



**CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME**
COMITATO DI SETTORE COMPARTO REGIONI-SANITÀ
(ART. 41, COMMA 2, D.LGS. 165/2001)

COMPARTO REGIONI

**DOCUMENTO PROPEDEUTICO ALL' ATTO DI INDIRIZZO
PER IL TRIENNIO CONTRATTUALE
2016 – 2018**

PERSONALE DEI LIVELLI

Roma, 13 luglio 2016

TITOLO I

LINEE GENERALI DI CONTESTO.

Il Comitato di Settore assume la seguente direttiva finalizzata ad avviare le procedure per il rinnovo del personale dei livelli per il triennio 2016 – 2018, con l'individuazione delle relative risorse ai sensi dell'art. 47 DLgs n.165/2001 e successive modificazioni.

1. Quadro di riferimento.

Il Comitato di Settore, nell'ambito del presente atto di indirizzo, prende atto dei contenuti e degli obiettivi presenti nei documenti che si richiamano:

- la Legge 28 dicembre 2015 n.208 (Legge di stabilità 2016), con particolare riferimento alla modifica dell'art.41 del D.Lgs. n.165/01 che ha ridisciplinato le competenze e i vincoli di mandato dei Comitati di Settore;
- la Legge 7 agosto 1015 n.124, che con la previsione della nuova collocazione del personale dirigente dei ruoli amministrativo, tecnico e professionale del S.S.N. nel ruolo unico della dirigenza regionale, ha prodotto il ridisegno degli ambiti negoziali, come descritto nel successivo punto;
- il “contratto collettivo nazionale quadro per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale”, sottoscritto da ARAN e Organizzazioni Sindacali il 4 aprile 2016, nel quale si rideterminano i comparti della contrattazione collettiva (art.2) ed in particolare quello delle Funzioni Locali (art.4) e delle aree dirigenziali (art.7).

2. Premessa

Le Regioni si presentano a questa fase di rinnovo dopo ben due trienni di blocco della contrattazione disposto ex Legge (D.L. n. 78/2010 e ss.), e che si innesta su un sistema del lavoro pubblico considerevolmente modificato nella sua consistenza quali-quantitativa, nelle sue linee retributive e nella dinamica dell'ordinamento professionale, per effetto principalmente di interventi connessi a manovre di finanza pubblica.

Lo stesso ordinamento del lavoro pubblico è in una fase di profonda trasformazione in connessione con l'attuazione delle deleghe previste dalla Legge n. 124/2015 ed in particolare di quelle riguardanti la dirigenza pubblica e la complessiva revisione dell'impianto del D.Lgs. n. 165/2001. D'altra parte restano sul campo, perlopiù inattuati, molte delle previsioni contenute nella c.d. Riforma "Brunetta" (Legge delega n. 15/2009 e D.Lgs. n. 150/2009), nate anch'esse con l'ambizione di modificare profondamente il pubblico impiego ma rimaste sulla carta in parte per assenza dell'apporto contrattuale e in parte per la profonda opposizione con cui sono state accolte dagli operatori della PA, soprattutto nelle parti riguardanti i sistemi di valutazione e incentivanti. Di quest'ultima riforma ciò che resta di decisamente rilevante è l'inversione nella primazia delle fonti normative che essa ha determinato, e di cui già vi è traccia nei CCNL stipulati nel 2009, nel rapporto fra Legge e contrattazione, a favore della fonte unilaterale.

Il sistema delle Regioni e delle autonomie locali sta affrontando a sua volta un processo di riforma di portata epocale, che originato dalla Legge n. 56/2014 si concluderà una volta giunto a termine il percorso di consolidamento della Legge di revisione costituzionale tramite il relativo referendum confermativo e vedrà, oltre all'istituzione del Senato rappresentativo degli enti territoriali e la ridefinizione dei livelli di governo territoriali tramite la soppressione della previsione costituzionale delle province, anche una modifica del ruolo delle Regioni nei rapporti con il livello statale con un significativo cambiamento nel riparto delle competenze.

Gli elementi sinteticamente riportati rendono evidente come la sessione di rinnovo contrattuale che ci si appresta a condurre non può che essere a sua volta un momento di forte ripensamento degli strumenti di gestione dei rapporti di lavoro dei dirigenti e del personale regionale, al fine di favorire il sempre maggiore orientamento delle amministrazioni regionali alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini, delle famiglie e delle imprese dei territori governati. Ciò tanto più in una fase che richiede una PA sempre più efficiente e semplice, tale da non rappresentare un costo improduttivo per il sistema socio-economico del Paese, bensì uno strumento che favorisca la crescita e l'innovazione.

