



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
Ufficio Relazioni Sindacali

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DFP 0039110 P-4.17.1.14
del 06/07/2017



17143157

All'ARAN
Via del Corso, 476
00186 - ROMA

e, p.c., Al Comitato di settore per le Regioni, i relativi
Enti dipendenti e le Amministrazioni del
Servizio Sanitario Nazionale
c/o Conferenza dei Presidenti delle Regioni e
delle Province autonome di Trento e Bolzano
Via Parigi n. 11
00185 - ROMA

Al Comitato di settore degli Enti Locali, delle
Camere di Commercio e dei Segretari Comunali
e Provinciali
- A.N.C.I.
Via dei Prefetti, 46
00187 - ROMA
- U.P.I.
Piazza Cardelli, 4
00186 - ROMA
- UNIONCAMERE
Piazza Sallustio, 21
00187 - ROMA

Al Ministero dell'Economia e delle Finanze
- Ufficio Legislativo
- Dipartimento della Ragioneria Generale dello
Stato / IGOP
Via XX Settembre, 97
00187 - ROMA

Oggetto: atto di indirizzo per la riapertura dei tavoli di contrattazione.

Si trasmette, ai sensi degli articoli 41 e 47 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, l'atto di indirizzo citato in oggetto, definito anche sulla base di quanto concordato nella riunione tenutasi presso il Dipartimento della Funzione Pubblica lo scorso 8 giugno.

IL DIRETTORE PRO TEMPORE DELL'UFFICIO
(Cons. Pia Marconi)



Presidenza del Consiglio dei Ministri

II. MINISTRO PER LA SEMPLIFICAZIONE E LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il presente atto d'indirizzo è emanato ai sensi dell'articolo 41, commi 1 e 3 e dell'articolo 47, comma 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e, con riferimento ai paragrafi 1 e 2, in accordo anche con i comitati di settore di cui al comma 2 del citato articolo 41.

1. Premessa

Dopo un lungo periodo caratterizzato dalla sospensione della contrattazione collettiva nazionale nonché da concomitanti misure che hanno perseguito l'obiettivo di contenere la spesa complessiva del personale delle pubbliche amministrazioni, si sono poste le basi per il riavvio di ordinarie relazioni sindacali e per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro del personale delle pubbliche amministrazioni, relativamente al triennio 2016-2018.

Ciò è avvenuto dopo alcuni fondamentali passaggi, che hanno creato le condizioni di contesto e l'indispensabile nuova cornice regolativa di riferimento, per l'apertura del negoziato. Tali condizioni hanno trovato un rilevante punto di sintesi nel protocollo siglato dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e Confederazioni sindacali, in data 30 novembre 2016, con il quale sono stati condivisi: i) un obiettivo di incremento contrattuale (euro/mese 85 medi), per il quale saranno necessarie ulteriori risorse, oltre quelle già stanziare; ii) alcuni obiettivi finalizzati alla ripresa di nuove e più efficaci relazioni sindacali, con particolare riferimento al riequilibrio nel rapporto tra fonte legale e contrattuale ed alla individuazione di ulteriori ambiti di esercizio della partecipazione sindacale; iii) obiettivi di miglioramento della qualità dei servizi e della produttività del lavoro, da perseguire attraverso una pluralità di strumenti (tra i quali, in particolare, indicatori per valutare i risultati, misure contrattuali che incentivino più elevati tassi medi di presenza, azioni per il miglioramento delle condizioni che definiscono l'ambiente organizzativo e del lavoro, welfare contrattuale e previdenza complementare);

Gli strumenti di regolazione finalizzati a dare concretamente corso a questo mutamento di prospettiva sono:

- lo stanziamento di risorse a decorrere dall'anno 2016 e la previsione di ulteriori risorse per il 2017 e a decorrere dal 2018, avvenuto rispettivamente con la legge di stabilità per l'anno 2016 e con la legge di bilancio per l'anno 2017;
- la definizione dei decreti legislativi 25 maggio 2017, nn.74 e 75, recanti modifiche e integrazioni alla disciplina del pubblico impiego; tali decreti hanno, tra l'altro, tenuto conto dei contenuti dell'accordo governo-sindacati del 30 novembre 2016, con riguardo alle parti concernenti gli obiettivi nello stesso condivisi.

Tali elementi, consentono, dunque, di delineare l'avvio della stagione contrattuale per il triennio 2016-18, che si presenta significativamente articolata, oltre che per l'indispensabile attività di adeguamento di discipline contrattuali rimaste immutate nel corso degli anni, per via del lungo

periodo di stasi della contrattazione collettiva nazionale, anche per effetto del recente riassetto dei comparti e delle aree negoziali, che richiederà un ampio lavoro di armonizzazione delle discipline contrattuali, in precedenza riferite a diversi e più frammentati ambiti negoziali.

Resto fermo che per i comparti di contrattazione relativi a Funzioni locali, Istruzione e ricerca, Sanità i rispettivi comitati di settore saranno chiamati ad impartire successivi indirizzi, anche a completamento della parte generale del presente documento, per gli aspetti non ancora compiutamente definiti, al fine di consentire la sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali.

2. Parte generale comune a tutti i comparti ed aree dirigenziali di contrattazione

2.1 Risorse finanziarie per i rinnovi contrattuali

La legge di stabilità per l'anno 2016 (articolo 1, comma 466, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, come modificato dall'articolo 1, comma 369, della legge 11 dicembre 2016, n. 232) ha previsto, in applicazione dell'articolo 48, comma 1 del d.lgs. n. 165/2001, risorse pari a 300 milioni di euro al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, a decorrere dall'anno 2016, da destinare al rinnovo dei contratti collettivi di lavoro del personale dipendente delle amministrazioni statali, con riferimento al periodo contrattuale 2016-2018, nonché ai miglioramenti economici del personale in regime di diritto pubblico dipendente dalle medesime amministrazioni¹.

L'articolo 48, comma 2 del d.lgs. 165/01 stabilisce inoltre che le risorse per gli incrementi retributivi per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali delle amministrazioni regionali, locali e degli enti del servizio sanitario nazionale, nonché delle università, degli enti pubblici non economici, degli enti e delle istituzioni di ricerca, ivi compresi gli enti e le amministrazioni di cui all'articolo 70, comma 4 del medesimo decreto legislativo, siano posti a carico dei rispettivi bilanci. Per quanto concerne amministrazioni regionali e locali ed enti del servizio sanitario nazionale, la stessa norma specifica che le risorse siano definite dal Governo, nel rispetto dei vincoli di bilancio, del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa, previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie.

