambiti di esercizio della partecipazione sindacale per nuove e piene relazioni sindacali, definiti dai contratti collettivi;”

“c) in particolare, al fine di favorire tali relazioni, il Governo s’impegna, a riformare l’articolo 40, comma 3-ter, del D.lgs. 165/2001 vincolando il ricorso all’atto unilaterale motivato delle amministrazioni, dopo aver esperito tutte le procedure negoziali e nel rispetto della correttezza dei rapporti tra le parti, limitatamente ai casi nei quali il perdurare dello stallo nelle trattative, per un periodo di tempo che sarà definito dai contratti collettivi, determini un pregiudizio economico all’azione amministrativa. I contratti collettivi determineranno la durata massima della vigenza dell’atto unilaterale.”



Questo capoverso getta le basi per la chiusura della stagione degli atti unilaterali indiscriminati, limitandoli ad una sola causale, ma – cosa ancora più importante – prevedendo la contrattazione obbligatoria sia prima che dopo un eventuale atto unilaterale secondo tempi definiti dalla contrattazione nazionale. È abbastanza evidente come la previsione dell’obbligatorietà della contrattazione prima e dopo un’eventuale atto unilaterale, unita alla definizione per via contrattuale del termine massimo della sua durata, possono giocare un effetto disincentivante, e riequilibrare poteri tra RSU e dirigenti

2. Parte normativa

“a) Le parti si impegnano ad individuare nuovi sistemi di valutazione che garantiscano una adeguata valorizzazione delle professionalità e delle competenze e che misurino e valorizzino i differenti apporti individuali all’organizzazione. I contratti collettivi, nei limiti delle relative previsioni normative, disciplineranno criteri e modalità;”



La lettera a) del punto 2 stabilisce che saranno i contratti ad individuare le modalità di valorizzazione delle professionalità e delle competenze individuali (quindi dei percorsi di carriera) e i sistemi che “misurino e valorizzino i differenti apporti individuali”; dovranno farlo nel nuovo “testo unico” che il Governo deve predisporre entro febbraio dopo averne discusso con OO.SS. e Conferenza delle Regioni

“ b) Le parti si impegnano a individuare specifiche misure volte a favorire il miglioramento delle condizioni di lavoro e la valorizzazione dell’apporto individuale in relazione agli obiettivi di produttività per il soddisfacimento delle esigenze dei cittadini in termini di qualità e tempi certi nell’erogazione dei servizi; a tal fine il Governo si impegna a modificare e semplificare l’attuale sistema dei fondi di contrattazione di II livello al fine di consentire l’utilizzo pieno di strumenti e risorse, in coerenza con le finalità di cui al presente punto;



Questo capoverso disegna due novità rilevanti e una conferma; le novità consistono in primo luogo nell’introduzione del tema delle condizioni di lavoro – tema tanto sensibile quanto assente nella produzione normativa degli ultimi anni – e, successivamente, nell’impegno da parte del Governo di semplificare il sistema dei fondi per la contrattazione di secondo livello. Questo punto, non del tutto scontato neppure nella discussione unitaria, coglie, al pari di quello sugli atti unilaterali, una nostra rivendicazione. [...]

[...] La conferma riguarda il tema della necessità ribadita di valorizzare l'apporto individuale ai fini della produttività; va segnalato però, anche qui, come non compaiano nell'accordo riferimenti in merito alla "preminenza" di questo fattore nell'ambito delle risorse da dedicare a questo istituto

"c) le parti, per ciascun livello istituzionale e tenendo conto delle specificità di ciascuna amministrazione e dei macro obiettivi da esse fissati per il miglioramento della qualità dei servizi per i cittadini, si impegnano ad individuare, con cadenza periodica, criteri e indicatori al fine di misurare l'efficacia delle prestazioni delle amministrazioni e la loro produttività collettiva con misure contrattuali che incentivino più elevati tassi medi di presenza;"



La lettera c) del secondo punto dell'accordo introduce il principio della misurabilità in termini di efficacia delle prestazioni delle PPAA e, anche qui con un'inversione significativa rispetto al passato, individua nell'aumento dei tassi medi di presenza un fattore che dovrà essere valorizzato contrattualmente ai fini di incrementare la produttività di sistema. Si mette fine alla retorica sull'assenteismo utilizzata per svaloriare il lavoro pubblico

" d) le parti, con il comune obiettivo di migliorare l'efficienza della prestazione lavorativa e quindi l'efficacia dell'azione amministrativa, attraverso una coerente normativa contrattuale che guidi la gestione ottimale delle risorse, in particolare di quelle del personale, si impegnano a costruire un ambiente organizzativo e del lavoro che, con l'obiettivo di soddisfare le esigenze dei cittadini e degli utenti, introduca strumenti di monitoraggio delle carenze e delle necessità di riorganizzazione sul fronte del superamento della spesa improduttiva, del precariato, della migliore conciliazione vita-lavoro, della flessibilità oraria, ferma restando l'attuale durata dell'orario di lavoro, della formazione continua, tale che si affrontino con [...]

