

La contrattazione integrativa

FORUM PA - 11 maggio 2011

La base normativa del nuovo corso contrattuale

ELVIRA GENTILE

Direttore Generale ARAN

Sia i protocolli di riforma del modello contrattuale sia il D.lgs. 150/09 hanno ribadito la rilevanza della contrattazione integrativa come strumento atto ad erogare selettivamente il trattamento accessorio. In una riforma che ha come obiettivo l'incremento di produttività del lavoro pubblico, la contrattazione integrativa si pone come strumento operativo per il suo raggiungimento. Come dice l'art. 40 del D.lgs. 150/09, la contrattazione deve assicurare adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici ed incentivare l'impegno e la qualità della performance al fine del miglioramento dei servizi all'utenza. Si tratta di ripristinare quella che è stata una funzione tradizionale della contrattazione integrativa, azione per la quale il legislatore ha sentito di dover intervenire perché nella fase applicativa molto spesso ci sono stati degli aspetti distorsivi che hanno modificato il disegno originario.

La disciplina della contrattazione integrativa viene ampiamente rimaneggiata dalla riforma. Sono stati modificati la durata, le procedure, i finanziamenti, i controlli ed è stato istituito un sistema di sanzioni molto più corposo rispetto all'assetto precedente. Tutto questo il legislatore l'ha fatto per cercare di contenere la contrattazione all'interno del percorso che è stato delineato dalla stessa legge, e quindi per renderla più efficace e funzionale al miglioramento dei servizi pubblici.

Ci sono novità sia nell'impianto che nei contenuti. Riguardo ai contenuti, c'è una nuova ripartizione delle materie tra legge e contratto che influenza anche la contrattazione collettiva nazionale, e soprattutto si stabiliscono la selettività del trattamento accessorio e la correlazione tra quest'ultimo e la valutazione. Rimane uno stretto rapporto tra contratto collettivo nazionale e contrattazione integrativa, con una sorta di ruolo prevalente del contratto nazionale rispetto alla contrattazione integrativa in quanto esso mantiene la funzione di definizione della struttura contrattuale, dei rapporti tra i due livelli e di tutta un'altra serie di aspetti.

Il nuovo modello contrattuale prevede la durata triennale sia per i contratti di livello nazionale che per quelli di livello integrativo. Questo prevedrà indubbiamente una semplificazione perché le fasi contrattuali saranno di numero inferiore e verranno definiti con maggiore chiarezza i soggetti sindacali ammessi al tavolo. Adesso ci sarà la piena coincidenza del momento nel quale viene rilevata la rappresentatività sindacale, che durerà per tutto il periodo di efficacia sia del contratto collettivo nazionale che del contratto integrativo.

Per ritornare al rapporto tra contrattazione nazionale e contrattazione integrativa, rimane molto forte il principio del collegamento negoziale, per cui il contratto ancora disciplina le materie, i soggetti, le procedure e le risorse della contrattazione integrativa. Il contratto collettivo nazionale pone dei vincoli anche per la contrattazione integrativa. I contratti integrativi non possono essere in contrasto con i limiti e i vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali e non possono comportare oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. L'elemento dei vincoli era già presente nella precedente normativa; è stato ora aggiunto quello dei limiti, che devono essere intesi come limiti di competenze perché i contratti integrativi non possono disciplinare materie non delegate a tale livello negoziale. Questo elemento ha un valore enorme per quanto riguarda la contrattazione integrativa perché uno dei fenomeni distorsivi che l'hanno riguardata è stato quello di disciplinare molte più materie di quelle che le erano state demandate dal contratto. I contratti integrativi del quadriennio 1998/2001 prevedevano addirittura all'interno della contrattazione alcune materie proprie dell'informazione. Da allora molte amministrazioni non hanno più modificato quest'aspetto, consolidandolo nelle successive tornate contrattuali. Questo è accaduto anche perché la stessa contrattazione nazionale non è più intervenuta, se non per degli

