



Commento alla Bozza di decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009 n. 15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni

Parte 1) Contratto e contrattazione

Vediamo i punti principali della bozza di decreto legislativo, riferiti alle materie del contratto e della contrattazione:

1) Richiamo delle norme dell'Intesa separata sul modello contrattuale all'interno del decreto (art. 51 bozza di dlgs. Brunetta)

L'art. 57 nell'ultima versione del decreto si fa esplicito riferimento all'Intesa separata sul modello contrattuale. I due atti si integrano e completano e come abbiamo sempre sostenuto vanno letti in correlazione. Adesso se qualcuno avesse un qualche dubbio lo troviamo esplicitato nel testo di legge.

2) Il contratto collettivo non ha più l'esclusività della definizione dei trattamenti economici (art 32, art. 52, art. 57 bozza di dlgs. Brunetta)

Il Dlgs 165/01 affermava un principio essenziale "L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali." Vale a dire che solo ed esclusivamente il contratto collettivo poteva determinare la retribuzione dei lavoratori. Era l'unica materia esclusiva attribuita ai contratti collettivi.

Adesso il testo potrebbe essere così modificato:

"L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi, **e salvo i casi previsti dal comma 3-ter dell'articolo 40 e le ipotesi di tutela delle retribuzioni di cui all'articolo 47-bis**, o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali."

Di quali casi si sta parlando?

a) art. 40, comma 3, ter: *3-ter dlgs 165/01 (come modificato dal dlgs Brunetta)*: è il caso in cui qualora **non si raggiunga l'accordo** per la stipulazione di un contratto collettivo **integrativo**, l'amministrazione può **provvedere in via provvisoria** sulle materie oggetto del mancato accordo o contratto, fino alla successiva sottoscrizione.

b) art. 47 bis, comma 1, fa riferimento alla possibilità di **erogazione diretta** da parte del Governo degli **incrementi stipendiali** decorsi 60 giorni dall'entrata in vigore della legge finanziaria che dispone in materia di rinnovi contrattuali, previa delibera dei comitati di settore e sentite (!) e OOSS. Il riferimento alla provvisorietà della erogazione e al conguaglio successivo non limita la gravità della disposizione.

c) art. 47 bis comma 2: fa riferimento alla possibilità, entro il mese di aprile successivo alla scadenza dei contratti qualora non siano stati rinnovati, di riconoscere una **copertura economica** che costituisce una **anticipazione** dei benefici, secondo le modalità stabilite dai contratti.

Queste disposizioni sono gravissime perché costituiscono una forma di ricatto e condizionamento delle trattative e finanche delle piattaforme contrattuali.

3) Si blocca il processo di delegificazione ad opera dei contratti collettivi (art.1, comma 1, L. n. 15/09)

Le leggi che definirono il processo di contrattualizzazione del rapporto di lavoro prevedevano una progressiva delegificazione ad opera dei contratti collettivi. Tant'è che il Dlgs 165 prevedeva che le parti delle leggi o regolamenti o statuti derogati dai contratti collettivi non fossero più applicabili, a meno che la legge stessa non prevedesse comunque la loro applicabilità. Adesso dopo la legge 15/09 avviene esattamente il contrario: la legge deve prevedere espressamente la derogabilità da parte dei contratti.

Si capovolge la situazione, si blocca il processo di delegificazione ad opera dei contratti. In pratica **si rilegifica** il rapporto di lavoro nella P.A.

Art. 2 del dlgs n. 165/01 Modifica effettuata dalla legge Brunetta	Art. 2 del dlgs n. 165/01 Testo originario
Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge.	Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata non sono ulteriormente applicabili, salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario.

4) Si riduce fortemente l'istituto della partecipazione sindacale (art. 35 bozza di dlgs Brunetta)

I contratti collettivi prevedevano la possibilità, soprattutto delegando alla contrattazione integrativa, di definire percorsi partecipativi relativi agli atti interni di organizzazione. Adesso, con la nuova formulazione prevista dal decreto Brunetta, si esclude questa possibilità relativamente agli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro.

5) Riduzione degli ambiti normativi della contrattazione (art. 52, 33 bozza di dlgs Brunetta)

Il decreto Brunetta prevede che il contratto collettivo determini solo i diritti e gli obblighi **direttamente pertinenti** al rapporto di lavoro e le relazioni sindacali. Questa nuova formulazione è chiaramente peggiorativa rispetto a quanto prevede attualmente il Dlgs165/01, vale a dire che la contrattazione collettiva si svolge *su tutte le materie* relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali.

La bozza di decreto procede quindi indicando le materie che sono escluse dalla contrattazione stessa:

- L'organizzazione degli uffici
- le materie oggetto di partecipazione sindacale
- le materie afferenti alle prerogative dirigenziali (le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro e le determinazioni inerenti l'organizzazione degli uffici)

Elenca poi le materie nelle quali la contrattazione collettiva è consentita nei limiti esclusivi della legge:

- sanzioni disciplinari
- valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio
- mobilità
- progressioni economiche e di carriera.