In coerenza con tale previsione, la legge di stabilità per il 2016² ha previsto a carico dei rispettivi bilanci gli oneri per i rinnovi contrattuali delle amministrazioni non statali ed ha altresì disposto che i criteri di determinazione degli stessi oneri siano fissati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge di stabilità.

¹ Nel medesimo provvedimento di legge (articolo 1, comma 468) è altresì intervenuta una modifica del procedimento di formazione degli indirizzi all'Aran in materia di contrattazione collettiva nazionale nella parte in cui si prevede che gli indirizzi medesimi dei Comitati di Settore delle Regioni e da quello degli Enti locali non devono necessariamente essere impartiti in modo che ciascun comitato eserciti le proprie funzioni di indirizzo su uno solo dei comparti. La rimozione del preesistente elemento di rigidità rende pertanto percorribile l'ipotesi che i suddetti Comitati di Settore esercitino la loro funzione di indirizzo nei confronti dell'Aran anche per più di un singolo comparto e, soprattutto, se necessario, anche in modo congiunto. Tale intervento normativo ha contribuito a rendere meno vincolante l'indirizzo all'Aran per la definizione dell'Accordo quadro nazionale sui comparti facilitandone la sottoscrizione in via definitiva.

² Articolo 1, comma 469, legge 28 dicembre 2015, n. 208.

In attuazione di tale disposizione, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 18 aprile 2016, con cui sono stati determinati gli oneri per la contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2016-2018 del personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, applicando i medesimi parametri previsti per la determinazione degli oneri posti a carico del bilancio dello Stato.

Per il personale dipendente da amministrazioni statali, la successiva legge di bilancio per il 2017³ ha stanziato ulteriori risorse per la contrattazione collettiva relativa al triennio 2016-2018, in applicazione dell'articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché per i miglioramenti economici del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico.

Per l'anno 2017 e a decorrere dal 2018, le disposizioni recate dalla lettera a) dall'articolo 1, comma 365 destinano infatti, a carico del bilancio dello Stato, risorse aggiuntive rispetto ai 300 milioni di euro annui di cui all'art. 1, comma 466, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Il citato comma 365, alla lettera b), reca altresì disposizioni finalizzate a definire, con la stessa decorrenza, il finanziamento da destinare ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, nell'ambito delle amministrazioni ed enti ivi individuati⁴.

Infine, le disposizioni di cui alla successiva lettera c), sono finalizzate a definire dall'anno 2017, l'incremento del finanziamento previsto a legislazione vigente per garantire l'attuazione di quanto stabilito dall'articolo 8, comma 1, lettera a), numeri 1) e 4), della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dall'articolo 1, comma 5, della legge 31 dicembre 2012, n. 244, in materia di revisione dei ruoli del personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco ovvero, per il solo anno 2017, la proroga del contributo straordinario di cui all'articolo 1, comma 972, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Per il complesso delle finalità individuate dalle sopra citate lettere a), b), c), l'articolo 1, comma 365, ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un fondo con una dotazione di 1.480 milioni di euro per l'anno 2017 e di 1.930 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018, da ripartire, per ciascuna finalità, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro dell'interno e il Ministro della difesa. Tale fondo è stato ridotto a 1.479,12 mln euro per l'anno 2017 e a 1.928,24 mln euro a decorrere dall'anno 2018 per effetto di quanto previsto dall'articolo 19, commi 1 e 2 del D.L. n. 8 del 2017.

Il successivo comma 367, del medesimo articolo 1, dispone, da ultimo, che con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 365 si provvede anche ad aggiornare, in coerenza con quanto previsto dalla citata lettera a) del comma 365, i criteri di determinazione degli oneri per la contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2016-2018 del personale dipendente

³ Articolo 1, comma 365, legge 11 dicembre 2016, n. 232.

⁴ Le amministrazioni dello Stato, ivi compresi i Corpi di polizia ed il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, le agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, gli enti pubblici non economici e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale di cui al predetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 18 aprile 2016.

In applicazione di quanto sopra, è intervenuto quindi il DPCM del 27 febbraio 2017, con il quale si è provveduto a ripartire il fondo di cui al comma 365, per le tre finalità dallo stesso individuate. In particolare, il suddetto decreto ha destinato 600 milioni di euro per l'anno 2017 e 900 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018, comprensivi degli oneri contributivi ai fini previdenziali e dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), quali oneri aggiuntivi rispetto a quelli previsti dall'art. 1, comma 466, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, a carico del bilancio dello Stato per la contrattazione collettiva relativa al triennio 2016-2018 in applicazione dell'articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e per i miglioramenti economici del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico.

Sulla base del suddetto riparto, gli oneri posti a carico del bilancio dello Stato per la contrattazione collettiva relativa al triennio 2016-2018 e per i miglioramenti economici del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico ammontano, complessivamente, a legislazione vigente, a 300 milioni di euro per l'anno 2016, 900 milioni di euro per l'anno 2017 e 1.200 milioni di euro a decorrere dal 2018, comprensivi degli oneri contributivi ai fini previdenziali e dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).

Come specificato nello stesso decreto, detti importi corrispondono, rispettivamente allo 0,36%, all'1,09% e all'1,45 %, del «monte salari» utile ai fini contrattuali, determinato sulla base dei dati del conto annuale 2015 di cui all'articolo 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, costituito dalle voci retributive a titolo di trattamento economico principale e accessorio al netto della spesa per l'indennità di vacanza contrattuale nei valori vigenti a decorrere dall'anno 2010.

Giova precisare che gli importi sopra quantificati per gli anni 2016, 2017 e a decorrere dal 2018, si aggiungono in ciascuno dei medesimi anni a quelli già determinati per il pagamento della indennità di vacanza contrattuale, corrisposta a decorrere dal 2010.

Il medesimo DPCM, in coerenza con quanto previsto dal citato comma 367, ha altresì specificato che le amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 diverse dall'amministrazione statale determinano gli oneri da porre a carico dei propri bilanci per la contrattazione collettiva nazionale del personale dipendente per il triennio 2016-2018, applicando i medesimi parametri previsti per la determinazione degli oneri posti a carico del bilancio dello Stato.

Il complessivo quadro delle risorse finalizzate al rinnovo dei contratti di lavoro sin qui descritto dovrà essere completato attraverso la previsione, nella prossima legge di bilancio, della quota di stanziamento ancora occorrente per dare attuazione ai contenuti dell'intesa del 30 novembre 2016. Gli impegni sottoscritti rimangono così subordinati al reperimento delle ulteriori risorse finanziarie necessarie.

Le parti valuteranno, peraltro, gli effetti che l'aumento retributivo concordato potrà produrre in relazione ai trattamenti stipendiali del personale collocato nei livelli retributivi più bassi già destinatario di recenti provvedimenti di giustizia sociale, suggerendo – qualora necessario e nei limiti delle risorse destinate all'obiettivo di incremento contrattuale – eventuali misure correttive.

