



IL PUNTO

Una riforma degli assetti contrattuali che dura tre anni

di Massimo Argenziano *

Il 22 gennaio il Governo e le parti sociali hanno sottoscritto l'accordo quadro per la revisione del Protocollo del luglio 1993. Il documento raccoglie principi ed indicazioni che dovranno essere recepiti e specificati da successive intese a livello interconfederale e di comparto

Pubblico impiego: al via la "terza stagione" delle riforme

Con l'avvio della XVI legislatura sono state poste le basi per un'ampia riforma delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, con particolare riguardo alla contrattazione collettiva.

Già il Piano industriale, presentato lo scorso maggio, e i documenti "Riforma del lavoro pubblico e della contrattazione collettiva" e "Riforma della pubblica amministrazione - Un nuovo modello contrattuale nel pubblico impiego" indicavano tale strada quale via maestra per recuperare efficienza e produttività del lavoro pubblico, all'interno di un vasto intervento, da attuarsi per via legislativa e pattizia, finalizzato alla riorganizzazione della pubblica amministrazione secondo le direttrici della valutazione, del merito, della premialità e della responsabilità.

Ai documenti d'indirizzo citati ha fatto seguito la presentazione di un disegno di legge (atto Senato n.

847), che prevede la delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, nel rispetto di principi e criteri in materia di suddivisione delle fonti, contrattazione collettiva, valutazione del personale, responsabilità e sanzioni disciplinari, nonché funzionalità delle amministrazioni pubbliche. Per importanza e consistenza degli interventi previsti non è azzardato affermare di essere all'inizio di una "terza stagione" nel lungo e tormentato percorso della privatizzazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

L'accordo quadro per il pubblico impiego

Come già all'inizio degli anni Novanta, la riforma è concepita in parallelo con un riassetto delle regole contrattuali, tramite l'introduzione di un nuovo modello contrattuale. Difatti, nelle more di approvazione definitiva del Ddl, licenziato dal Senato nel momento in cui si

scrive, Governo e parti sociali hanno sottoscritto il 22 gennaio 2009 un importante Accordo quadro per la revisione del Protocollo del luglio 1993. Prima di operare una riflessione sui contenuti salienti dell'accordo quadro per il pubblico impiego è necessario fare alcune premesse.

Il modello contrattuale unico vale per il pubblico e per il privato?

In primo luogo, nuovo modello contrattuale unico per l'intero mondo del lavoro non significa identico modello contrattuale per il settore pubblico e per quello privato. L'assetto delineato dall'accordo prevede infatti una disciplina diversificata per i più importanti ed innovativi aspetti.

All'intesa è mancato il consenso della Cgil

Altro elemento non trascurabile è rappresentato dal fatto che l'intesa raggiunta a Palazzo Chigi non ha registrato il consenso del maggior sindacato italiano, la Cgil, ed è apertamente avversata dal sindacalismo di base, che rappresenta nel pubblico impiego una realtà tut-

* Università degli studi di Genova

t'altro che trascurabile (Rdb/Cub è la confederazione maggiormente rappresentativa). Ciò è importante se si tiene conto del fatto che il documento sottoscritto si presenta come un **insieme di principi ed indicazioni che dovranno essere recepiti e specificati da successive intese** a livello interconfederale e di comparto.

La natura dell'accordo

L'accordo quadro **"Riforma degli assetti contrattuali"** rappresenta una sintesi, cioè trova il suo fondamento nelle **proposte che periodicamente**, e da più parti, **vengono avanzate per superare gli empasse nei rinnovi contrattuali**. Gli antefatti più significativi risalgono alle recenti proposte di revisione presentate da Cgil, Csil e Uil e a quelle proposte da Confindustria tra il 2007 ed il 2008 e, per il pubblico impiego in particolare, nelle intese della primavera del 2007 tra il Governo e gli stessi sindacati.

L'accordo punto per punto

L'articolato, tra la premessa e la conclusione, si compone di 19 punti che riguardano:

- l'assetto della contrattazione collettiva;
- la dinamica degli effetti economici;
- gli incentivi economici alla contrattazione di secondo livello;
- le procedure di rinnovo dei contratti e la tregua sindacale;
- le nuove norme in materia di rappresentatività e di proclamazione dello sciopero.

