

**Scheda di approfondimento del
Contratto Quadro su Comparti e Aree contrattuali
delle Pubbliche Amministrazioni
siglato con ARAN il 4 Aprile 2016**

Premessa

L'ipotesi di contratto collettivo quadro sulla definizione dei comparti e delle aree dirigenziali di contrattazione per il triennio 2016-2018 è da valutare come un passaggio rilevante in quanto rappresenta il primo necessario atto negoziale per l'avvio dei rinnovi dei contratti nazionali di lavoro.

Infatti l'art. 40 del d.lgs. 165/2001 al secondo comma prevede che proprio a partire da questo rinnovo si doveva procedere ad una riduzione dei comparti dagli 11 di comparto e 8 di area dirigenziale, che avevano aggregato i lavoratori delle amministrazioni fino al rinnovo contrattuale 2006/2009, a non più di 4 comparti a cui far corrispondere anche le relative aree dirigenziali.

Oltre l'importanza che il contratto quadro sulla definizione dei nuovi comparti e le aree dirigenziali assume per lo sblocco della procedura di rinnovo dei contratti di lavoro, questo stesso accordo in particolare era chiamato a regolamentare una fase transitoria di passaggio dal vecchio al nuovo modello che si presentava molto delicata quanto meno per due aspetti:

- a)** l'equilibrio tra discipline diverse provenienti dai comparti autonomi e ora rientranti in uno stesso ambito contrattuale
- b)** la tutela del ruolo delle organizzazioni sindacali rappresentative nei precedenti comparti e che avevano visto confermata la propria rappresentatività nelle recenti elezioni delle RSU del 2015 che si sono svolte articolate in quegli ambiti contrattuali.

Avere scelto di ricorrere ad una disciplina transitoria che evitasse di applicare in modo immediato la disposizione legislativa, ha costituito un valore aggiunto di questo accordo; infatti riteniamo che anche in ragione di questa scelta alla fine si è riusciti ad ottenere l'apposizione della firma da parte di tutte le confederazioni presenti al tavolo, con la sola esclusione della CGU-Cisal, conseguendo un risultato di consenso per nulla scontato nemmeno a poche ore dalla sigla definitiva.

Un contenuto per nulla marginale o formale del contratto quadro è previsto nella dichiarazione a verbale condivisa da tutte le parti firmatarie.

In essa si traccia un percorso nel quale il contratto quadro si inserisce e che riguarda non solo l'avvio dei rinnovi contrattuali, ma l'intenzione delle parti di provvedere in fase di rinnovo ad un aggiornamento del sistema di relazioni sindacali e delle discipline normative e retributive in grado di rilanciare il ruolo del lavoro pubblico e delle amministrazioni nel rilancio economico e sociale del Paese.

Resta un nostro obiettivo, che ci siamo posti sin dall'inizio del confronto all'ARAN, quello di riuscire a realizzare un quadro coerente tra gli indirizzi generali su cui orientare la stagione dei rinnovi contrattuali e la definizione dei decreti attuativi della Legge 124/2005 (Nuovo Testo Unico).

Infatti definito l'accordo sui nuovi comparti, lavoriamo per un confronto col Ministro Madia e il dipartimento della Funzione Pubblica con l'intento di riuscire a incidere sull'impostazione del Testo Unico che, a nostro avviso, dovrà necessariamente riaffidare molte materia alla contrattazione.

I comparti

Nella precedente configurazione che prevedeva 11 Comparti, 7 erano stati individuati dalla contrattazione collettiva (Ministeri, Enti pubblici non economici, Regioni e autonomie locali, Sanità, Scuola, Enti di ricerca, Università) e 3 erano stati definiti dalla legge (Agenzie fiscali e AFAM nel 1999 e Presidenza del Consiglio dei ministri nel 2009); ad essi si aggiungevano contratti nazionali di alcuni Enti nazionali che rientravano in una categoria individuata dall'art. 70 del d.lgs. 165/2001 (Unioncamere, ASI, ENAC, DigitPa).

Le Aree dirigenziali erano invece 8 che aggregavano i dirigenti delle amministrazioni i cui comparti erano stati individuati dalla contrattazione collettiva o dalla legge (Ministeri, Enti pubblici non economici e Agenzie fiscali, Regioni e autonomie locali, Scuola, Università e Enti di ricerca, Sanità Medica, Presidenza del Consiglio dei ministri Sanità non medica) alle quali si aggiungevano i contratti di area dirigenziale dei citati enti ex art. 70.

