

## Dalla Segreteria Nazionale

### APPROFONDIMENTO

*del Segretario Confederale Uil Antonio Focillo sull'Accordo Governo - Sindacati*

Di seguito alcune parti più significative dell'accordo Governo - Sindacati siglato il 30 novembre con le osservazioni di merito.

#### 1) *Premessa*

##### a) *I lavoratori sono il motore del buon funzionamento della pubblica amministrazione...*

Cambio profondo rispetto alla concezione dei fannulloni e alle tante campagne di aggressione, con l'accordo, infatti, i lavoratori diventano fondamentali.

##### b) *...riteniamo fondamentale che la riforma della pubblica amministrazione sia accompagnata dal rinnovo dei contratti di lavoro dei pubblici dipendenti,...*

Anche qui si cambia rispetto alla concezione del blocco dei contratti e all'autoreferenzialità del Governo, con l'evidenza dell'accompagnamento della riforma con i rinnovi contrattuali.

##### c) *... dal riequilibrio del rapporto tra legge e contratto, in tutti i settori, aree e comparti di contrattazione, e da una ripresa delle relazioni sindacali,*

Si intravede la possibilità di ridurre il peso della legislazione a favore dei contratti e si riafferma la necessità di relazioni sindacali da riprendere.

##### d) *...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.*

Il tutto viene sostanziato con l'inserimento dei contenuti dell'accordo nei testi legislativi e negli atti di indirizzo.

##### e) *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.*

Altro aspetto importante è la partecipazione attiva e la valorizzazione delle professionalità. Veniamo adesso alle parti sostanziali che riprendono ed attuano la premessa:

#### 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;*

La disciplina del lavoro alle dipendenze della P. A., con le riforme degli anni 90, passò da una visione “pubblicistica” del rapporto di lavoro pubblico ad una concezione “contrattualistica” che si inseriva in un processo di armonizzazione con il settore privato. Le fonti del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici divenivano, così, le disposizioni di diritto comune e i contratti collettivi: la cd. contrattualizzazione del pubblico impiego.

La riforma Brunetta, tuttavia, operò nel 2009 una brusca inversione di marcia nel senso della rilegificazione della disciplina del rapporto di lavoro pubblico, sottraendo alla contrattazione collettiva gran parte delle materie riservate alla propria competenza, o quanto meno al diritto comune. In virtù del previgente articolo 40, la contrattazione collettiva si svolgeva su tutte le materie relative alle relazioni sindacali e al rapporto di lavoro, ma la nuova formulazione ha, invece, riservato alla contrattazione collettiva esclusivamente “i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro nonché le materie relative alle relazioni sindacali”, per poi elencare tutta una serie di materie che, in forza di legge, vengono escluse dalla contrattazione.

Sullo stesso solco, si è posta la c.d. Buona Scuola dove, inoltre, si è affermato che “sono inefficaci le norme e le procedure contenute nei contratti collettivi, contrastanti con quanto previsto dalla presente legge”.

Dal 2009 ad oggi il venir meno dell’equilibrio tra legge e contratto, insieme all’illegittimo blocco dei rinnovi contrattuali, ha impedito alle OO.SS. di sedersi ai tavoli, in quanto svuotate nella sostanza del loro ruolo.

Per questi motivi di estrema importanza l’obiettivo dell’accordo è di ridare senso alla funzione della contrattazione, riconoscendola quale fonte naturale della disciplina dell’organizzazione del lavoro e, a tal fine, di procedere nel senso della delegificazione delle materie inerenti il rapporto di lavoro, dei diritti e delle garanzie e degli aspetti organizzativi.

***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;***

Con la Brunetta si annullarono sia la partecipazione e sia le relazioni sindacali che oggi vengono rinviate di nuovo alla contrattazione. La legge Brunetta, infatti, ha escluso dalla contrattazione le materie oggetto di partecipazione sindacale, riservando alla legge il compito di stabilire quali sono le materie oggetto di partecipazione e circoscrivendone le forme alla sola informazione. Difatti, gli altri istituti di partecipazione escono dagli strumenti di relazione e confronto in ossequio ai principi di ripartizione delle competenze sanciti.