[...] misure incisive e mirate anche situazioni di disaffezione e demotivazione, nonché contrastare fenomeni anomali di assenteismo;



Questo punto è particolarmente denso di contenuti; fermo restando l'obiettivo generale (migliorare efficienza ed efficacia della amministrazioni e aumentare il livello di soddisfazione dei cittadini) si demanda al contratto il compito di "guidare" la gestione ottimale delle risorse (quindi si parla di organizzazione); si prevede l'introduzione di strumenti che valutino le necessità di intervento su carenze organiche e organizzative, sulla spesa improduttiva e – anche questo tema espunto dal dibattito da lustri – di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e flessibilità orarie.

Se teniamo insieme questo passaggio con quanto affermato alla lettera b) sulle condizioni di lavoro e quanto previsto dalla successiva lettera e) si evidenzia come l'accordo apra spazi molto significativi per una contrattazione, nazionale e non, che su queste materie sia di nuovo acquisitiva.

Il testo, poi, chiude definitivamente la vicenda relativa a presunti aumenti dell'orario contrattuale, premiando anche in questo caso una posizione da sempre affermata con nettezza dalla Fp Cgil.

Infine, il fatto stesso che si introducano i temi della demotivazione e della disaffezione costituisce un'ammissione abbastanza esplicita del fallimento delle politiche di questi anni

" e) le parti si impegnano a riprendere il confronto sull'accordo quadro su malattia, congedi e permessi nel pubblico impiego;"

" f) il Governo si impegna, inoltre, a sostenere la graduale introduzione anche nel settore pubblico di forme di welfare contrattuale, con misure che integrano e implementano le prestazioni pubbliche, di fiscalità di vantaggio - ferme restando le previsioni della legge di bilancio 2016 - del salario legato alla produttività e a sostenere lo sviluppo della previdenza complementare."



Alla lettera f) vengono gettate le basi per l'introduzione anche nei contratti e nella contrattazione pubblica di due temi da sempre particolarmente sensibili per la categoria: quello del welfare integrativo e detassazione del salario di produttività. In particolare per quanto riguarda il welfare integrativo va sottolineato come si sia ricondotto alla dimensione "contrattuale" e non "aziendale" e come, novità assoluta, il testo preveda che le prestazioni ad esso collegate debbano integrare e implementare quelle pubbliche. Per quanto riguarda il salario di produttività, la possibilità di avere trattamenti fiscali di favore per gli accordi di secondo livello apre una strada nuova, oltre a sanare una disparità di trattamento con i settori del lavoro privato

3. Parte economica

“a) Il Governo, confermando la vigenza contrattuale nel triennio 2016/2018, si impegna a riconoscere le attuali risorse previste nella legge di bilancio per il 2017, aggiuntive a quelle per il 2016, utilizzandone la quota prevalente per il rinnovo dei contratti. Il Governo garantisce che, con le leggi di bilancio, saranno stanziati ulteriori risorse finanziarie che consentano di definire incrementi contrattuali in linea a quelli riconosciuti mediamente ai lavoratori privati e comunque non inferiori a 85€ mensili medi;”



Il punto 3 dell'accordo affronta una delle questioni centrali dell'intera stagione contrattuale; l'accordo, oltre a mettere in sicurezza la vigenza triennale dei futuri CCNL (lasciando aperto uno spazio vertenziale per i mesi del 2015 successivi alla sentenza della Corte Costituzionale), giunge a quantificare aumenti non inferiori a 85 euro medi mensili; un risultato che, se si considerano gli 8 euro stanziati dalla legge di Bilancio 2016 e alcune conclusioni contrattuali di settori privati, si deve considerare positivo. Due ulteriori considerazioni si rendono necessarie a questo proposito: la prima riguarda l'impegno del Governo a reperire le risorse necessarie ad arrivare a quella quantificazione economica, a dimostrazione che l'accordo acquisisce ulteriori significative risorse rispetto a quanto originariamente ipotizzato dal Governo, la seconda è che si tratta di aumenti scollegati dall'andamento di qualsivoglia parametro: non sono previste, per intenderci, valutazioni ex post sull'andamento (ad esempio dell'IPCA) che possano modificare l'importo stabilito

“b) al fine di garantire una adeguata omogeneità negli aumenti che deriveranno dal rinnovo del contratto collettivo, il Governo si impegna a garantire che vi siano specifici stanziamenti di risorse corrispondenti a quelli definiti per quanto di competenza in accordo con gli altri soggetti datoriali pubblici;”