3. Obiettivi per il rinnovo contrattuale

Per quanto sopra rappresentato risulta evidente come si sia fortemente ristretto lo spazio per le Regioni di autonoma determinazione di aspetti del trattamento giuridico ed economico del proprio personale tramite la legislazione, come peraltro risulta ormai da una costante giurisprudenza della Corte Costituzionale. Resta tuttavia la prerogativa di agire, con ampi spazi di autonomia, sugli assetti organizzativi e sulle discipline connesse, quali quelle relative al conferimento degli incarichi di responsabilità, anche alla luce di quanto sarà previsto dai D.Lgs.

attuativi della Legge 124. Questo aspetto va tenuto presente per favorire l'espressione dell'autonomia regionale in materia organizzativa e per intercettare ogni opportunità di sviluppo delle rispettive macchine amministrative in coerenza con gli indirizzi di governo espressi nelle diverse Regioni.

Alla luce di tali considerazioni, si ritiene di esprimere i seguenti obiettivi fondamentali per la stagione contrattuale 2016-2018:

- *l'evoluzione dei contesti socio-economici e territoriali di riferimento hanno modificato e continuamente modificano i bisogni professionali a cui devono rispondere le amministrazioni regionali. Il sempre più forte interesse – ad esempio - per le tematiche ambientali, per la gestione dell'assetto idro-geologico e delle emergenze, per l'ottimale gestione dei fondi europei oltre al processo di digitalizzazione che caratterizza i processi produttivi e di amministrazione, rende necessario riorientare ed ammodernare gli organici e i relativi sistemi professionali. Ne discende che il CCNL dovrà offrire idonei e flessibili strumenti in tal senso;*
- *la ricollocazione del personale delle province nelle Regioni, la cui assimilazione dei trattamenti al sistema contrattuale dei rispettivi contesti regionali in base alla Legge n. 56/2014 deve avvenire con il contratto integrativo successivo all'entrata in vigore del primo CCNL successivo al trasferimento, ha posto innumerevoli problemi tecnici e sindacali che impongono una soluzione che opportunamente dovrà essere ricercata nell'ambito del rinnovo contrattuale;*
- *richiede una soluzione l'annosa questione dell'inquadramento contrattuale del personale giornalista, tema ormai difficilmente gestibile tramite la legislazione regionale, viste le recenti sentenze della Corte delle leggi che hanno dichiarato costituzionalmente illegittime le norme regionali che hanno previsto l'applicazione del CCNL di categoria;*
- *deve essere previsto un migliore coordinamento delle norme contrattuali con la disciplina dell'anticorruzione e della trasparenza;*
- *date le mutate condizioni di contesto, vanno profondamente riviste le norme in materia di copertura assicurativa e di tutela legale, procedendo ad una chiarificazione delle procedure e delle condizioni di riconoscimento e prevedendo l'obbligo per le*

amministrazioni di una puntuale e trasparente regolamentazione finalizzata ad informare adeguatamente il dipendente;

- l'evoluzione dei modelli organizzativi regionali e il mutamento delle esigenze di vita del personale, rende necessario un *potenziamento degli strumenti di flessibilizzazione della prestazione lavorativa e di gestione dell'orario di lavoro, perseguendo nel contempo una sempre migliore conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.*

4. La struttura contrattuale e il sistema delle relazioni sindacali.

4.1. La struttura contrattuale.

Nella logica di innovazione del processo contrattuale, occorre rivedere la funzione e la struttura del contratto stesso, delineando un *CCNL che includa tutele, garanzie e minimi contrattuali omogenei per tutto il personale* e, nel contempo, ampli gli spazi di autonomia procedurale, assegnando una giusta rilevanza ai contenuti della contrattazione aziendale (altrimenti definibile di 2° livello), all'interno di un puntuale e rinnovato quadro di regole e certezze.