2.2 Ambiti della contrattazione collettiva

Anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 150/2009, la derogabilità delle disposizioni legislative in materia di rapporto di lavoro ad opera dei contratti collettivi nazionali era stata introdotta al fine di realizzare pienamente l'obiettivo della privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, anche attraverso il meccanismo di automatica caducazione delle disposizioni di fonte pubblicistica, concernenti il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, a partire dalla entrata in vigore dei contratti della seconda tornata contrattuale (1998-2001).

Il successivo spostamento del baricentro a favore della fonte legale e la preminenza attribuita a quest'ultima anche nelle materie concernenti il rapporto di lavoro, introdotti a partire dal 2009, ha reso più complessa la coesistenza delle due diverse fonti di regolazione del lavoro pubblico. Tale complessità, da cui sono derivate anche problematiche di coordinamento tra diverse discipline, è stata accentuata dal lungo periodo di sospensione dell'attività negoziale nazionale.

Nel decreto legislativo 25 maggio 2017, n.75, attuativo della legge delega, concernente il lavoro pubblico, è stato, quindi, operato un riequilibrio nel riparto delle competenze tra fonte legale e fonte contrattuale, al fine di rendere maggiormente coerente il principio che affida alla contrattazione collettiva le materie concernenti il rapporto di lavoro con le disposizioni legislative che intervengono anche con regolazioni di dettaglio nel medesimo ambito.

Con riguardo al tema dell'assetto delle fonti, la nuova formulazione proposta dell'art. 2, comma 2 del decreto legislativo n. 165/01, pur ribadendo la inderogabilità delle norme e dei principi contenuti nel decreto stesso, consentirà, di contro, la derogabilità, ad opera dei contratti collettivi nazionali, di altre disposizioni legislative riguardanti la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni o di categorie di essi. In ogni caso, qualora si determinino nuovi oneri ovvero minori risparmi di spesa rispetto a quelli considerati ai fini dei saldi di finanza pubblica, i medesimi sono corrispondentemente posti a carico delle risorse contrattuali. Va ricordato, in proposito, che su materie quali il procedimento e la tipizzazione di alcune sanzioni disciplinari, la valutazione delle prestazioni ai fini del trattamento economico accessorio e la mobilità, la contrattazione collettiva nazionale può esercitarsi negli esclusivi limiti che il decreto stesso pone, laddove interviene direttamente a disciplinarne specifici contenuti.

In materia di contrattazione integrativa, continuano, inoltre, ad essere vigenti quelle limitazioni, anch'esse introdotte dal d. lgs. n. 150/2009, che sottraggono alla contrattazione collettiva le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione del rapporto di lavoro. A maggiore specificazione, continuano, pertanto, ad essere escluse dalla contrattazione collettiva materie quali l'articolazione dell'orario di lavoro, compresi turnazioni e reperibilità, nonché l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici.

Da ultimo, il decreto legislativo n.75/2017 ha parzialmente ridefinito la disciplina in materia di atto unilaterale, al fine di delimitare e specificare le condizioni entro le quali tale facoltà, concessa alle amministrazioni, può legittimamente esercitarsi. In tale ambito, è stato altresì operato un rinvio alla contrattazione nazionale, che dovrà stabilire un termine minimo di durata delle sessioni negoziali in sede decentrata, decorso il quale l'amministrazione interessata può in ogni caso provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo. La disposizione in esame istituisce inoltre

presso l'ARAN un osservatorio a composizione paritetica con il compito di monitorare i casi e le modalità con cui ciascuna amministrazione adotta gli atti unilaterali.

La disciplina contrattuale dovrà, infine, prevedere – in un'ottica di omogeneizzazione complessiva – quali siano i contenuti necessari dei contratti individuali che le singole amministrazioni sottoscrivono con il personale, dirigenziale e non, nel rispetto delle fonti legislative che incidono sul rapporto di lavoro.

2.3 Partecipazione sindacale

Le modifiche legislative introdotte dal decreto legislativo n. 150/2009 hanno, inoltre, inciso sugli spazi entro i quali era consentito realizzare forme di partecipazione sindacale sulle decisioni assunte dalle singole amministrazioni. Nell'assetto normativo regolato dal richiamato decreto, la partecipazione sindacale, sulle misure inerenti la gestione del rapporto di lavoro e l'organizzazione, è infatti limitata alla sola informazione. La portata restrittiva di questa previsione è stata successivamente attenuata per effetto di una ulteriore modifica legislativa, contenuta nel D.L. n. 95/2012, che ha reso possibile l'esame congiunto, se ed in quanto previsto dalla contrattazione nazionale, esclusivamente sulle misure inerenti la gestione del rapporto di lavoro.

Il decreto legislativo n.75/2017 introduce un ulteriore elemento di novità, ampliando la possibilità di prevedere forme di partecipazione sindacale anche sugli aspetti riguardanti l'organizzazione del lavoro per i quali, resta preclusa la contrattazione ma, a differenza di quanto previsto dal decreto legislativo n. 150/2009, è ammissibile una forma di coinvolgimento delle organizzazioni sindacali, che non sia esclusivamente limitata alla informazione.

Compito della contrattazione collettiva nazionale sarà, dunque, quello di declinare le tipologie e le corrispondenti modalità dei modelli partecipativi, a tal fine prevedendo, oltre alla informazione, anche ambiti di consultazione sindacale.

Anche in coerenza con le tendenze del dialogo sociale in atto a livello europeo:

- l'informazione deve essere data nei tempi, nei modi e nei contenuti adeguati atti a consentire alle parti sindacali di procedere a una completa valutazione delle misure proposte;
- la consultazione deve essere organizzata nei tempi, nei modi e nei contenuti atti a consentire alle parti sindacali di esprimere un parere e quindi cercare di avere la possibilità di influenzare le misure proposte dall'amministrazione, sulla base delle informazioni fornite in merito alle stesse misure.

La contrattazione nazionale dovrà quindi individuare le materie riservate alla informazione sindacale e, per quanto concerne la consultazione, potrà individuare distinte modalità di svolgimento della stessa, da riferire a diversi ambiti: modalità più agili, finalizzate alla consultazione sulle decisioni da assumere in materia di organizzazione degli uffici; modalità più approfondite, da attivare nei casi in cui debbano essere assunte decisioni datoriali, che abbiano più diretti riflessi sul rapporto di lavoro.

2.4 Welfare contrattuale

Il presente rinnovo contrattuale dovrà creare le basi per promuovere forme e schemi di “welfare aziendale”, in analogia con le esperienze già da tempo in atto nel settore privato.

