



**Comparto Ministeri
LINEE GUIDA PER UNA PIATTAFORMA CONTRATTUALE UNITARIA
CCNL 2006-2009**

1. Premessa
2. la prima tutela: il contratto collettivo
3. Il ruolo e il valore del lavoro ministeriale
4. Un sistema di qualità per le Amministrazioni statali
5. Un sistema di efficaci relazioni sindacali: democrazia, diritti
6. La stabilizzazione dei lavoratori precari
7. *Flessibilità e ricambio generazionale*
8. Obiettivi e proposte del CCNL:

A. Parte economica

- *Introduzione*
- *Indennità di amministrazione*
- *Fondo unico di amministrazione*

B. Parte normativa

- *Formazione, ricerca e nuove tecnologie*
- *Ordinamento professionale*
- *Indennità di trasferta*
- *Prestazioni assistenziali*
- *Mobilità*
- *Il regime degli orari di lavoro*
- *Congedi parentali*
- *Trattamento di malattia*
- *Permessi retribuiti*
- *Criteri di attribuzione buoni pasto*

C. Relazioni sindacali e sicurezza nei luoghi di lavoro

- *Contrattazione nazionale e integrativa*

1. Premessa

Il 18 gennaio 2007, Governo e Confederazioni sindacali hanno sottoscritto il Memorandum sul lavoro pubblico. L'elaborazione della piattaforma contrattuale si colloca, perciò, in un momento di particolare significato non solo per l'apertura di un serrato confronto con la controparte governativa, dopo anni di asfissia nel settore, ma anche perché, in questo caso, si parte da principi condivisi e ampiamente innovativi che sono, nel memorandum, molto ben evidenziati e che, a giudizio del sindacato unitario, aiuteranno in modo sostanziale il processo di riforma della P.A., in direzione di una maggiore dinamicità del sistema, ma anche responsabilizzando e valorizzando il personale. In altre parole, quanto stabilito nell'accordo non taglia ma investe, e nel medio periodo potremo contare su importanti risultati gestionali traducibili in opportunità positive per tutti, a vantaggio, cioè, dei dipendenti come degli utenti (cittadini e imprese).

Tuttavia, perché la P.A. possa davvero costituire un fattore di sviluppo (*ed essere percepita dai cittadini come soddisfacente*) sono diversi gli ingredienti che vanno ritarati. In linea di principio occorre puntare ad una *modernizzazione vera* del Pubblico Impiego a partire dalla valorizzazione del personale ma anche investendo sulle nuove tecnologie e sulla formazione, preparando al compito un management qualificato e responsabile per realizzare Pubbliche Amministrazioni, volano di sviluppo per l'economia nazionale.

La leva contrattuale potrà, per la sua parte, favorire il completamento dei processi di privatizzazione del rapporto di lavoro per il comparto ministeri, secondo le linee tracciate dal memorandum. I criteri da applicare attengono l'efficienza, la managerialità e responsabilità, la valorizzazione e il coinvolgimento pieno dei lavoratori e delle loro rappresentanze, la fissazione degli obiettivi e le connesse verifiche periodiche.

Con il memorandum, le nuove direttrici di marcia puntano ad una nuova qualità dei servizi mentre si chiude l'era delle consulenze a tutto campo, dello spoil system e dell'ingerenza eccessiva della politica nella gestione dell'apparato pubblico e mentre vengono bloccate le esternalizzazioni di tutto ciò che rappresenta il *core business* dell'azienda pubblica.

2. La prima tutela: l'esigibilità del contratto collettivo

La trattativa 2006 – 2009 dovrà rafforzare il ruolo della contrattazione, così come dichiarato nel Memorandum sul lavoro pubblico e secondo il D.lgs 165/'01, in particolare in una situazione nella quale riscontriamo situazioni di fatto inaccettabili. Occorre proporsi il superamento delle lentezze, lungaggini, pigrizie e vere e proprie "tattiche del rinvio" che i Governi precedenti hanno perseguito per i contratti del pubblico impiego.

Ma in particolare ci riferiamo, anche, al ruolo di soggetti istituzionali altri da quelli deputati alla contrattazione che si sono auto-promossi a vere e proprie "autorità contrattuali" e che, appunto, intervengono imponendo la modifica di

contratti liberamente determinati fra le parti, senza averne né il ruolo né la responsabilità.