Significativa è la definizione di nuove e piene relazioni sindacali che dovranno essere definite nei contratti e che per noi sono sia l’informazione, sia la consultazione e sia la contrattazione.

***c) ...il Governo si 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.*

La Brunetta, fra le altre cose, introdusse un elemento peculiare: l'atto unilaterale da parte dell'amministrazione nel caso di mancato accordo in contrattazione di secondo livello. Questo ha vanificato la base paritetica dei rapporti tra le parti, su cui si fonda la dinamica negoziale a livello decentrato.

Con l'introduzione del comma 3-ter all'articolo 40 del D.lgs. n. 165/2001 si è attribuito, infatti, alla parte pubblica, in caso di mancata stipulazione del contratto decentrato, l'unilaterale prerogativa di poter provvedere sulle materie di mancato accordo sino alla successiva sottoscrizione del contratto integrativo.

Pertanto, con la volontà di individuare e favorire nuove e piene forme di esercizio della partecipazione sindacale, il Governo, con l'accordo ha limitato il ricorso all'atto unilaterale ai soli casi nei quali, espletate tutte le procedure previste e perdurando lo stallo nelle trattative, si determini un pregiudizio economico all'azione amministrativa. Ed ha aggiunto che la contrattazione ne definirà sia il tempo di stallo e sia la durata massima della vigenza dell'atto unilaterale

## **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;*

Pertanto sarà la contrattazione a disciplinare nuovi sistemi di valutazione (non uno solo, come in precedenza) e questi dovranno garantire la valorizzazione delle professionalità e delle competenze e dovranno misurare i differenti apporti individuali all'organizzazione. In tal modo si afferma sia la produttività collettiva (professionalità) sia la produttività individuale (apporto individuale) e tutto ciò pone rimedio a sistemi di valutazione omogenei che hanno stabilito aprioristicamente gabbie utili ai fini dell'assegnazione delle quote di salario accessorio, come l'odioso 25; 50; 25.

*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;*

Una delle tante conseguenze del processo di rilegificazione della disciplina del lavoro pubblico, seguita all'omogeneizzazione operata per legge dell'organizzazione del lavoro alle dipendenze della P.A., è stato il depotenziamento del ruolo della contrattazione decentrata sia sotto il profilo della competenza per materie sia sotto quello economico, focalizzandone la sua funzione essenzialmente agli aspetti legati al cd. ciclo della *performance*.

La contrattazione di secondo livello, inoltre, ad oggi, avrebbe dovuto operare sotto la lente di un sistema di controllo pregnante legato ai vincoli di bilancio e a quelli derivanti dall'applicazione di norme di legge "con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori".

Per questi motivi si è affermato significativamente l'obiettivo primario non solo di liberare la

contrattazione integrativa dagli stringenti vincoli economici, ma anche di riportarla ad avere un ruolo di primo piano all'interno della regolazione dell'organizzazione del rapporto di lavoro, permettendole così di articolarsi secondo le diverse esigenze delle singole amministrazioni e, in tal senso, è eloquente l'affermazione di un utilizzo pieno di strumenti e di risorse.

*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;*

*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;*

Questa parte, poco valutata, è importante per le affermazioni del coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nel valutare: carenze e necessità di riorganizzazione; il superamento della spesa improduttiva e del precariato; la migliore condizione di vita e di lavoro; la flessibilità dell'orario, fermo restando l'attuale durata dell'orario di lavoro.

Dopo una stagione fin troppo lunga di criminalizzazione dei pubblici dipendenti, l'obiettivo condiviso delle parti è quello di tornare finalmente a investire sulla valorizzazione e sull'aggiornamento delle competenze dei lavoratori della P.A., attraverso la ricerca di un miglior benessere organizzativo e il superamento delle forme di precariato, per consentire di migliorare l'efficienza della prestazione lavorativa e, di conseguenza, di tutta l'azione amministrativa.

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

Anche questa è una parte importante del presente accordo perché potrà permettere di riaffrontare il tema della malattia che è diversa dal settore privato.