aggiustamenti. Questa prassi – oltre al mancato rispetto del contratto collettivo nazionale – ha provocato un fenomeno che è andato sotto il nome di pan-contrattualizzazione. Questa fase di contrattualizzazione permanente doveva avere una limitazione. L’irrobustimento del sistema sanzionatorio rappresenta ora un punto di forza del contratto collettivo nazionale in questo senso. Già precedentemente era previsto che le clausole in contrasto con il contratto collettivo nazionale fossero nulle e inapplicabili. Ora c’è anche la possibilità di rilevare questa nullità delle clausole, perché nelle fasi di controllo c’è una parte che riguarda la coerenza del contratto collettivo con i limiti contrattuali e legislativi. Questo è un elemento molto importante che rafforza anche la funzione del contratto collettivo nazionale. Ad esso si aggiunge l’altra clausola, che prevede – ai sensi degli artt. 1339 e 1419 del Codice Civile – che in caso di clausole in contrasto con norme imperative di legge esse vengano sostituite dalle norme legali di riferimento.

Oltre a questa evoluzione del sistema sanzionatorio per quanto riguarda la parte normativa, un elemento di fondamentale importanza è stato aggiunto anche per quanto riguarda i casi di sconfinamento dei vincoli di tipo economico. In caso di accertato superamento delle risorse finanziarie da parte della Corte dei Conti, del Dipartimento della Funzione Pubblica o del Ministero dell’Economia e delle Finanze, la contrattazione ha l’obbligo di recupero delle risorse aggiuntive nella sessione negoziale successiva.

Questi sono tutti elementi che costringeranno gli attori della contrattazione integrativa ad essere maggiormente attenti e rispettosi delle norme contrattuali e del complesso delle norme legislative. La riforma interviene sotto un duplice aspetto: nell’ambito del contratto nazionale interviene ridisegnando le sue competenze, e sul sistema delle relazioni sindacali interviene mediante il rafforzamento delle prerogative dirigenziali. Alcune materie che nel contratto collettivo nazionale erano demandate alla contrattazione integrativa si potevano comprendere sotto il profilo dell’organizzazione, e per questo sono state ri-esaminate.

La disciplina di riferimento per quanto riguarda le competenze era l’art. 40 del D.lgs. 165/01, che è stato rivisto. Il vecchio art. 40 esplicitava che la contrattazione collettiva si svolgeva su tutte le materie relative al rapporto di lavoro e alle materie sindacali, prefigurando la massima libertà della contrattazione di intervenire su tutti gli aspetti che riguardano il rapporto di lavoro. Il nuovo art. 40 già produce un ridimensionamento rispetto alla libertà prevista nel precedente articolo in quanto dice che la contrattazione collettiva determina diritti ed obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro. Il nuovo art. 40 prosegue affermando che sono escluse dalla contrattazione collettiva tutte le materie che attengono all’organizzazione: l’organizzazione degli uffici, la partecipazione sindacale ai sensi dell’art. 9, le prerogative dirigenziali ai sensi degli artt. 5 comma 2 e 16 e 17, e il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali.

Questi interventi sono dovuti al fatto che anche in questo ambito c’erano state delle sfasature rispetto al sistema precedente. Si tratta di norme che investono tutto il sistema della partecipazione sindacale, per cui l’obiettivo dell’intervento legislativo è quello di ripristinare le sfere di competenza della parte datoriale e della parte sindacale. Nel precedente assetto avevamo un sistema di relazioni sindacali che si basava sulla distinzione dei ruoli. Ripristinare questo aspetto – che nella fase applicativa ha prodotto fenomeni di cogestione e di co-decisione – ha voluto dire escludere qualsiasi confronto sulle problematiche organizzative. Con le norme destinate a regolare questi aspetti è stato chiarito che ormai c’è una perfetta distinzione tra i due aspetti, il che comporta la responsabilizzazione del dirigente, che dovrà assumere i suoi poteri direttivi per quanto riguarda l’organizzazione interna dell’ufficio.

Vediamo come il legislatore ha modificato le norme.