3. Il valore e la qualità del lavoro ministeriale.

Oggi, valorizzare i lavoratori ministeriali è condizione indispensabile per rafforzare la qualità delle Amministrazioni Statali, con particolare riferimento agli obiettivi di crescita che il Paese si è posto e che aspira a raggiungere nel contesto europeo.

E' infatti fondamentale riconoscere e promuovere l'impegno e la professionalità del personale che in questi anni è stato investito da un numero notevole di innovazioni e da maggiori responsabilità che hanno comportato ulteriori carichi di lavoro.

Il rinnovo contrattuale 2006 – 2009 deve promuovere il valore e la qualità del lavoro ministeriale, deve sostenerlo in una situazione nella quale è diffusa la necessità di un forte ricambio generazionale, che si deve accompagnare sul versante professionale ad una fase intensa di rivisitazione dei saperi e a condizioni di lavoro molto diverse, più complesse, la cui piena acquisizione si rende necessaria in regime di economia globale.

Resta perciò inteso che per il Sindacato Unitario priorità fondamentale era e rimane la valorizzazione del lavoro ministeriale in uno con la salvaguardia del potere d'acquisto della retribuzione nell'ambito delle politiche salariali perseguite dalle Confederazioni Sindacali CGIL CISL UIL.

4. Un sistema di qualità per le Amministrazioni Statali

CGIL, CISL e UIL intendono porre con il rinnovo contrattuale il tema della "qualità" delle Amministrazioni Statali ritenendolo un obiettivo irrinunciabile che, avvertono, si realizza determinando condizioni idonee a dare risposte da un canto, ai cittadini (*il cittadino è un utente ma è nel contempo un lavoratore, un pensionato, un disoccupato*) nelle loro esigenze di servizi efficienti, e, dall'altro, ai lavoratori dipendenti nelle loro aspettative di miglioramento di carriera, professionale ed economico.

Il "discorso qualità" applicato anche nelle amministrazioni statali deve promuovere il consolidamento del rapporto di fiducia tra chi eroga e chi utilizza il Servizio di modo che il Servizio stesso (dunque i lavoratori) sia sempre più legittimato presso l'opinione pubblica in funzione della qualità della prestazione fornita. Ma si tratta anche di innescare processi virtuosi che puntino a una rigenerazione delle Pubbliche Amministrazioni con l'obiettivo di elevare la qualità dei servizi erogati. Ma per far ciò è impossibile prescindere dal coinvolgimento e dalla valorizzazione della prima e più importante risorsa: quella umana.

In questo quadro, una politica di investimenti nelle Amministrazioni Statali è condizione prima per realizzare questi processi ed è responsabilità peculiare del Governo consentirne la realizzazione garantendo corrette condizioni di esercizio e risorse adeguate al negoziato contrattuale. *Come è sempre* responsabilità peculiare del Governo la riforma delle norme di contabilità generale dello Stato.

Il Sindacato Unitario si rende promotore, ancora una volta, dell'affermazione di una nuova cultura: quella della *customer satisfaction* (*soddisfazione del cliente-utente*).

Ma, per arrivare a questi risultati occorre agire contemporaneamente su più leve:

- Investire sui fattori di produzione dei servizi (processi, organizzazione, tecnologie) adeguando le strutture organizzative agli obiettivi di efficacia ed efficienza;
- Disporre di un efficace sistema di valutazione e misurazione della qualità dei servizi, puntando ad una organizzazione che procede per obiettivi e che risponde di quanto non realizzato a partire dalla responsabilità della dirigenza;
- Accrescere le competenze in materia di diagnosi e pianificazione, indispensabili al governo delle strutture e dei processi che preparano ed attuano l'erogazione dei servizi;
- Superare i vincoli burocratici;
- Politica degli incentivi legati alla produttività, intesa in termini quantitativi e/o qualitativi
- Formazione permanente

5. Un sistema di efficaci relazioni sindacali: democrazia, diritti

Premesso che l'esigibilità del contratto integrativo costituisce un tema centrale e conditio sine qua non, va rimarcato che i contenuti del memorandum sono concretizzabili solo attraverso un sistema di relazioni sindacali efficace, basato sulla partecipazione del Sindacato. Basato sull'informazione, sulla concertazione e prioritariamente incentrato sul valore irriducibile della contrattazione collettiva. Verrà dato ampio impulso alla contrattazione integrativa a tutti i suoi livelli che dovrà puntare a incentivare l'efficienza e l'efficacia come criteri di base, in un quadro di coinvolgimento delle realtà sociali.