Questo punto sancisce l'impegno a far sì che tutti i contratti pubblici abbiano aumenti omogenei ai contenuti dell'accordo, per intendersi: funzioni centrali, funzioni locali, sanità, istruzione e ricerca, quindi sia Stato che Regioni

"c) le parti si impegnano, nella sede dei tavoli di contrattazione, a garantire che gli aumenti contrattuali, nel comune intento di ridurre la forbice retributiva, valorizzino prioritariamente i livelli retributivi che più hanno sofferto la crisi economica e il blocco della contrattazione. In applicazione di questo principio le parti si impegnano, nella sede dei tavoli di contrattazione, ad evitare eventuali penalizzazioni indirette, una volta verificate, prodotte dagli aumenti contrattuali incrementi già determinati dall'art. 1 del DL 24 aprile 2014, n. 66 e successive integrazioni e modificazioni."



All'intenzione più volte dichiarata dal Ministro della Funzione Pubblica di prevedere aumenti contrattuali prima per chi ha più sofferto la crisi economica, l'accordo risponde con un'operazione certamente più equa, concordando un'operazione redistributiva a favore delle fasce economicamente più deboli; al tempo stesso, affronta in esplicito un tema finora assente nelle discussioni inerenti i rinnovi contrattuali che si sono succeduti in questa stagione e cioè quello dei possibili effetti distorsivi prodotti dagli 80 euro e gli effetti sugli aumenti contrattuali. L'accordo stabilisce, a questo proposito, che dovranno essere evitate "penalizzazioni indirette": stabilire come farlo sarà compito della contrattazione

4. Monitoraggio dell'attuazione della riforma della Pubblica Amministrazione

"a) Le OO.SS., a fronte del loro coinvolgimento nelle fasi di applicazione delle nuove normative previste dai decreti legislativi attuativi della legge 124 del 2015, si impegnano ad individuare iniziative volte a stimolare, nelle singole amministrazioni, misure idonee per la sua esecuzione, con particolare riguardo agli istituti di semplificazione e trasparenza. Le parti, pertanto, promuovono un osservatorio della riforma della pubblica amministrazione che, nelle fasi attuative della suddetta riforma, ne monitori gli effetti e contribuisca alla sua attuazione;



In questo passaggio viene affermato, di nuovo, il ruolo delle OO.SS. quale soggetto protagonista del monitoraggio e, ancor prima, nell'applicazione dell'insieme della riforma della P.A., in particolare si assegna un ruolo alle parti nella individuazione di misure su "semplificazione e trasparenza", aspetti di rilievo nell'ottica di una maggiore partecipazione all'organizzazione dei servizi e potenziamento di legalità

" b) le parti, in conseguenza del processo di riforma del modello di reclutamento nella pubblica amministrazione, si impegnano ad individuare una sede di confronto riguardo la misurazione e il monitoraggio dei fabbisogni di personale, nel rispetto delle normative vigenti in tema di autonomia decisionale e, al contempo, contribuire alla eliminazione di forme di precariato nelle amministrazioni. A tale fine, il Governo si impegna al raggiungimento dei suddetti obiettivi anche attraverso l'esercizio della delega prevista dalla legge 124/2015 in tema di riforma del reclutamento e di ridefinizione e riduzione delle forme di lavoro flessibile utilizzabili dalle PA e in tema di modalità di utilizzazione;

Monitoraggio dell'attuazione della riforma della Pubblica Amministrazione



Si stabilisce una forma di confronto strutturato sui fabbisogni di personale, anche al fine di superare il precariato; il Governo si impegna a individuare strumenti utili a raggiungimento di questo obiettivo nell'ambito della riscrittura delle regole relative agli accessi e al lavoro flessibile. Questo obiettivo era e rimane una priorità per la Fp Cgil

“ c) il Governo si impegna ad assicurare il rinnovo dei contratti precari con la pubblica amministrazione, attualmente in essere e di prossima scadenza, in vista di una definitiva regolamentazione da realizzarsi con la riforma del testo unico del pubblico impiego;”



Impegno già rispettato attraverso la Legge di Bilancio 2017 e il Decreto Proroga Termini 244/16. A differenza di quanto accaduto in precedenza sugli altri decreti attuativi della riforma Madia

“ d) il Governo, in relazione alle modifiche normative relative alla delega di cui all'art. 17 del legge 124 del 2015, si impegna ad un preventivo confronto con le Organizzazioni Sindacali.”



Il Governo formalizza l'impegno ad un confronto preventivo in merito alla riscrittura del Testo Unico sul lavoro pubblico

CGIL

CGI



RAI

COMUNICAZIONE

COMUNICAZIONE

**FUNZIONE
PUBBLICA**

CGIL