Il vecchio art. 5 diceva che “le determinazioni per l’organizzazione degli uffici e le misure inerenti la gestione sono assunte dagli organi preposti con le capacità e i doveri del privato datore di lavoro”. Nel nuovo art. 5 viene introdotto che queste misure sono assunte in via esclusiva, il che prevede una responsabilizzazione massima della dirigenza specificando: “fatta salva l’informazione ai sindacati ove prevista dai contratti ai sensi dell’art. 9”. La competenza a definire il sistema di

partecipazione sindacale nei termini previsti dal legislatore rimane in capo alla contrattazione collettiva, ma con queste indicazioni forti che provengono dal Decreto Legislativo.

Le materie escluse dal confronto sindacale, sono dunque: le misure inerenti alla gestione delle risorse umane e la direzione e organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici. In questi ambiti le decisioni sono assunte in via esclusiva e prevedono solo l'informazione sindacale.

C'è un altro articolo che può essere utile per chiarire il contesto all'interno del quale si muove la riforma: l'art. 9 del D.lgs. 150/09. Il vecchio art. 9 precisava che i contratti collettivi disciplinano i rapporti sindacali e gli istituti della partecipazione, con l'inciso: "anche con riferimento agli atti interni di organizzazione aventi riflessi sui rapporti di lavoro". Nel nuovo art. 9 quell'inciso, che rappresentava la base di riferimento per la concertazione, non c'è più. Nel nuovo art. 9 c'è scritto invece "fermo restando quanto previsto dall'art. 5": i nuovi contratti collettivi dunque devono tener presente che le modifiche dell'art. 5 sono in qualche modo inderogabili per quanto riguarda la definizione degli istituti della partecipazione.

Per quanto riguarda le materie della contrattazione integrativa e il sistema di partecipazione, il fatto che molte materie siano sottratte già alla contrattazione nazionale e che sia stato rafforzato il potere di organizzazione, con l'indicazione dell'informazione quale unica modalità di relazioni sindacali a riguardo, comporterà sicuramente una revisione del sistema delle relazioni sindacali con una riduzione delle materie. A seguito dell'accordo del 4 febbraio, su questi argomenti è stato concordato un Accordo Quadro. All'ARAN siamo in attesa di un atto di indirizzo per avviare le trattative per quanto riguarda, almeno in questa fase di transizione, un primo assetto delle materie delle relazioni sindacali.

Un altro aspetto che va evidenziato, nel quadro del rafforzamento dei poteri della dirigenza nei confronti anche della contrattazione integrativa, è la possibilità di stabilire per il contratto collettivo nazionale un termine per le trattative al di là del quale la parte datoriale pubblica può assumere le decisioni in via provvisoria per quanto riguarda la contrattazione integrativa. Questa è una grande possibilità che è stata data alle amministrazioni, perché in molti casi le trattative erano interminabili, cosa che comportava l'impossibilità da parte della dirigenza pubblica di intervenire per garantire la funzionalità degli uffici. Questi atti unilaterali hanno lo stesso iter procedurale dei contratti collettivi integrativi.

Lo stesso art. 40 tratta anche di materie che possono essere regolate dalla contrattazione collettiva, ma negli esclusivi limiti della legge. Tra queste vorrei fare un accenno alle progressioni economiche. Da quanto è emerso nel Rapporto sul costo del lavoro pubblico della Corte dei Conti, si riscontra la scarsa selettività delle progressioni economiche per come sono state attuate in passato dalla contrattazione integrativa. Per quanto riguarda i contratti devo dire che abbiamo inserito – soprattutto in quello del 2007 – una serie di elementi di selettività che non sono stati però applicati dalla contrattazione integrativa. Io mi rendo conto che la contrattazione collettiva nazionale è una sede più asettica, per cui alcuni principi di meritocrazia e selettività sono più accettati a livello nazionale e più difficili da applicare nella contrattazione integrativa, dove la parte datoriale è più in trincea. Bisognerà trovare dei principi comuni per rafforzare i principi di selettività e penso che da questo punto di vista la fonte legislativa abbia maggiore cogenza. Da questo punto di vista abbiamo anche l'esclusione delle progressioni giuridiche, un'altra materia che era importante sia per la contrattazione integrativa che per quella collettiva. Le progressioni giuridiche adesso avvengono semplicemente tramite pubblico concorso per effetto di disposizioni prese dal legislatore in base anche a un orientamento della Corte Costituzionale.