Nel solco di queste premesse si muoverà l'elaborazione della piattaforma, con un potenziamento delle relazioni sindacali attraverso l'ampliamento delle tutele e dei diritti sindacali nei luoghi di lavoro e, soprattutto, attraverso il rafforzamento della contrattazione integrativa a tutti i livelli e degli altri strumenti di partecipazione, al fine di salvaguardare al contempo l'unitarietà del sistema delle tutele e le specificità di carattere professionale.

Tutto ciò, con particolare riferimento ai processi di riorganizzazione delle Amministrazioni, alla verifica circa la congruità qualitativa ed economica dei

progetti di esternalizzazione (limitate alle sole attività "no core") ovvero in funzione delle reinternalizzazioni dei servizi.

6. La stabilizzazione dei lavoratori precari

CGIL, CISL e UIL convintamente ritengono che il rilancio e la valorizzazione della Pubblica Amministrazione passi anche attraverso la stabilizzazione del rapporto di lavoro delle migliaia di precari ormai in servizio da tantissimi anni presso le pubbliche amministrazioni. Con il blocco delle assunzioni, le Amministrazioni, per far fronte alla necessità di garantire i servizi, hanno fatto ricorso in maniera massiccia al personale precario che non ricadeva sotto il blocco delle assunzioni ma, anzi, tale ricorso è stato favorito ed incentivato. Le funzioni ricoperte da questi lavoratori sono diventate sempre più vitali per il funzionamento delle amministrazioni e il loro utilizzo è sempre più destinato alla copertura delle enormi carenze di personale che il citato blocco delle assunzioni ha pesantemente comportato.

7. Flessibilità e ricambio generazionale. Non vi è dubbio che nelle Amministrazioni centrali esiste anche un problema di svecchiamento del personale dipendente e dunque la necessità di un suo ricambio generazionale è forte. Tale problema potrà essere affrontato concretamente seguendo due direttrici, da un lato stabilizzando il personale precario che è già inserito e perciò largamente qualificato, e, dall'altro, programmando ciclicamente assunzioni di nuove forze nei settori in forte sottodimensionamento sostituendo il personale in uscita. La leva contrattuale dovrà poter incidere su questa delicatissima materia nel quadro di una "visione inclusiva" che sul piano sociale caratterizza l'azione confederale. Ma il punto di forza deve potersi individuare nella necessità di evitare per il futuro pericolose forme di "preariato permanente" a cui sempre si rischia di condannare i lavoratori e le lavoratrici flessibili nelle pubbliche amministrazioni.

1. Obiettivi e proposte del CCNL:

A. Parte salariale

La determinazione degli incrementi contrattuali del biennio 2006-2007 risente della negativa impostazione della finanziaria del 2006 e delle condizioni di finanza pubblica affrontata in quelle per il 2007.

Come è noto per il 2006 non sono state sostanzialmente previste risorse dal precedente Governo, per il rinnovo del CCNL; mentre per il 2007 la necessità di coprire il disavanzo ha fatto sì che la soluzione sia stata raggiunta rendendo disponibile solo per gennaio 2008 l'intera spettanza del 2007 mantenendo inalterata la decorrenza del beneficio a regime.

In tale quadro il sindacato confederale ritiene non rinviabile la soluzione del problema del diminuito potere d'acquisto delle retribuzioni dei lavoratori pubblici dovuto all'introduzione dell'Euro ed al mancato controllo delle dinamiche dei prezzi e delle tariffe. Pertanto CGIL CISL UIL dichiarano fin d'ora in concomitanza con l'apertura della discussione e del confronto sul DPEF o sulla L.F. 2008 che la richiesta per il biennio 2008-2009 dovrà essere tale da garantire un incremento del potere d'acquisto delle retribuzioni dei lavoratori della categoria.