Il welfare contrattuale è in forte crescita, in ambito privato, soprattutto, per ragioni di convenienza fiscale. Tuttavia, anche a prescindere dai meri vantaggi di natura fiscale, esso presenta caratteristiche interessanti, tali da suggerire un suo sviluppo anche all'interno delle pubbliche amministrazioni. Non vanno, infatti, sottovalutati i suoi potenziali benefici sul clima lavorativo ed i positivi riflessi che essi possono avere sui risultati complessivi dell'organizzazione.

Utile punto di riferimento per definire, a più ampio raggio, soluzioni contrattuali in linea con tali sviluppi, potranno essere alcuni schemi di welfare aziendali, già sperimentati con successo in taluni settori della PA, ove si registra una certa vivacità di iniziative, in ambiti quali borse di studio o altri sussidi per l'accesso a servizi a maggiore valenza sociale, favorite da discipline contrattuali di livello nazionale, opportunamente specificate e contestualizzate mediante la contrattazione integrativa. Potranno altresì essere assunte a riferimento le numerose iniziative già adottate nel settore privato, con esclusione di quelle discendenti da contesti normativi propri di detto settore quali, ad esempio, quelli comportanti regimi fiscali agevolati tenuto conto che la loro eventuale estensione al settore pubblico, determinando minor gettito erariale, necessita un intervento di carattere legislativo.

Gli interventi sul welfare hanno un costo molto variabile in relazione alla tipologia ed alla platea di destinatari; per tale ragione, sarà opportuno valutare con attenzione beneficiari e forme di intervento. La copertura di tali costi dovrà, in ogni caso, essere ricercata nell'ambito delle risorse destinate alla contrattazione nazionale ed integrativa.

La contrattazione nazionale potrà altresì dare impulso, anche in forma sperimentale, a sinergie tra diverse amministrazioni per lo sviluppo di pacchetti di welfare comuni.

2.5 Conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro

Nei contratti collettivi nazionali andranno ulteriormente valorizzati gli strumenti che consentono di conciliare tempi di vita e tempi di lavoro, al fine di garantire benefici tanto per i lavoratori, che la percepiscono come condizione di benessere, quanto per l'organizzazione, in termini di produttività e di qualità dei servizi offerti.

In tale ambito, saranno necessari, innanzitutto, interventi di armonizzazione tra le discipline contrattuali e le più recenti innovazioni del quadro legale, soprattutto in tema di congedi di maternità, di paternità e parentali (si fa riferimento, in particolare, alle innovazioni recate dal decreto legislativo n. 80 del 2015 in materia di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro).

I contratti potranno inoltre dare ulteriore impulso alle previsioni ed agli obiettivi contenuti nell'articolo 14 della legge n. 124/2015 mediante la promozione di interventi di supporto alla genitorialità, convenzioni con soggetti pubblici e privati per agevolare l'accesso a servizi (ad esempio, nidi e scuole dell'infanzia), accordi con altre amministrazioni pubbliche, specifiche misure di welfare aziendale in ottica di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro. Andrà altresì assicurata la

coerenza di tali interventi con le linee guida adottate, ai sensi del comma 3 del citato articolo 14, con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata.

Specificata attenzione andrà altresì dedicata al rafforzamento degli istituti e delle soluzioni contrattuali tesi ad assicurare flessibilità oraria attraverso modalità che consentano di conciliare le esigenze delle persone, le esigenze organizzative e i bisogni dell'utenza. In tale ottica, gli strumenti già presenti nella disciplina contrattuale (quali, banca delle ore e orario multiperiodale) rappresentano la base di partenza per ulteriori avanzamenti, nella direzione di una maggiore conciliazione tra tempi di vita e di lavoro. Potranno, ad esempio, essere rimossi eventuali vincoli che hanno limitato, fino ad oggi, l'utilizzo di tali strumenti e dovrà altresì essere operata una modulazione degli interventi di rafforzamento della flessibilità che tenga conto dei diversi contesti lavorativi, sia sotto il profilo delle esigenze organizzative e dei fabbisogni dell'utenza sia riguardo agli aspetti tecnologici.

Infine, nell'ottica della conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro, l'Aran avrà cura di negoziare la possibilità della fruizione ad ore dei permessi per motivi personali e familiari, qualora non già previsto dalle relative discipline contrattuali. Al riguardo, si fa rinvio alle indicazioni di cui al successivo paragrafo 2.9.

Resta inteso che la copertura degli eventuali oneri conseguenti alle iniziative che verranno assunte andrà, in ogni caso, ricercata nell'ambito delle risorse destinate alla contrattazione nazionale ed integrativa.

2.6 Previdenza complementare

La previdenza complementare - in particolare, quella basata su fondi negoziali - è componente fondamentale del welfare contrattuale.

L'introduzione della previdenza complementare nel settore pubblico ha seguito un percorso non dissimile da quello che ha riguardato il settore privato. La comune matrice è contenuta nel decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, emanato per regolare la materia al fine di sostenere i lavoratori e la contrattazione collettiva nella costruzione di una rendita integrativa della pensione obbligatoria.

Su questa base, un accordo quadro nazionale del 1999, nonché specifiche norme definite in ciascun contratto collettivo nazionale, nel quadro della disciplina legale, hanno regolato le concrete modalità di attuazione per i diversi settori e comparti contrattuali.

I fondi attualmente presenti, che coprono l'intero perimetro del lavoro pubblico contrattualizzato, sono "Espero" e "Perseo-Sirio".

Il Fondo pensione Espero è dedicato a tutti i lavoratori - dirigenti, personale docente e amministrativo, tecnico e ausiliario - dei comparti Scuola e Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale (Afam). È operativo dal 1° gennaio 2005, alla fine del 2015 contava poco meno di 100.000 iscritti, su un potenziale bacino d'utenza di circa 985.000 addetti.

Il Fondo pensione Perseo Sirio, nato il 1° ottobre 2014 dalla fusione di due fondi pre-esistenti, può contare su un bacino di utenza di circa 1.400.000 dipendenti: si tratta del personale occupato in tutti i restanti comparti pubblici coperti dalla contrattazione collettiva nazionale, diversi da Scuola e

Afam. Al 31 dicembre 2015 gli iscritti erano poco più di 21.000, cresciuti oltre i 33.000 nel marzo 2016, circostanza che ha consentito al fondo di raggiungere la soglia minima (dei 30.000 aderenti) per poter proseguire ad operare.

In un quadro come quello sinteticamente descritto, alla contrattazione è richiesto di perseguire alcuni fondamentali obiettivi, assumendo pienamente la rilevanza della previdenza complementare nelle politiche di welfare ed operando in coerenza con la riflessione che viene maturando a livello più generale, nel mondo del lavoro, oltreché con i conseguenti e possibili, futuri interventi di revisione della disciplina legale riferimento.