In altri termini, va potenziato il ruolo di indirizzo e di garanzia del CCNL, semplificando alcuni elementi che nel tempo si sono stratificati e assegnando un importante peso all'ambito della contrattazione aziendale quale fase, non solo di attuazione ed adattamento delle clausole nazionali al contesto locale, ma anche (e soprattutto) di utilizzo della strumentazione negoziale per il perseguimento di politiche di sviluppo, orientamento e riconoscimento delle professionalità, in coerenza con gli obiettivi di governo regionale e di perseguimento dell'interesse pubblico.

Va inoltre perseguita una sempre maggiore chiarezza fra le prerogative dei due livelli di contrattazione, prevedendo opportune modifiche del modello negoziale, miranti a ridurre lo spazio interpretativo del livello aziendale alle disposizioni riservate alla contrattazione nazionale, rafforzando le garanzie reciproche di applicazione dei *contratti individuali che devono affermarsi in una loro completa estensione sul territorio nazionale e devono contenere con una stringente precisione l'insieme delle regole che governano, in applicazione del CCNL, il rapporto tra singolo lavoratore e professionista e datore di lavoro, al fine di evitare i contenziosi e dare le dovute e reciproche certezze.*

4.2 Il sistema delle relazioni sindacali.

Considerato che l'area dei livelli è stata investita da un profondo mutamento, voluto dal legislatore e confermato dall'accordo quadro sulle aree negoziali del 4 aprile 2016, di esso va tenuto opportunamente conto in sede di prima applicazione individuando, se e per quanto necessario, gli opportuni adattamenti di modello.

Considerato, alla luce di quanto esposto in premessa, il carattere che deve assumere questo rinnovo contrattuale, va determinato un modello di relazioni sindacali che, fondandosi sui consolidati principi di "correttezza e buona fede", veda la partecipazione delle rappresentanze sindacali nelle varie fasi di riordino dei sistemi regionali, al fine di favorire la condivisione e consenso nonché il contributo di idee e sapere che rappresenta un valore assoluto.

Una partecipazione che, nel considerare la puntuale riaffermazione delle singole sfere di responsabilità e competenza, preveda precise sedi e puntuali modalità di coinvolgimento dei soggetti firmatari del contratto collettivo.

La consapevolezza che trattasi di una particolare e fondamentale fase di evoluzione dei sistemi regionali, porta a considerare importante, al fine di favorirne la comprensione e la condivisione, il coinvolgimento del personale che opera nelle Amministrazioni regionali e delle loro organizzazioni sindacali, fermo restando il quadro di responsabilità, competenze ed autonomie definite dal legislatore ed avendo cura di assicurare l'allineamento tra la normativa nazionale e la disciplina contrattuale dei modelli di relazione sindacale.

TITOLO II

DISPONIBILITÀ DELLE RISORSE

1. Definizione delle disponibilità delle risorse.

Il Comitato di settore prende visione ed atto della procedura prevista dal legislatore per la definizione dei criteri e dei principi atti alla quantificazione delle disponibilità economiche per la contrattazione nazionale collettiva nei comparti della Pubblica Amministrazione ed in particolare l'art. 48, commi 1 e 2 del D.lgs n.165/2001 e l'art. 1, commi 466 e 469 della Legge n. 208/2015.

Il Comitato prende altresì atto dei contenuti del DPCM

Le Regioni, nel rispetto e soddisfatti i vincoli di finanza pubblica fissati per le rispettive Amministrazioni, potranno destinare, esclusivamente al personale direttamente e proficuamente coinvolto nei processi di ristrutturazione, miglioramento organizzativo e razionalizzazione, parte delle economie aggiuntive conseguite con risparmi sui costi per le risorse umane ed individuare specifici ed ulteriori criteri premiali per il personale coinvolto in progetti innovativi, principalmente mirati all'attuazione dei processi di riordino territoriale, alla semplificazione amministrativa ed alla digitalizzazione.

Tali risorse, da indirizzare esclusivamente nell'ambito della retribuzione della produttività ovvero risultato, non possono, in ogni caso, finanziare voci irreversibili della retribuzione ed in nessun caso possono essere oggetto di consolidamento nei fondi ordinariamente definiti.

Analogamente si procede con le risorse descritte al Titolo V, punto 2.

TITOLO III

ASSETTO PROFESSIONALE

1. Inquadramento contrattuale dei giornalisti

Sarà compito della contrattazione collettiva nazionale, chiarire definitivamente le problematiche legate all'inquadramento del personale giornalista.