L'assetto della contrattazione collettiva

L'assetto della contrattazione è confermato su **due livelli** (n. 1). Il **primo livello garantisce i trattamenti economici e normativi dei lavoratori** del settore (n. 2). Il se-

condo livello, **decentrato**, ha **competenza nelle materie delegate dal primo** livello, nazionale, e dalla legge (non rappresenta una novità per il pubblico impiego; n. 11).

La derogabilità in pejus

Viene previsto l'istituto della **derogabilità in pejus di singoli istituti economici e normativi** dei Ccnl, per far fronte a situazioni di crisi o per favorire lo sviluppo economico ed occupazionale (n. 16). L'attribuzione alla contrattazione del potere di modificare in senso peggiorativo lo statuto legale protettivo del lavoratore, in determinate situazioni, per limitate materie e per precise finalità di tutela dei lavoratori, è già nota all'ordinamento. In questo caso, si tratta di **deroga al contratto** e desta qualche perplessità l'indeterminatezza del procedimento e degli elementi giustificativi (**"sviluppo economico"**), che dovranno trovare migliore sistematicità nelle prossime intese.

La durata del Ccnl

La **durata** del contratto collettivo è di **tre anni** (n. 2), **sia per la parte normativa che per la parte economica**. La vigenza dei contratti di pubblico impiego oggi è già ben superiore ai tre anni. I **ritardi nei rinnovi** sono tali da comportare, da un lato, l'ultravigenza dei contratti scaduti e, dall'altro, l'accavallamento dei rinnovi stessi (si prenda ad esempio il Ccnl del comparto Università, che ha visto la firma del biennio 2006-2007 solo il 16 ottobre 2008).

Il nuovo periodo di vigenza dovrebbe essere funzionale non solo a **consentire rinnovi**, si consenta l'eufemismo, **più tempestivi**, ma anche ad evitare quel clima di perenne confronto determinatosi con la scadenza biennale della parte economica. È tuttavia di intuitiva

evidenza come l'allungamento del contratto determini la **necessità di un impegno di risorse più consistente per il rinnovo** (il 50% in più rispetto al biennio economico) e di **una miglior capacità programmatica** in sede di pianificazione finanziaria.

In difetto, non si può certo escludere un **aumento della conflittualità tra le parti** ed una dilatazione dei tempi in sede di trattativa e di accordo, con le conseguenze del caso, anche in termini di alterazione nella quantificazione preventiva dei costi contrattuali e, dunque, della tenuta di obiettivi programmatici fissati nei principali documenti di programmazione.

La dinamica degli effetti economici

Proprio alla dinamica degli effetti economici è dedicata la **parte più innovativa dell'accordo quadro** (n. 2). L'indice previsionale dell'incremento dei prezzi al consumo non si baserà più sull'inflazione programmata, ma sull'**indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia (Ipc)**, depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati. L'elaborazione della previsione verrà affidata ad un soggetto terzo. La ponderazione dell'indice corrisponde alla volontà di **evitare di alimentare spinte inflazionistiche determinate da crisi energetiche** momentanee.

Gli **eventuali scostamenti** rispetto all'inflazione reale, anch'essa al netto dei prodotti energetici importati, verranno verificati in sede paritetica interconfederale, al fine del recupero, del tutto eventuale per il pubblico impiego, delle differenze **"significative"**.

Questo è il punto più controverso, sul quale già è **iniziato il confronto dei numeri** tra fautori e detrattori,

per verificare se, sulla base delle serie storiche, **il nuovo indice sia più conveniente del precedente per il lavoratore** (e ciò pare pacifico), e se il sistema nel complesso rappresenti un riparo sicuro ed inattaccabile per il salario (ed anche in questo caso la risposta è tanto pacifica, quanto negativa).

Giova ricordare che **l'accordo non presenta tra le proprie finalità**, contrariamente al Protocollo del 1993 che la premetteva ad ogni altra, **la previsione di meccanismi per il mantenimento del potere d'acquisto** e neppure per il perseguimento di politiche perequative sui salari.

Ciò potrebbe avere **due spiegazioni**:

- **considerare tali esigenze risultati già raggiunti e consolidati** al termine dell'esperienza quindicennale del Protocollo del 1993 (come esplicitato nel documento *"Intesa sul rinnovo dei contratti di p.i., biennio 2008-2009"* del 30 ottobre 2008, firmato da Governo, Cisl, Uil, Confsal, Ugl, Usae);

- **ritenere l'esatto contrario** del punto precedente, cioè che il sistema disegnato nel 1993 non si è mostrato idoneo ad offrire adeguate tutele salariali, e neppure ha consentito un duraturo sviluppo economico e una maggiore competitività delle imprese.