Nel corso del confronto che ha poi condotto al contratto quadro dello scorso 4 Aprile, si sono esaminate diverse ipotesi di aggregazione dei comparti e delle aree, in parte tenendo conto della tendenziale analogia delle amministrazioni da aggregare, in parte valutando anche ipotesi di un numero inferiore a quello massimo stabilito dalla legge. Inoltre, si è affrontato il tema del possibile assorbimento nei comparti e nelle aree individuati dalla contrattazione, anche di quelli istituiti dalla legge.

La soluzione alla quale alla fine si è pervenuti è stata quella di utilizzare per intero l'articolazione in quattro comparti e quattro corrispondenti aree dirigenziali secondo l'aggregazione ora contenuta negli artt. 2-7 del contratto quadro.

In questa soluzione sono ricondotti ai quattro comparti (e relative aree dirigenziali) anche le amministrazioni che precedentemente avevano un contratto proprio ex art. 70 del dlgs 165/2001 e i comparti istituiti dalla legge nel 1999.

È rimasto invece autonomo – e quindi fuori dai comparti individuati – il comparto della Presidenza del Consiglio dei ministri in quanto, essendo istituito dalla stessa legge che aveva previsto la riduzione del numero dei comparti (d.lgs. 150/2009), si è ritenuto che la volontà del legislatore andasse nella direzione del suo mantenimento anche a seguito del processo di aggregazione previsto dal secondo comma del nuovo art. 40.

Per quanto riguarda invece le aree dirigenziali si è adottata la soluzione della corrispondenza tra comparti ed aree e non quella – proposta avanzata dall'Aran – della corrispondenza delle aree con i tre aggregati di ruoli dirigenziali previsti dalla legge delega 124/2015 (cd. Legge Madia).

Ulteriori operazioni sul fronte delle aree sono state, come individuate dall'Atto di indirizzo emanato dal Governo in data 12/2/2016, la riconduzione del contratto dei segretari comunali e provinciali nell'alveo dell'area dirigenziale delle Funzioni locali; la riconduzione delle dirigenza non medica, con esclusione di quella delle professioni sanitarie, nell'area dirigenziale delle funzioni locali.

Pertanto la nuova corrispondenza tra comparti e aree è la seguente:

Nuovi comparti	<i>Precedenti comparti</i>
Comparto Funzioni centrali	Ministeri Agenzie fiscali Enti pubblici non economici (alcuni enti ex art. 70)
Comparto Funzioni locali	Inalterato
Comparto dell'istruzione e della ricerca	Scuola Università Enti di ricerca AFAM Alcuni enti ex art. 70
Comparto della Sanità	Inalterato

Nuove aree dirigenziali	<i>Precedenti aree dirigenziali</i>
Area Funzioni centrali	Dirigenti del corrispondente comparto
Area delle Funzioni locali	Dirigenti del corrispondente comparto Segretari comunali e provinciali Dirigenti TPA del comparto della Sanità con esclusione dei dirigenti delle professioni sanitarie
Area della sanità	Dirigenti del corrispondente comparto, con esclusione dei dirigenti TPA

Articolazione interna del CCNL

La riduzione del numero dei comparti e delle aree riconduce, soprattutto nei settori delle Funzioni centrali e in quello dell'Istruzione e della ricerca, in uno stesso ambito contrattuale discipline e professioni che in precedenza contavano su un contratto specifico che quindi poteva articolare la disciplina in modo diretto sulle specifiche professioni e professionalità.

Pur nel rispetto del principio di armonizzazione delle discipline, cui l'aggregazione in pochi comparti si ispira, il contratto quadro ha voluto consentire una visibilità delle specificità non immediatamente o completamente uniformabili anche nell'ambito dello stesso contratto di lavoro.

Proprio per questo l'art. 8 del contratto quadro prevede che i contratti di lavoro possano mantenere una articolazione interna, attraverso parti speciali o sezioni contrattuali, riferite a singoli aspetti del rapporto di lavoro o specifiche professionalità, alla sola condizione che si tratti di specifiche professionalità già esistenti nella disciplina precedente e che il ricorso alle sezioni non sia utilizzato per creare specificità nuove che i contratti precedenti non avevano ritenuto meritevoli di specifica disciplina.

Ulteriore elemento importante di questo articolo è che esso attribuisce al contratto stesso la funzione di decidere cosa regolamentare nella parte comune e cosa nelle sezioni o parti speciali, secondo un modello di articolazione della disciplina che si proietta anche oltre la fase transitoria che il contratto quadro ha inteso regolamentare.

Le organizzazioni sindacali

Come detto in premessa, alla salvaguardia del ruolo delle organizzazioni sindacali rappresentative nei precedenti comparti e necessità a essere coinvolte anche nella gestione della fase transitoria, è stato un delicato aspetto del confronto svoltosi in sede Aran.