Vi è, senz'altro ed in primo luogo, l'obiettivo di incrementare la percentuale degli iscritti ai fondi che, nel settore pubblico, presenta livelli ancora insoddisfacenti, nonostante gli importanti progressi registrati. Ma vi è anche un obiettivo di "consolidamento" delle iscrizioni, che va perseguita, tra l'altro, attraverso l'ampliamento della quota di iscritti con minore anzianità, tenuto conto, peraltro, che i fabbisogni di una copertura previdenziale integrativa crescono in relazione inversa con l'anzianità anagrafica e contributiva.

In coerenza con tali obiettivi, sono pertanto auspicabili soluzioni contrattuali volte a favorire un incremento dei lavoratori iscritti, con particolare attenzione ai dipendenti già in regime di TFR o con minore anzianità.

In questo ambito, la contrattazione collettiva nazionale potrà eventualmente procedere anche attraverso la revisione dello specifico accordo quadro che regola la materia ovvero, qualora si renda necessario, attraverso il completamento delle regole comuni con discipline specifiche di comparto.

Resta inteso che ogni possibile soluzione orientata a incentivare ulteriormente le iscrizioni dovrà trovare adeguata copertura finanziaria all'interno delle risorse contrattuali nonché all'interno delle disponibilità di bilancio già stanziata e contenenti specifiche risorse finalizzate alla copertura degli oneri a carico del datore di lavoro.

2.7 Rapporti di lavoro a tempo determinato

Nella regolazione contrattuale dei rapporti di lavoro a tempo determinato, in coerenza con la disciplina legale generale e con quella specifica che riguarda il lavoro pubblico, ferme restando le esclusioni previste da detta disciplina e le specifiche disposizioni recate dalle normative di settore, vanno perseguiti due concomitanti obiettivi:

- piena attuazione al "principio di non discriminazione", sancito nella normativa comunitaria e dall'articolo 25 del d.lgs n. 81 del 2015, il quale va assunto quale "principio regolatore generale" che dovrà informare in modo coerente e rigoroso le discipline contrattuali, al fine precipuo di migliorare la "qualità del lavoro" dei lavoratori a termine, oltreché di prevenire la formazione di futuri contenziosi, da cui potrebbero scaturire maggiori oneri a carico della finanza pubblica;
- limitazione del ricorso a tale tipologia di rapporti di lavoro unicamente a fattispecie inquadrabili nell'ambito di esigenze di "genuina" flessibilità e, pertanto, caratterizzate da "eccezionalità" o "temporaneità", come prescritto dall'art. 36, comma 2 del d. lgs. n. 165/2001.

In relazione ai principi direttivi sopra indicati, si individuano alcuni possibili ambiti di intervento, fermo restando che la copertura degli eventuali maggiori oneri conseguenti dovrà essere ricercata nell'ambito delle risorse destinate ai rinnovi contrattuali:

a) sancire la computabilità dell'anzianità di servizio maturata nell'ambito di rapporti di lavoro a tempo determinato ai fini dell'applicazione di istituti contrattuali aventi riflessi sul trattamento economico nelle ipotesi in cui il personale interessato sia assunto a tempo indeterminato dopo la stipulazione dei nuovi CCNL per effetto di procedure concorsuali ovvero percorsi di stabilizzazione del rapporto di lavoro in applicazione di specifiche disposizioni di legge, con esclusione dei periodi di servizio necessari per accedere a detti percorsi.

b) estendere l'applicazione ai rapporti di lavoro a tempo determinato di istituti e benefici contrattuali dai quali essi sono oggi esclusi, mediante una valutazione più rigorosa del principio di non discriminazione, che tenga conto dei più recenti orientamenti giurisprudenziali, ferma restando, comunque, l'esigenza di mantenere alcune differenziazioni di trattamento, qualora ricorrano ragioni oggettive, anche in relazione alla durata dei relativi rapporti;

c) individuare, anche in misura non uniforme, limiti quantitativi di utilizzazione dell'istituto del contratto a tempo determinato, in ogni caso nel rispetto del limite massimo del 20 per cento di cui all'articolo 23 del decreto legislativo n. 81/2015 e dei vincoli finanziari previsti dalla legislazione vigente in materia di contenimento delle spese relative ai rapporti di lavoro flessibile; in tale ambito, sarà altresì possibile dettare una specifica disciplina di deroga ai suddetti limiti quantitativi nella fase di avvio di nuove attività, ai sensi del comma 2, del citato articolo 23;

d) individuare i casi in cui è possibile derogare al limite di durata massima dei 36 mesi, per lo svolgimento di mansioni di pari livello e categoria legale, previsto dall'articolo 19 del decreto legislativo 81/2015, nonché gli eventuali casi che consentono di derogare ai limiti di durata minima che devono intercorrere tra un contratto ed il successivo, ai sensi dell'art. 21 comma 2 del decreto legislativo 81/2015, avendo comunque cura di stabilire ipotesi derogatorie circoscritte a situazioni determinate, quali, ad esempio, l'avvio di nuove attività, l'istituzione di nuovi enti, l'avvio di un servizio innovativo, l'implementazione di un rilevante cambiamento tecnologico, la prosecuzione di un significativo progetto di ricerca e sviluppo, il rinnovo o la proroga di un contributo finanziario; in ogni caso, non potrà prescindersi dalla individuazione di un limite di durata massima, anche in presenza di tali ipotesi derogatorie.

2.8 Somministrazione di lavoro a tempo determinato

Come è noto, il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 ha introdotto la nuova tipologia del contratto di somministrazione di lavoro, che ha sostituito quella del contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo ("lavoro interinale"), precedentemente regolato dalla legge 24 giugno 1997, n. 196.

Più recentemente, con l'entrata in vigore del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, l'intera materia è stata rivisitata ed è oggi regolata da una nuova disciplina legale, che ha sostituito ed abrogato la previgente normativa dettata dagli articoli 18, commi 3 e 3-bis, nonché da 20 a 28 del decreto legislativo n. 276 del 2003.

Con riferimento alle pubbliche amministrazioni, il previgente decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 prevedeva la possibilità di concludere contratti di somministrazione di lavoro, limitatamente alla "somministrazione a tempo determinato". L'articolo 31, comma 4, decreto legislativo n. 81/2015 conferma l'applicabilità ai rapporti con le pubbliche amministrazioni del solo contratto di somministrazione a tempo determinato.

I contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti nel pubblico impiego dettano una disciplina in materia di lavoro interinale, basata sul quadro legale dell'epoca, disegnato dalla legge 196/1997, che deve ritenersi non più applicabile a seguito della introduzione della nuova figura della somministrazione di lavoro e, dunque, del venir meno del "lavoro interinale".