In un caso o nell'altro, la soluzione che viene proposta è un **capovolgimento radicale di prospettiva**. In premessa l'Aq cita tra gli obiettivi lo sviluppo economico, l'aumento della produttività e la crescita occupazionale ed infine l'*"efficiente dinamica retributiva"*.

Non si tratta solamente di un'inversione d'ordine delle priorità rispetto al 1993, ma dell'**introduzione di un nuovo concetto**. L'assetto prevalente in sede di negoziato prevedeva la comparazione tra l'inflazio-

ne programmata e quella effettiva, al fine di salvaguardare il valore reale della retribuzione, secondo una concezione "statica" della stessa.

L'accordo quadro introduce, invece, un **concetto "dinamico" della retribuzione**, ove gli aumenti percentuali fissi, legati all'indice Ipca e al valore retributivo, ovvero alle voci stipendiali cui applicarlo e il recupero degli scostamenti, non hanno l'ambizione, e neppure l'obiettivo, di garantire l'invarianza della retribuzione. Ciò è ancora più evidente nel pubblico impiego, come vedremo più avanti.

L'aspetto dinamico ed incrementale viene legato alla contrattazione di secondo livello (nn. 9 e 10), in relazione a tre variabili strettamente dipendenti, due esterne al rapporto di lavoro ed una interna:

- **incentivazione fiscale e contributiva** (graduale e compatibile con i vincoli finanziari per il pubblico impiego);

- **positivo andamento economico dell'impresa** (qualità dei servizi e vincoli di finanza pubblica per il pubblico impiego);

- **valutazione del merito** secondo parametri di **qualità, produttività, efficienza ed efficacia**.

Con formula invero un poco singolare, l'accordo prevede (n. 15) di individuare **soluzioni**, *"non esclusa l'adozione di elementi economici di garanzia o forme analoghe"*, **da adottarsi a livello di contrattazione nazionale**, nel caso che l'incentivazione economica integrativa sia compressa a causa di situazioni di difficoltà economico-produttiva (come nel caso dell'indennità perequativa prevista dal Ccnl 2006-2007 Metalmeccanici).

Per il pubblico impiego gli **automatismi stipendiali** seguono una strada differente, in quanto la definizione delle risorse subisce i limiti

derivanti dalla programmazione finanziaria e dalla mediazione politico-sindacale (concertazione tra i ministeri competenti e le organizzazioni sindacali) e lo stesso Ipca ponderato rappresenta solo *"parametro di riferimento per l'individuazione dell'indice previsionale"*.

Lo stesso **recupero degli scostamenti**, tra l'indicatore previsionale e quello reale dei prezzi al consumo, è **soggetto a limiti (finanza pubblica) e condizioni**:

- **l'accertamento**, previo confronto con le parti sociali;

- **l'andamento delle retribuzioni di fatto** nell'intero settore.

La forbice delle variazioni nelle retribuzioni di fatto, **che sono le somme effettivamente corrisposte ai dipendenti in ragione del rapporto di lavoro**, rispetto a quelle fondamentali, cioè la differenza tra le erogazioni derivanti dalla contrattazione nazionale e integrativa rispetto a quella nazionale, rappresenterà quindi un ulteriore elemento per calmierare gli automatismi stipendiali.

Se è innegabile che l'incidenza degli **aumenti stabiliti dalla contrattazione integrativa** abbia a volte comportato il superamento della soglia di compatibilità economica rispetto a quella programmata (*"Il costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004, 2005"*, in www.corteconti.it, maggio 2007), è pure vero che tali risorse sono indirizzate a **compensare il merito dei dipendenti e il contributo di questi alla migliore efficienza dei servizi** e non hanno quel carattere di generalità proprio del trattamento fondamentale (alla stretta correlazione con il merito richiamano l'art. 2 del Dl n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008 e l'art. 2, co. 32, della legge n. 203/2008).

In buona sostanza, la **dinamica re-**

tributiva per il pubblico impiego si **“arricchisce” di una ulteriore variabile**, un parametro medio che riguarda il complessivo andamento delle retribuzioni di fatto in tutto il settore (anche se si ritiene debba leggersi il riferimento al solo settore contrattualizzato).