*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;*

Notevole passo in avanti rappresenta l'intenzione di estendere la tassazione agevolata del salario accessorio legato alla produttività, come avviene nel settore privato, anche al settore pubblico e di sostenere l'introduzione di forme di welfare aziendale rese dal datore di lavoro, quali possono essere servizi di istruzione, assistenza sociale e sanitaria. Come pure il sostenere lo sviluppo della previdenza complementare.

### 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;*

Questa parte è stata molto discussa e fino alla fine si sono scontrate le posizioni fra chi, anche all'interno del governo, non voleva cedere e chi, come noi abbiamo sempre sostenuto, non avrebbe firmato nel caso di incrementi sotto gli 85 euro. È quindi positivo l'aver sottoscritto che non sono inferiori ad 85 euro medi.

Per la parte economica dei rinnovi contrattuali, quindi, si conferma la triennalità 2016/2018 (come da NOI sostenuto), prevedendo incrementi contrattuali, a regime della presente tornata contrattuale (2018), non inferiori a 85€ mensili medi, finanziati attraverso le risorse che verranno destinate con le leggi di bilancio, con la specifica che le somme relative al 2017 vanno aggiunte a quelle del 2016 e che vanno prevalentemente ai rinnovi contrattuali. Infine considerevole è l'impegno di stanziare ulteriori risorse per arrivare agli 85 euro.

*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;*

Dato che la legge di stabilità prevede il finanziamento per i comparti dei ministeri, agenzie e parastato e per la scuola, è significativo il fatto che il governo conferma che garantirà gli stessi incrementi per tutti i lavoratori pubblici.

*c) le parti si impegnano, nella sede dei tavoli di negoziazione, 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 ed il blocco della contrattazione. In coerenza con questo principio le parti si impegnano, nella sede dei tavoli di contrattazione, ad evitare eventuali penalizzazioni indirette, una volta verificate, prodotte dagli aumenti contrattuali sugli incrementi già determinati dall'art. 1 del DL 24 aprile 2014, n. 66 e successive integrazioni e modificazioni.*

Le parti si sono impegnate, nella sede dei tavoli di negoziazione, a tener conto, attraverso le opportune tecniche contrattuali, di quei livelli retributivi che più hanno sofferto la crisi economica ed il blocco della contrattazione. Questo per ridurre la distribuzione in percentuale che aumentava le distanze. Altra parte significativa è che, come da sempre ho sostenuto la necessità, si eviterà, in contrattazione, che l'aumento di 85 euro determini una possibile penalizzazione sugli incrementi già determinati dal cd. "bonus 80€".

#### **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;*

L'accordo, in conclusione, prevede un capitolo relativo al monitoraggio della riforma della P.A., ai sensi del quale le OO.SS. promuoveranno, a fronte di un loro coinvolgimento nelle fasi di applicazione dei decreti attuativi della delega Madia, un osservatorio che monitori gli effetti e contribuisca all'attuazione della riforma stessa.

*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;*

Le parti individueranno, inoltre, una sede di confronto riguardo la misurazione e il monitoraggio dei fabbisogni di personale, anche al fine di contribuire, nell'esercizio della delega Madia in tema di riforma del reclutamento nella P.A., alla eliminazione delle forme di precariato nelle amministrazioni.

*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;*

Infine, importantissimo l'impegno del Governo a garantire il rinnovo dei contratti precari della P.A. attualmente in essere e a partire dalla scadenza del 31.12. 2016, in vista di una definitiva regolamentazione con la riforma del testo unico del pubblico impiego, che sarà realizzata previo confronto con le OO.SS.

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

Questa parte testimonia il cambio dell'impostazione del Governo che ha sottoscritto la necessità di un confronto preventivo con le organizzazioni sindacali sulle modifiche della normativa della nuova scrittura del Testo unico 165/2001.

Inoltre, si può affermare che questo accordo è propedeutico ai rinnovi contrattuali e, pertanto, sollecitiamo il governo a preparare la direttiva per l'avvio delle trattative all'Aran.