Si rende pertanto necessario, nell'ambito del presente rinnovo contrattuale, prevedere una nuova e specifica disciplina pattizia in materia di "somministrazione di lavoro a tempo determinato".

Ferma la disciplina legale di riferimento, ivi comprese le norme speciali applicabili alle amministrazioni pubbliche (tra cui si richiamano, in particolare, l'articolo 36, comma 2 del decreto legislativo n. 165/2001 e gli articoli 31, comma 4 e 38, comma 4 del decreto legislativo n. 81/2015) il nuovo contratto nazionale di lavoro dovrà individuare, anche in misura non uniforme, limiti quantitativi di utilizzazione dell'istituto del contratto di somministrazione a tempo determinato in misura percentuale contenuta, tenuto conto che tale forma di lavoro flessibile si somma alla possibilità di utilizzo del lavoro a termine attivato direttamente dalle amministrazioni, e in ogni caso nel rispetto vincoli finanziari previsti dalla legislazione vigente in materia di contenimento delle spese relative ai rapporti di lavoro flessibile.

La contrattazione nazionale potrà altresì individuare modalità e criteri per la determinazione e corresponsione dei trattamenti economici correlati alla performance, senza che ciò determini un incremento dell'onere previamente quantificato nel contratto stipulato con il somministratore e nei limiti di spesa, previsti dalle vigenti norme in materia di finanza pubblica, per i rapporti di lavoro flessibile.

2.9 Part-time

In materia di part-time, la contrattazione collettiva nazionale dovrà adeguare le disposizioni negoziali attualmente vigenti alle nuove previsioni del D.Lgs.n.81/2015, tenendo conto delle normative specifiche in materia presenti nel lavoro pubblico.

In tale ambito, pertanto, la contrattazione collettiva potrà prevedere la possibilità di chiedere al lavoratore a tempo parziale prestazioni di lavoro supplementare e straordinario, determinandone le quantità consentite ed il relativo compenso;

2.10 Permessi, assenze e malattia

Il rinnovo contrattuale dovrà affrontare alcune esigenze di evoluzione di discipline contrattuali esistenti, in materia di permessi, assenze e malattia.

a) Assenze dal servizio per l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche o esami diagnostici

Le assenze dal servizio per l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche od esami diagnostici richiedono una specifica disciplina contrattuale. Tali assenze presentano la caratteristica di non essere assimilabili in tutto all'assenza per malattia, in quanto può mancare il presupposto della patologia in atto, e di essere comunque entro certi limiti giustificabili, per la particolare causa, consistente nell'esigenza di cura o di prevenzione. La materia è stata recentemente disciplinata dalla legge, con l'articolo 4, comma 16-bis, del decreto legge n. 101 del 2013, convertito con la legge n. 125 del 2013, che ha modificato l'articolo 55-septies, comma 5-ter, del decreto legislativo n. 165/2001.

Visti i variegati problemi di gestione dell'istituto e considerata la maggiore flessibilità della fonte negoziale, il rinnovo contrattuale costituisce l'opportunità per dare contorni più definiti, superando le attuali incertezze applicative, all'istituto delle assenze dal servizio per l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche o esami diagnostici.

L'Aran dovrà, a tal fine, tenere conto dei seguenti indirizzi:

- dettare una disciplina specifica sui permessi orari per visite mediche, terapie, prestazioni specialistiche o esami diagnostici, fruibili a giorni o ad ore, ferma restando, naturalmente, la possibilità di fruire alternativamente, per le medesime finalità, anche dei permessi brevi a recupero, dei permessi per motivi familiari e personali, dei riposi connessi alla banca delle ore, dei riposi compensativi per le prestazioni di lavoro straordinario, secondo la disciplina prevista per tali istituti; tale possibilità deve comunque essere esclusa, quando abbia luogo, nell'arco della medesima giornata, prima o dopo aver fruito dei permessi orari di cui al presente paragrafo;
- chiarire gli elementi distintivi tra le fattispecie riconducibili alla presente disciplina dei permessi e quelle che, invece, danno luogo all'applicazione della ordinaria disciplina della malattia;
- prevedere un periodo di servizio minimo nell'arco della giornata, almeno pari alla metà dell'orario e, salvi i casi di urgenza, adeguati periodi di preavviso;
- prevedere che la giustificazione dell'assenza avvenga mediante un'attestazione, anche in ordine all'orario, rilasciata dal medico o dalla struttura, anche privati, che hanno svolto la visita o la prestazione o trasmessa da questi ultimi all'amministrazione;
- introdurre un monte ore annuale per la fruizione di detti permessi e, correlativamente, escludere gli stessi, unicamente nel caso in cui siano fruiti ad ore nell'arco di una giornata, dalle decurtazioni economiche previste dalle vigenti disposizioni legali per i primi dieci giorni di ogni periodo di assenza per malattia, individuando le risorse necessarie per la copertura di eventuali maggiori oneri o minori risparmi all'interno delle risorse contrattuali;
- considerare anche i presenti permessi al fine del computo del cosiddetto "comporto", stabilendo convenzionalmente che sei ore di permesso corrispondano ad un'intera giornata di lavoro.

b) Assenze per malattia in caso di gravi patologie richiedenti terapie salvavita

L'attuale disciplina contrattuale esclude dal computo dei giorni di malattia, ai fini del cosiddetto "comporto" e dell'applicazione delle conseguenti decurtazioni economiche, le assenze per patologie

gravi che richiedano terapie salvavita (come ad esempio l'emodialisi, la chemioterapia ed altre ad esse assimilabili), nei giorni di ricovero ospedaliero o di day-hospital nonché nei giorni di assenza dovuti alle citate terapie.

Nell'applicazione di tale disciplina, si è posto il problema del computo dei giorni di assenza, comunque conseguenti all'effettuazione di dette terapie salvavita, ma non strettamente coincidenti con i giorni di effettuazione della terapia, in quanto dovute agli effetti successivi, comportanti incapacità lavorativa.