Ciò da un lato determina la necessità di un **rigido rispetto della scansione temporale degli accordi collettivi** (è innegabile come le risorse accessorie siano state spesso destinate ad implementare trattamenti fissi e continuativi con funzione surrogatoria dei Ccnl), e dall'altro impone al tavolo negoziale decentrato in ogni PA un sostanzioso **lavoro di promozione dei criteri e degli strumenti che favoriscano la premialità e le pari opportunità**, onde evitare la penalizzazione di quei lavoratori, soprattutto delle categorie meno elevate e con mansioni più semplici e ripetitive, che restano più esposti alle svalutazione monetaria in quanto più difficilmente accedono alle risorse dei fondi accessori.

Il rinnovo dei contratti e la tregua sindacale

Nelle **more di sottoscrizione** del rinnovo contrattuale viene prevista una **copertura economica per il personale in servizio** alla data di raggiungimento dell'accordo (n. 6). Si tratta di un automatismo che dovrebbe sostituire l'indennità di vacanza contrattuale che per il pubblico impiego risulta essere un istituto pressoché inutilizzato, poiché l'erogazione dell'indennità è sottoposta alle stesse regole procedurali del rinnovo del contratto di comparto e subisce gli stessi vincoli finanziari. **L'importo, le modalità e le condizioni saranno stabiliti da specifiche intese a livello interconfederale e di comparto**. Le intese potranno prevedere l'interessamento

del livello interconfederale in caso di crisi del negoziato (n. 7).

Dovrà, inoltre, essere garantito un **periodo di tregua sindacale per consentire il regolare svolgimento delle trattative** (n. 8). Si tratta di previsioni che evidentemente necessitano di ulteriori intese e che potranno essere compiutamente analizzate solo al termine del previsto percorso.

La rappresentanza sindacale e la proclamazione dello sciopero

In materia di rappresentanza sindacale, l'accordo quadro non va oltre **semplici propositi** (n. 17) e anche riguardo alla legittimazione a proclamare sciopero nelle aziende di servizi pubblici locali (n. 18) non è possibile ancora percepire la portata di una **previsione puramente ipotetica e vincolata** anche ad un necessario adeguamento legislativo.

L'ultimo punto dell'accordo quadro, in due righe, condensa una riforma importantissima che **investe direttamente il sistema delle relazioni sindacali nel pubblico impiego** ed è in grado di alterare gli equilibri tanto della contrattazione nazionale, quanto di quella decentrata, modificando direttamente il grado di rappresentatività sindacale delle organizzazioni sindacali e la fruizione di importanti diritti e prerogative sindacali.

Il punto merita una disamina che in questa sede, per ragioni di economia, non si può che rimandare ad altro contributo.

Osservazioni finali

Concludendo, l'accordo opera come abbiamo visto alcune **scelte coraggiose** che vanno attentamente monitorate e valutate a regime. La convergenza degli assetti del pubblico impiego e del privato risulta

parzialmente frustrata dalla volontà di operare distinzioni non sempre giustificate dalla specificità del rapporto. In ogni caso, bisognerà attendere che si completi l'**iter** parlamentare della riforma del lavoro pubblico per poter avere una più completa percezione di quale spazio verrà attribuito alla contrattazione collettiva.

Un'ultima considerazione va dedicata proprio a questo aspetto. Il consenso raccolto dal **Protocollo del 1993** aveva rappresentato la **base per un lungo periodo senza conflitti intersindacali di particolare rilievo e per una sostanziale adesione delle rappresentanze dei lavoratori**, eccezion fatta per il sindacalismo di base, **all'opera di rinnovamento della PA**, portata avanti dai Governi di centro destra/sinistra negli ultimi vent'anni con l'utilizzo di nuovi modelli relazionali basati sul sistema concertativo. Da più parti, si avanza il **timore che la divisione ed opposizione di importanti componenti del mondo sindacale possa costituire un freno all'affermazione delle nuove regole**. Non è tuttavia revocabile in dubbio come l'opera riformatrice degli anni passati, pur largamente condivisa dalle parti sociali, e troppo spesso informata da esigenze d'ordine congiunturale, possa oggi essere considerata tutt'altro che ispirata dal punto di vista sistemico e sostanzialmente incapace di promuovere ed ottimizzare produttività e tutele dei lavoratori. Come già nei primi anni Novanta, quando il disegno riformatore nasceva come punto di arrivo di un lungo percorso di confronto e di riconoscimento del valore delle relazioni sindacali, oggi il ritorno ad un **assetto più conflittuale** potrebbe in realtà costituire un nuovo stimolo all'intero sistema. ■