TITOLO IV

ISTITUTI DEL RAPPORTO DI LAVORO

1. Valorizzazione della responsabilità professionale.

All'interno del quadro sopra delineato, particolare importanza va data alla revisione profonda delle tipologie e dei sistemi di graduazione degli incarichi e delle funzioni, valorizzando l'esercizio effettivo di responsabilità sia di carattere professionale che gestionale, anche con obiettivi di presidio di nuove aree di complessità tecnica e/o organizzativa non riservate alla funzione dirigenziale, così come ridisegnata dalla riforma attuativa della Legge n. 124/2015.

In particolare per esso si evidenziano i seguenti aspetti:

- conferma di un sistema di incarichi graduato, con l'attribuzione di un conseguente trattamento economico differenziato in funzione della specifica complessità, da stabilire sulla base di indicatori generali fissati dal CCNL e specifici stabiliti a livello aziendale;
- questo dovrà riguardare sia le attuali posizioni organizzative che gli incarichi di alta professionalità. Le due tipologie di incarico dovranno essere accorpate al fine di potenziare la fruibilità dell'istituto ed i relativi *range* economici;
- sotto il profilo economico, vanno aggiornati, in aumento per quanto riguarda il tetto massimo, i *range* della retribuzione attribuibile in connessione all'incarico di responsabilità ed alla sua graduazione; ciò al fine di intercettare il maggior numero di possibili livelli di complessità degli incarichi stessi;
- va valutata l'ipotesi di scorporare dai fondi contrattuali – ascrivendole al bilancio aziendale - le risorse economiche finalizzate alla copertura delle retribuzioni di posizione, senza costi incrementali e previa fissazione di rigorosi criteri di determinazione e rendicontazione di tali risorse.

2. Aggiornamento del sistema delle progressioni economiche all'interno delle categorie

Il Comitato di Settore ritiene necessario che la fase negoziale, sia occasione per un aggiornamento in senso migliorativo della disciplina delle progressioni economiche all'interno delle categorie. A tal fine dovranno essere riconsiderati criteri e procedure per i passaggi orizzontali, con l'obiettivo di una loro semplificazione e un sempre maggiore collegamento con il sistema di valutazione, recuperandone il valore premiale.

3. Aggiornamento disciplina delle coperture assicurative e della tutela legale

Dovranno essere valutate e riviste le norme in materia di copertura assicurativa e di tutela legale, procedendo ad una chiarificazione delle procedure e delle condizioni di riconoscimento e prevedendo l'obbligo per le amministrazioni di una puntuale e trasparente regolamentazione finalizzata ad informare e, ove previsto, supportare adeguatamente il dipendente.

TITOLO V

FINANZIAMENTO DELLA PARTE VARIABILE DEL TRATTAMENTO ECONOMICO

1. Fondi contrattuali.

Vi è infine un tema di carattere generale che questa fase di riapertura della contrattazione nazionale dovrà necessariamente affrontare, pena l'inefficacia di gran parte delle scelte di revisione degli assetti retributivi, ed in particolare di quelli relativi *alle carriere economiche, al riconoscimento di particolari condizioni di lavoro e, soprattutto, alle politiche incentivanti collegate ai sistemi di valutazione*. Si fa riferimento *all'urgenza di procedere alla revisione della disciplina dei fondi contrattuali*, i quali - ideati a tutela dei limiti di spesa fissati a livello nazionale ed a garanzia della destinazione delle risorse contrattuali alla parte accessoria dei trattamenti - sono diventati strumenti di gravissima incertezza e complicazione nella gestione del personale, a causa della progressiva complicazione delle norme di riferimento (sia di origine pattizia che unilaterale), delle sempre più articolate linee interpretative adottate da soggetti diversificati e non coordinati nel loro operare (MEF-RGS; Ispettorato di Finanza; ARAN; Corte dei Conti; Magistratura del lavoro; ...) e delle, non sempre corrette e talora opportunistiche, azioni implementative svolte dalle negoziazioni integrative aziendali. Ovviamente questa problematica, riguardando l'intero sistema del lavoro pubblico, non potrà

essere risolta solo con l'azione contrattuale di un comparto, tuttavia la trattazione a livello contrattuale potrà contribuire alla ricostruzione dell'istituto ed eventualmente indirizzare anche le scelte legislative che saranno adottate in attuazione della delega "Madia".