In considerazione della rilevanza sociale di tali fattispecie, l'Aran negozierà nel presente rinnovo contrattuale una definizione del perimetro applicativo della suddetta disciplina che includa anche i giorni di assenza, comunque collegati all'effettuazione di terapie salvavita, anche se non coincidenti con i giorni di terapia e a condizione che si determinino effetti comportanti incapacità lavorativa. Al fine di circoscrivere il beneficio e di prevenire utilizzi non pienamente coincidenti con le finalità dell'istituto, sarà altresì necessario prevedere un tetto massimo di giornate di assenza, nell'arco dell'anno, cui è applicata la presente disposizione di maggior favore. Gli eventuali maggiori oneri o minori risparmi sono comunque posti a carico delle risorse contrattuali.

c) Preavviso per alcune fattispecie di assenze

L'Aran negozierà una integrazione della disciplina contrattuale in materia di permessi di cui alla legge n. 104 del 1992 e di quelli per donazione di sangue, prevedendo un congruo preavviso nelle relative richieste, anche mediante, ove possibile, una programmazione mensile. Ciò al fine di temperare il legittimo diritto riconosciuto ai dipendenti con le esigenze di funzionalità degli uffici e di organizzazione delle relative attività.

d) Fruizione di permessi e congedi su base oraria

In questo ambito, si collocano anche alcune esigenze di integrazione delle discipline contrattuali in materia di permessi retribuiti per particolari motivi personali e familiari e di congedi parentali.

Quanto ai permessi per particolari motivi personali o familiari, con riferimento ai settori o comparti ove la fruizione è ammessa solo a giorni, sono impartiti i seguenti indirizzi:

- introduzione della possibilità di fruizione anche ad ore; ai fini della conversione ad ore del monte di giornate fruibile nell'anno, l'Aran dovrà attenersi a quanto già definito contrattualmente nei settori o comparti ove la fruizione ad ore è stata già introdotta;
- previsione di limitazioni alla fruizione nella stessa giornata, congiuntamente alle altre tipologie di permessi fruibili ad ore, previsti dalla legge e dalla contrattazione collettiva, nonché ai riposi compensativi fruiti ad ore;
- limitazioni alla fruizione frazionata, nell'arco di una giornata lavorativa, con previsione di un tetto pari ad almeno la metà dell'orario di lavoro che il lavoratore avrebbe dovuto osservare.

Per quanto concerne la fruizione frazionata di congedi parentali, sarà necessario attuare le previsioni dell'art. 32, comma 1-bis, del D.Lgs.n.151/2001, inserito dall'art. 1, comma 339, lett. a), della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

2.11 Cessione di ferie e riposi a titolo gratuito

L'art. 24 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151 prevede che i lavoratori possano cedere a titolo gratuito i riposi e le ferie da loro maturati ad altri lavoratori, dipendenti dallo stesso datore di lavoro, al fine di consentire a questi ultimi di assistere i figli minori che, per le particolari condizioni di salute, necessitano di cure costanti.

In virtù dell'espresso rinvio alla contrattazione collettiva, contenuto all'interno di tale disposizione, si ritiene necessario che i contratti collettivi nazionali dettino una disciplina applicativa dell'istituto, definendo misure, condizioni e modalità che consentano la piena attuazione della previsione di legge. La stessa contrattazione potrà inoltre prevedere analoghe fattispecie, altrettanto meritevoli di tutela e, comunque, in linea con le finalità perseguite dalla disposizione di legge, in relazione alle quali consentire l'applicazione di tale istituto.

2.12 Costituzione ed utilizzo dei fondi per il salario accessorio

In materia di fondi per il salario accessorio, la contrattazione nazionale dovrà perseguire obiettivi di semplificazione amministrativa, al fine di consentirne un utilizzo più funzionale a finalità di valorizzazione degli apporti del personale, nonché di miglioramento della produttività e della qualità dei servizi.

Il riordino e la razionalizzazione delle relative discipline dovranno realizzarsi, nel rispetto del limite complessivo previsto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, attraverso la individuazione dello stock di risorse certe e stabili dei fondi e la contestuale semplificazione dei flussi annuali di risorse ad essi destinate che potranno essere alimentati dalle risorse della retribuzione individuale di anzianità, laddove presente, del personale cessato dal servizio.

Gli utilizzi delle risorse, come sopra costituite, saranno stabiliti in sede di contrattazione integrativa. Ferme restando le specificità del settore scuola, spetterà in particolare alla contrattazione integrativa definire opportuni criteri di riparto delle risorse disponibili annualmente, dopo che l'amministrazione ne abbia quantificato l'ammontare ed abbia dedotto la quota delle risorse destinate alle progressioni economiche riferite ad annualità precedenti, i compensi riconosciuti ai titolari delle posizioni organizzative individuate negli atti di organizzazione interna, nonché altre eventuali finalità disposte dai contratti collettivi nazionali, nell'ammontare da questi previsto. Tra le risorse disponibili annualmente, occorrerà anche considerare le risorse corrispondenti alle progressioni economiche del personale cessato dal servizio, le quali si rendono nuovamente disponibili per altri utilizzi.

La contrattazione nazionale avrà cura comunque di elencare i possibili utilizzi di dette risorse, stabilendo che esse possano essere destinate a:

- trattamenti economici correlati alla performance individuale o organizzativa;
- indennità correlate alle condizioni di lavoro, in particolare ad obiettive situazioni di disagio, rischio e responsabilità, al lavoro in turno, a particolari o gravose articolazioni dell'orario di lavoro;
- progressioni economiche;
- trattamenti economici riconosciuti ai titolari di posizioni organizzative.

Sarà inoltre cura della contrattazione nazionale, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance, stabilire direttamente o demandare alla contrattazione integrativa la individuazione della quota delle risorse destinate a remunerare, rispettivamente, la performance organizzativa e quella individuale e fissare, altresì, criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi valutativi individuali corrisponda una effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati. In tale ambito, si provvederà altresì a dettare una disciplina per attribuire un bonus annuale a chi abbia conseguito un giudizio individuale di "eccellenza".

La contrattazione collettiva nazionale, tenuto conto delle risorse di cui al presente paragrafo, dovrà infine operare la graduale convergenza dei trattamenti economici anche mediante la differenziata distribuzione delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione.

2.13 Procedimento disciplinare

In materia disciplinare, la contrattazione collettiva nazionale può esercitarsi nei limiti previsti dalle disposizioni di legge.

In linea con tale previsione, la contrattazione nazionale, ferma l'esclusiva competenza della legge sugli aspetti procedurali, dovrà operare i necessari interventi sulle fattispecie disciplinari e relative sanzioni previste contrattualmente, armonizzandole e coordinandole con le inderogabili previsioni di fonte legale, nel frattempo, intervenute in materia, anche tenendo conto di quanto previsto nel decreto legislativo n. 75/2017. In tale ambito, sarà necessario, ad esempio, eliminare talune fattispecie sanzionabili ora previste dalla legge ovvero coordinare fattispecie legali e contrattuali che presentino contenuti simili seppur connotati da diversa gravità, come pure tenere conto delle recidive in relazione a fattispecie di fonte legale, per le quali siano previste sanzioni conservative.