Per quanto riguarda specificatamente le progressioni economiche, di carriera e l'attribuzione degli incentivi il decreto procede a definire in maniera specifica la materia, lasciando di fatto le briciole alla contrattazione.

L'unica cosa da rilevare è che l'Intesa sottoscritta da Cisl e Uil include i principi a cui si ispira questa parte del decreto Brunetta. Vogliamo sottolineare in particolare che tra le materie escluse c'è l'organizzazione del lavoro. Questa scelta è in profonda contraddizione rispetto all'azione del governo che a parole vuole riconoscere importanza alle istanze del territorio e al sistema delle autonomie (vedi Università, scuola, ricerca, ecc).

6) Riduzione comparti di contrattazione collettiva (art. 52 bozza di dlgs Brunetta)

I comparti vengono radicalmente ridotti e diventano due: uno per lo Stato centrale (all'interno del quale verrebbero presumibilmente collocati i nostri comparti) e un altro per le amministrazioni decentrate. Tramite appositi accordi tra ARAN e OOSS verranno definite tali aree di contrattazione. E' di tutta evidenza come una tale impostazione faccia venir meno le specificità dei singoli comparti.

7) Contrattazione decentrata (art. 52, 53 bozza di dlgs Brunetta)

Si svolge nelle materie e con i vincoli e nei limiti definiti dai contratti nazionali.

I tempi: I contratti nazionali stabiliscono i **termini delle sessioni decentrate**. Alla scadenza del termine l'amministrazione provvede in via provvisoria fino alla successiva sottoscrizione. Questa disposizione vale anche per il contratto nazionale.

Le risorse: sono definite dal contratto nazionale sulla base di una graduatoria, su tre livelli di merito, delle amministrazioni elaborata dall'Autorità indipendente per la valutazione. Vengono indicati minimi e massimi o un valore massimo di spesa.

In pratica il contratto nazionale definisce i limiti e i criteri entro cui si deve muovere il contratto integrativo, destinando una parte delle risorse della contrattazione decentrata a premiare il merito e le performance.

Il superamento in sede decentrata dei vincoli e limiti definiti nei contratti nazionali, determina la nullità dei contratti.

Ogni contratto integrativo deve essere corredato da una relazione finanziaria tipo elaborata dal Mef e Dfp.

I controlli: Si stabilisce un meccanismo più stringente per quanto riguarda il controllo della contrattazione integrativa. Oltre all'intervento dei revisori dei conti, per le amministrazioni e per gli enti pubblici compresi gli enti di ricerca con un numero di addetti superiore a 200, i contratti integrativi devono essere trasmessi, corredati da apposita relazione tecnica e relazione illustrativa, alla Ragioneria dello Stato e alla Funzione pubblica. Solo dopo tale controllo si può procedere alla firma.

Inoltre, tutte le amministrazioni sono tenute ogni anno a inviare al Mef una relazione relativa non solo alla consistenza delle risorse impiegate per la contrattazione integrativa, ma anche alla loro distribuzione, che dovrà essere improntata a criteri di premialità, merito e selettività nelle progressioni economiche.

Oltre alla pubblicazione dei contratti integrativi sui siti istituzionali, è prevista una sorta di valutazione sull'impatto della contrattazione sui servizi pubblici da parte dell'utenza a mezzo apposito modello.

In pratica c'è un super Ministero: il Tesoro, che sta occupando sempre di più gli spazi politici degli altri ministeri. I controlli vanno ben oltre i normali strumenti (bilancio) di programmazione della spesa.

8) ARAN e procedura di certificazione (art. 54, 56, 57 bozza di dlgs Brunetta)

Si rivede la struttura dell'ARAN e si prevede un maggior protagonismo dei comitati di settori che possono partecipare anche alle trattative. Per i nostri settori Il Dipartimento della Funzione Pubblica e il Ministero dell'Economia diventano i veri titolari del potere di predisposizione degli atti di indirizzo. Infatti la CRUI, il MIUR, il Presidente degli enti di ricerca se prima operavano di concerto con DFP e MEF o, addirittura, nel caso della CRUI avevano la completa titolarità, nel caso tale decreto diventasse legge vedrebbero ridotto radicalmente il proprio ruolo (sarebbero cioè solo "sentiti").

Un altro nodo è la procedura di certificazione dei contratti. Scompare infatti il riferimento al 55mo giorno, quale termine ultimo, trascorso il quale, i contratti diventano efficaci. Scompaiono tutti i termini di cosiddetto silenzio-assenso, previsti per i vari passaggi, vale a dire che ad. es. per il parere del Consiglio dei ministri era previsto un termine di 15 giorni trascorso il quale si intendeva dato parere positivo, adesso questo termine è scomparso dal nuovo testo.