Quanto ai contenuti della proposta di revisione dell'assetto dei fondi, le linee di intervento dovranno riguardare:

- Superamento della rigidità attuale, tramite collegamento, al fine delle definizione dei limiti di spesa, ad indicatori quali-quantitativi della situazione dell'ente di riferimento;
- Sottrazione dalla disciplina dei fondi delle voci retributive legate a scelte organizzative autonome dell'ente (ad es.: posizioni organizzative, ...);
- Quantificazione annuale della parte di fondo per la produttività, partendo da base zero e costruzione in base ad indicatori connessi alla condizione economica dell'ente ed alla capacità di definire obiettivi e adottare efficienti sistemi di valutazione;
- Previsione dell'opportunità – a determinate condizioni da indicare tassativamente – di prevedere la permeabilità dei fondi, fra dirigenza e comparto;
- Introdurre sulla base di parametri di raffronto fra le diverse amministrazioni la possibilità di dare maggiore flessibilità nella gestione dei fondi contrattuali a quelle Regioni che presentino situazioni di virtuosità gestionale, economico-finanziaria e nella spesa di personale;

Contestualmente potranno essere riviste e migliorate le norme contrattuali che consentono l'utilizzo di risorse aziendali a fini di incentivazione economica, in connessione con fasi di riorganizzazione ed a seguito di azioni di risparmio.

2. La compartecipazione del personale alle politiche di risparmio, semplificazione e razionalizzazione.

Il Comitato di Settore ritiene che all'interno di una rinnovata e riaffermata politica di contenimento della spesa, semplificazione e razionalizzazione organizzativa coniugata ad un investimento nel capitale umano rappresentato dal patrimonio delle professionalità, vada puntualmente verificata l'opzione prevista dall'art. 6 della Legge n.111/2011 che recita così:

“ omissis 5. In relazione ai processi di cui al comma 4, le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente, dall'articolo 12 e dal presente articolo ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica, possono essere utilizzate annualmente, nell'importo massimo del 50 per cento, per la contrattazione integrativa, di cui il 50 per cento destinato alla erogazione dei premi previsti dall'articolo 19 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150”.

E' pertanto uno strumento legislativo in grado di incentivare la partecipazione attiva del personale, con la previsione per la quale una quota dei risparmi derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione possa essere destinata, secondo criteri definiti dalla contrattazione integrativa, al personale direttamente coinvolto e alla stessa contrattazione decentrata, idea forza già prevista dall' art. 15 del CCNL 1/4/1999, che disciplinano la possibilità di incremento dei salari individuali ed indirettamente dei fondi del salario accessorio, in presenza di processi di razionalizzazione della spesa.

Il questa logica e all'interno di un nuovo modello di relazioni sindacali che si è descritto nella presente Direttiva va potenziato l'ambito contrattuale che favorisca:

- il raggiungimento degli obiettivi di produttività ed efficienza delle Amministrazioni regionali tale da potenziare il margine della produttività medesima;
- l'individuazione “delle migliori pratiche” che contribuiscano al coinvolgimento ed alla responsabilizzazione delle parti sociali come condizione per favorire e concretizzare istituti partecipativi e, parimenti, aumentare la produttività coinvolgendo i lavoratori nei perseguimento delle politiche regionali e nei risultati economici attraverso l'erogazione economica del contro valore del maggior impegno profuso, che si qualifichi come vero e proprio “dividendo aziendale” da ripartire tra Amministrazione e collaboratore;

Lo sviluppo della contrattazione integrativa di secondo livello dovrà apprezzare il fatto che a figure professionali sempre più specializzate, autonome e responsabilizzate, sia necessario corrispondere un conseguentemente adeguamento delle retribuzioni tendendo ad un sistema retributivo, che sappia individuare un giusto riconoscimento a capacità e competenze, che sappia valorizzare il merito favorendo la crescita professionale di chi vuole fare di più.

Ne consegue l'indispensabilità di costruire un sistema che consideri le modifiche dell'organizzazione del lavoro e l'evoluzione delle professionalità come patrimonio di valorizzazione del lavoro e di tutti i collaboratori, ciascuno con la sua professionalità, ruolo e responsabilità, con un connotato meritocratico che sia supportato da un modello di valutazione oggettiva, trasparente e permanente che preveda anche forme di coinvolgimento di imprese e cittadini del territorio governato.

Roma, 13 luglio 2016