Un altro elemento evidenziato dal Legislatore nel D.lgs. 150/09 è la necessità che anche per le progressioni economiche vi siano caratteri di selettività e una valenza premiale. In particolar modo è stata evidenziata la necessità che queste progressioni siano in stretto collegamento con il sistema di valutazione. Visto che nel passato queste progressioni sono state effettuate – soprattutto in alcuni comparti – in modo automatico e generalizzato, il legislatore si è preoccupato di porre un limite attraverso le quote. Ora solamente una quota limitata di dipendenti può fruire di questa tipologia di progressioni, che devono essere valutate anche in relazione allo sviluppo di competenze

professionali e sulla base di specifici sistemi di valutazione. Sotto questo punto di vista è importante anche il fatto che il legislatore preveda dei requisiti per la progressione economica, per cui è titolo rilevante la valutazione positiva per almeno tre anni ed è titolo prioritario la collocazione nella fascia di merito più elevata per tre anni consecutivi o per cinque annualità non consecutive. Questi sono gli elementi che devono in futuro contraddistinguere le progressioni economiche.

Il legislatore è intervenuto in maniera molto dettagliata sul trattamento accessorio, proprio per evitare il ripetersi delle logiche distributive, delle erogazioni a pioggia e degli automatismi che avevano caratterizzato la contrattazione integrativa. C'è sempre stata infatti una differenziazione tra contratto collettivo nazionale – dove pure erano stati inseriti degli elementi di selettività – e contrattazione integrativa, dove quegli elementi non sono stati registrati. Nelle previsioni legislative il sistema diventa talmente rigoroso e talmente stringente che l'amministrazione non potrà più evitare di creare un meccanismo incentivante e selettivo. Sia per il principio di corrispettività tra erogazioni e prestazioni rese, che per i criteri definiti nell'ambito del D.lgs. 150/09, i trattamenti economici accessori devono essere destinati a remunerare performance individuali, performance organizzative oppure attività disagiate. Il D.lgs. 150/09 offre una serie di strumenti sul piano delle risultanze del sistema di valutazione: le fasce di merito, il bonus annuale delle eccellenze, il premio annuale dell'innovazione. Si tratta sia di strumenti incentivanti di tipo economico che di meccanismi premiali di altro tipo, come gli incarichi e le progressioni di carriera.

Un altro elemento da evidenziare è il collegamento stretto tra sistema di valutazione e sistema contrattuale. Anche per quanto riguarda le risorse esiste un intervento della Commissione a monte, perché esse non verranno più (almeno per i Ministeri e gli Enti pubblici non economici) distribuite sulla base di elementi asettici, ma in virtù della valutazione della performance effettuata dalla CiVIT su tutte le pubbliche amministrazioni. La CiVIT fornirà una graduatoria alla contrattazione, sulla base della quale la contrattazione distribuirà le risorse. Questo elemento sottolinea l'importanza della valutazione dell'amministrazione intesa nel suo complesso. L'organismo indipendente di ciascuna amministrazione è poi il soggetto deputato a fare la graduatoria delle valutazioni ai fini del riconoscimento delle fasce di merito sia per il personale dirigenziale che non dirigenziale. Le tre fasce di valutazione della performance possono poi essere riviste dalla contrattazione integrativa nell'ambito di alcuni criteri che sono dati dallo stesso legislatore. Il tutto per obbligare le amministrazioni a creare un sistema veramente incentivante. Tra l'altro, le amministrazioni devono evidenziare i criteri di premialità adottati nei vari documenti che sono collegati alla contrattazione integrativa. Nella relazione illustrativa si devono evidenziare gli effetti in materia di produttività ed efficienza dei servizi erogati anche in relazione alle richieste dei cittadini, e anche nel quadro delle informazioni da inviare al MEF e alla Corte dei Conti devono essere posti in risalto l'adozione dei criteri improntati alla premialità e il riconoscimento del merito e della selettività. In questo modo si chiude il cerchio perché anche dopo aver fatto la contrattazione integrativa corre l'obbligo di evidenziare ciò che è stato ottenuto nel confronto con il sindacato.

Tutto ciò deve essere poi evidenziato rispetto a ciò che è stato fatto per soddisfare le esigenze dell'utenza.