9) Adeguamento dei contratti integrativi vigenti (art. 63 bozza di dlgs Brunetta)

Tale articolo prevede che siano adeguati entro il termine del 31 dicembre 2010 i contratti integrativi vigenti sia per quanto attiene gli ambiti di contrattazione, sia per le disposizioni sul merito e la premialità. In caso di mancato adeguamento le amministrazioni pubbliche possono disdire i contratti. In tal caso i contratti integrativi cessano di avere efficacia dal 1° gennaio 2011.

10) Proroga Rappresentanze sindacali unitarie (art. 63 bozza di dlgs Brunetta)

Questo terzo comma dell'art. 74 è privo di senso (giuridico ovviamente e non politico). Infatti l'incipit recita " *per consentire l'adeguamento della rappresentatività sindacale a seguito dell'entrata in vigore del presente decreto..*". Il fatto è che il decreto non modifica le regole della rappresentatività che rimangono confermate nel loro impianto. Non ci sono motivi giuridici che giustifichino un adeguamento della rappresentatività sindacale, mentre sicuramente esistono motivi politici.

Il comma 3 prosegue in questi termini “ *in deroga all’art. 42 comma 4 del predetto dlgs 165/2001 sono prorogati per un triennio gli organismi di rappresentanza unitaria del personale*”.

L’art. 42 comma 4 a cui fa riferimento Brunetta, recita: *Con appositi accordi o contratti collettivi nazionali, tra l’Aran e le confederazioni o organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi dell’articolo 43, sono definite la composizione dell’organismo di rappresentanza unitaria del personale e le specifiche modalità delle elezioni, prevedendo in ogni caso il voto segreto, il metodo proporzionale e il periodico rinnovo, **con esclusione della prorogabilità.***

In sintesi:

- la legge delega alle organizzazioni sindacali la definizione delle specifiche modalità delle elezioni attraverso accordi e contratti;
- l’esclusione della prorogabilità è una indicazione che la legge dà alle stesse OOSS affinché adeguino i contenuti dei predetti accordi e contratti a questa disposizione.

Quindi:

-la proroga delle RSU non può essere che decisa attraverso un accordo ad hoc delle OOSS, stante il fatto che attraverso il decreto questa previsione legislativa (la non prorogabilità) è stata modificata. Per tale ragione la disposizione prevista nel decreto è priva di effetti oltre che illegittima. L’unica possibilità di prorogare le RSU è la sottoscrizione di un accordo specifico.

A quel punto sarebbero chiare quelle ragioni politiche e quegli interessi che hanno indotto ad inserire questa norma nel decreto legislativo.

11) Disposizioni speciali per il personale docente della scuola, Afam e ricercatori degli enti di ricerca (art. 72 e 60 bozza di dlgs Brunetta)

Il testo definitivo del decreto ci consegna una modifica importante e preoccupante. Infatti gli articoli 78 e 66 operano una sorta di esclusione per il personale docente della scuola e Afam dall’applicazione delle norme su premi, incentivi, carriera e valutazione. Anzi, ad essere più precisi, c’è un’esclusione esplicita per quanto riguarda l’applicazione delle disposizioni sulla carriera, mentre per quanto riguarda premi, incentivi e carriera, la definizione dei limiti e modalità di applicazione, verranno stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Inoltre non si applica al “sistema scolastico” nel suo complesso e all’AFAM la disposizione relativa alla costituzione degli organismi indipendenti di valutazione delle amministrazioni. E’ di tutta evidenza che si apre in maniera chiara a quanto previsto dal disegno di legge Aprea, almeno per quanto riguarda il comparto scuola e nel contempo si produce una grave separazione tra i lavoratori.

Anche per i ricercatori degli enti di ricerca l’applicazione delle norme previste per i premi ed incentivi e valutazione saranno definite con apposito decreto interministeriale.

12) Inderogabilità delle disposizioni del Dlgs 165/01 (art. 32 bozza di dlgs Brunetta)

La ciliegina sulla torta è la disposizione che attribuisce alle norme del dlgs 165/01 (come ovviamente modificate da Brunetta) il carattere di imperatività. Significa che tali norme non possono essere derogate accordi o contratti e l’eventuale violazione comporta la nullità dell’accordo o contratto.

Conclusioni

Questa prima breve analisi sulle disposizioni relative alla contrattazione ci spinge a confermare quanto avevamo affermato al momento dell'approvazione della legge 15/09: una delega in bianco per attaccare il sindacato e ridurre i diritti dei lavoratori, azzerando quell'ampio processo riformatore della P.A. degli anni 90' che aveva visto protagonista la Cgil.

Viene stravolto l'attuale sistema contrattuale che:

- si fonda su una base fortemente democratica
- affonda che le sue radici nel nostro ordinamento giuridico a partire dal 1993
- fa del CCNL e della contrattazione integrativa il suo baricentro.