Infatti come prevede il modello di relazioni sindacali del settore pubblico, l'ammissione al tavolo negoziale è riservato alle organizzazioni sindacali rappresentative dell'ambito contrattuale considerato, e quindi del comparto o dell'area.

Ciò comporta che, in alcuni casi, organizzazioni sindacali già rappresentative in un ambito contrattuale più ristretto (precedente comparto), non riescano a ottenere il requisito di rappresentatività (5% come media tra dato elettorale e dato associativo) nelle nuove aggregazioni per effetto dell'ampliamento della base di calcolo (Addetti).

La delicatezza della questione è accentuata dal fatto che la rilevazione del dato elettorale era stata effettuata nelle elezioni svoltesi lo scorso anno secondo l'articolazione dei vecchi comparti (si ricorda a questo proposito che fino ad ora nelle aree dirigenziali non si procede ad elezioni delle RSU e quindi la rappresentatività si calcola sul solo dato associativo). L'immediata applicazione della regola legislativa avrebbe comportato che organizzazioni appena legittimate dal voto sarebbero state quasi subito escluse dal tavolo per effetto del nuovo calcolo.

La volontà condivisa di evitare questo possibile *vulnus* all'autonomia sindacale, ha suggerito di trovare soluzioni differenziate che rispettassero i vincoli statuari e l'autonomia nelle scelte organizzative da parte dei sindacati coinvolti.

Queste soluzioni alternative sono individuate negli art. 9 e 10 del contratto quadro e si possono così sintetizzare:

a) organizzazioni sindacali che decidano di aggregarsi in un nuovo soggetto per raggiungere la rappresentatività nei nuovi comparti o aree (art. 9). Queste organizzazioni devono trasmettere all'Aran entro 30 giorni atti formali dei rispettivi organi statuari che attestino l'esistenza della nuova organizzazione ai fini dell'ammissione ai tavoli e dell'imputazione delle deleghe (comma 3). In via eccezionale, qualora obblighi statuari delle singole organizzazioni non consentano procedure più rapide, la ratifica degli organi statuari può avvenire non oltre il 31 dicembre 2017, data utile alla rilevazione dei dati per il rinnovo delle RSU (comma 5).

L'avvio del percorso di aggregazione garantisce la sommabilità dei dati e l'ammissione ai tavoli con riserva in attesa della ratifica definitiva che, se non giungesse nei limiti previsti dall'accordo, comporterebbe la restituzione delle prerogative ottenute e l'eventuale danno apportato per utilizzo illegittimo di prerogative sindacali.

b) organizzazioni sindacali rappresentative nei precedenti comparti che decidano di non utilizzare il percorso aggregativo di cui all'art.9 (art. 10). A queste organizzazioni sindacali è garantita comunque la presenza ai tavoli dei rinnovi contrattuali nazionali per guidare il percorso di armonizzazione delle discipline di provenienza e di contemperamento delle discipline speciali.

Le soluzioni adottate negli artt. 9 e 10 attuano la regola legislativa dell'ammissibilità ai tavoli dei sindacati rappresentativi negli ambiti contrattuali considerati anche ai fini del calcolo del 51% di rappresentatività utile alla firma dei contratti di lavoro; nello stesso tempo favoriscono l'aggregazione sindacale e garantiscono comunque la presenza dei sindacati rappresentativi nei comparti di provenienza.

Prerogative sindacali

Nel modello contrattuale del lavoro pubblico anche le prerogative sindacali (in particolare, distacchi e permessi) sono riconosciuti, oltre che alle RSU, solo alle organizzazioni sindacali rappresentative.

Su questa materia l'accordo opera in due direzioni a seconda della scelta organizzativa adottata dalle organizzazioni sindacali stesse.

a) nell'ipotesi di aggregazione secondo quanto prevede l'art. 9 la somma dei dati, comportando un valore di rappresentatività, consente la distribuzione delle prerogative tra i soggetti rappresentativi in generale

b) nell'ipotesi di mancata aggregazione ed applicazione dell'art. 10 del Contratto Quadro, le prerogative riconosciute ai sindacati rappresentativi nel precedente assetto sono sommate e attribuite al sindacato rappresentativo.

Ciò consente che nel caso di più sindacati affiliati alla stessa confederazione, di cui solo alcuni rappresentativi nel nuovo comparto, questi possano, con atto endosindacale (regola/accordo interno tra le Federazioni e approvata dagli organi statuari) ridistribuirli secondo la rappresentatività che sarebbe risultata per ognuno se non si fosse proceduto alla riduzione del numero dei comparti.

Roma, 14 Aprile 2016