Sempre in tema di codici disciplinari, la contrattazione nazionale dovrà individuare le condotte e stabilire le corrispondenti sanzioni disciplinari con riferimento alle ipotesi di ripetute e ingiustificate assenze dal servizio in continuità con le giornate festive e di riposo settimanale, nonché con riferimento ai casi di ingiustificate assenze collettive in determinati periodi nei quali è necessario assicurare continuità nell'erogazione dei servizi all'utenza.

Andrà altresì verificata la possibilità di prevedere la sospensione cautelare motivata dalla necessità di espletare accertamenti sui fatti addebitati al dipendente in tutti i casi in cui ciò risulti necessario, a prescindere dalle sanzioni conservative o espulsive applicabili.

3. Indirizzi per la contrattazione del comparto Funzioni centrali

3.1 Parte economica

Buona parte degli anni durante i quali non si è dato luogo alla contrattazione collettiva nazionale sono stati caratterizzati da un andamento progressivamente decrescente del tasso d'inflazione effettivo ed, in particolare, i tassi d'inflazione degli ultimi tre anni (Indice armonizzato dei prezzi al

consumo – IPCA) hanno registrato una variazione media annua prossima al valore zero. L'andamento contenuto dell'inflazione, pur non penalizzando il potere d'acquisto dei salari, denota preoccupazione per le altre variabili macroeconomiche che, nel loro complesso, si riflettono sull'intero sistema paese ed indirettamente anche sulle condizioni dei lavoratori con rapporto di lavoro dipendente sia pubblici che privati.

Così come l'intera pubblica amministrazione anche il settore dei "servizi vendibili" ha registrato negli ultimi anni un brusco rallentamento delle dinamiche retributive, mentre il settore delle attività manifatturiere ha fatto registrare costanti incrementi salariali resi possibili, per alcuni ambiti produttivi, da guadagni sulle esportazioni e per altri settori della manifattura, rivolti principalmente al mercato interno, da riduzioni occupazionali concentrati principalmente nella piccola e media impresa.

Il quadro sin qui descritto pone i presupposti per una attenta e più generale valutazione sulla finalizzazione delle risorse complessive, atteso che, a differenza del recente passato, l'arco temporale del triennio contrattuale 2016-2018, consente di affrontare il tema della difesa dei salari dalla perdita del potere d'acquisto in una nuova prospettiva.

La contrattazione collettiva nazionale dovrà procedere all'allocazione delle risorse contrattuali determinate per il comparto, al netto di altri oneri derivanti da eventuali interventi normativi, secondo un criterio di tendenziale proporzionalità tra componenti stipendiali, da un lato, ed altre voci della retribuzione, dall'altro.

Per gli enti di cui all'articolo 48, comma 2, del d.lgs. n. 165/200 ricompresi nel presente comparto, gli oneri derivanti dal rinnovo contrattuale sono posti a carico dei propri bilanci, per le rispettive competenze, nell'ambito degli specifici capitoli di bilancio concernenti le spese del personale.

3.2 Armonizzazione delle discipline comuni all'interno del comparto

I contratti collettivi nazionali sottoscritti nel passato decennio hanno definito istituti "normativi" ed, al tempo stesso, anche modelli di classificazione del personale differenti rispondendo ad una esigenza di massima aderenza dei singoli ordinamenti professionali alle caratteristiche strutturali ed organizzative delle amministrazioni pubbliche afferenti ai preesistenti comparti di contrattazione.

L'Accordo nazionale quadro stipulato in data 13 luglio 2016 ha dato concretezza alla inversione di tendenza registrata negli anni precedenti al 2009 di ampliamento e spiccata diversificazione dei contratti nazionali di lavoro. La riconduzione dei preesistenti 11 comparti agli attuali quattro implica inevitabilmente una approfondita verifica sui possibili interventi volti a ricondurre le diverse discipline contrattuali tutt'ora vigenti verso regole possibilmente uniformi nella duplice prospettiva della semplificazione nella gestione degli istituti contrattuali, da un lato, e dalla facilitazione della mobilità professionale all'interno dei comparti e delle pubbliche amministrazioni più in generale.

Occorre rammentare, in proposito, che l'art. 8 del CCNQ del 13 luglio già delinea, almeno in parte, il compito delle parti negoziali laddove afferma la "unitarietà" del contratto collettivo nazionale che potrà essere composto da una parte comune "...riferita agli istituti applicabili ai lavoratori di tutte le amministrazioni afferenti al comparto o all'area e da eventuali parti speciali o sezioni, dirette a

normare taluni peculiari aspetti del rapporto di lavoro che non siano pienamente o immediatamente uniformabili o che necessitino di una distinta disciplina”.

Con specifico riguardo al comparto delle funzioni centrali si ritiene che un punto da valutare in sede di trattativa sia costituito dalla convergenza dei diversi modelli di classificazione del personale verso un modello unico che sia riferito a tutti i dipendenti del comparto. Tale compito richiederà una attenta analisi della corrispondenza delle mansioni professionali descritte nelle declaratorie nonché dei livelli retributivi cui le predette mansioni o attività corrispondono. Con riferimento a specifiche figure per le quali l'omogeneizzazione non possa essere perseguita senza maggiori oneri in ragione del loro attuale ordinamento del tutto peculiare rispetto alla generalità del personale del comparto in esame si provvederà alla costituzione di separate sezioni garantendo in ogni caso l'invarianza finanziaria. In sede di rivisitazione dei sistemi di classificazione professionale, potrà infine essere affrontato il tema della individuazione di eventuali, specifici profili professionali per il personale addetto alle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni. Nell'ambito del presente rinnovo contrattuale, con specifico riferimento al personale dipendente dell'amministrazione finanziaria, dovrà, infine, essere data attuazione alle previsioni di cui all'art. 1, comma 9 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, nonché, per il personale transitato dall'Ispels nell'Inail, a quelle di cui articolo 7, comma 5, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

Comparto Funzioni Centrali - Risorse per il rinnovo contrattuale del triennio 2016-2018

	Unità al 31.12.2015 ¹	Monte salari 2015 al netto IVC ² (mln di euro)	Risorse al lordo oneri riflessi (mln di euro)		
			2016	2017	2018
			0,36%	1,09%	1,45%
Totale a carico del bilancio dello Stato	198.999	8.224	29,61	89,64	119,25
Totale a carico del bilancio degli enti	40.995	2.102	7,57	22,91	30,48
Totale Comparto Funzioni Centrali	239.994	10.326	37,17	112,56	149,73

¹ Dati da Conto Annuale 2015.

² Le percentuali utilizzate per il calcolo degli oneri riflessi inclusi nel monte salari 2015 sono: 38,38% per gli ex comparti Ministeri e Agenzie Fiscali e 37% per tutti gli altri.