L'incremento contrattuale del biennio 2006/2007 non potrà essere inferiore al 5,01% (ovvero al miglioramento del beneficio economico del biennio precedente) e la quantificazione degli incrementi medi dovrà essere determinata prendendo a riferimento le retribuzioni reali e non quelle statistiche. L'utilizzo delle disponibilità individuate dovrà avvenire:

- Con la destinazione al trattamento tabellare di quote preponderanti degli incrementi medi complessivi;
- Ai fini di un'accelerazione dei processi di perequazione dell'indennità di amministrazione tra le diverse realtà lavorative ministeriali. CGIL CISL UIL, infatti, in questa tornata contrattuale propongono di utilizzare, attraverso la ridefinizione delle tabelle relative alla indennità di amministrazione, quote che presentano carattere di certezza e di stabilità (come ad es. già avvenuto per il comparto agenzie fiscali);
- Attivare i processi di omogeneizzazione della indennità di amministrazione per il personale dipendente dei ministeri oggetto dell'attuazione del d.lgs. 300\99, con risorse economiche extra contrattuali;
- Procedere alla stabilizzazione nei fondi unici di ogni singola amministrazione di tutte le risorse derivanti o provenienti da specifiche norme di legge o regolamenti.

• ***Indennità di amministrazione:***

- a. Sarà necessario ribadire la natura dell'indennità di amministrazione che, *cioè*, non lasci adito a dubbi circa la sua collocazione tra *gli elementi fondamentali per la retribuzione*
- b. l'eliminazione della decurtazione dell'indennità di amministrazione in caso di malattia inferiore a quindici giorni.

• ***Contrattazione di posto di lavoro***

Alla contrattazione di posto di lavoro dovrà essere destinata una quota di risorse del FUA in una misura percentuale non inferiore al 20% delle

somme destinate alla produttività. In ogni caso, tali somme, non potranno essere inferiori in percentuale a quelle già destinate nell'anno precedente.

- **Fondo unico di amministrazione** Si propone la piena contrattualizzazione delle risorse relative agli straordinari che dovranno confluire nell'ambito del FUA.
- **Criteri di attribuzione buoni pasto**

B. Parte normativa

- **Formazione, ricerca e nuove tecnologie** Maggiori risorse per formazione e ricerca per gestire l'innovazione delle Amministrazioni centrali. Nell'epoca dell'e-government l'Italia è ancora notevolmente in ritardo rispetto a molti paesi europei. Per poter ridurre il "gap" con i paesi dell'Unione europea, lo Stato deve stanziare maggiori risorse e adottare nuove tecnologie in grado di superare la concezione burocratica dell'attività che crea distanze tra il "palazzo" e i cittadini. Per velocizzare le amministrazioni centrali, infatti, le tecnologie devono essere usate in modo adeguato sviluppando capacità e professionalità. La sfida futura delle amministrazioni pubbliche è duplice: formare gli operatori del settore, innovare servizi e strutture.

In tal senso il processo formativo, ricondotto nell'ambito della normale prestazione lavorativa quotidiana, dovrà consentire inoltre l'acquisizione di crediti professionali anche al fine delle progressioni di sviluppo economico.

- **Classificazione del personale.** Altro punto irrinunciabile è l'individuazione di un nuovo sistema di classificazione del personale che, alla luce di quanto sopra affermato, sappia dare adeguate risposte alle accresciute professionalità nonché alle nuove figure professionali, ridefinendo anche compiti, ruoli e collocazione nel sistema classificatorio delle alte professionalità. Per questo si rende necessario intervenire sull'attuale ordinamento del personale attraverso:
 - a. una significativa riduzione dei punti di accesso dall'esterno;
 - b. la ricomposizione dei processi lavorativi, superando l'attuale frammentazione, attraverso una nuova declaratoria di area e l'attribuzione alla contrattazione integrativa di ministero della competenza ad individuare i nuovi profili professionali per i quali dovrà essere previsto un unico punto di accesso;

- c. individuazione, all'interno delle aree, di posizioni esclusivamente economiche;
- d. modalità di progressione interna alle aree legata a percorsi di arricchimento formativo, esperienza professionale acquisita, possesso di titoli professionali e culturali, valutati in modo ponderato in sede di contrattazione, per l'acquisizione dello sviluppo economico immediatamente superiore;
- e. individuazione, in relazione all'obiettivo di semplificazione e ricomposizione dei processi lavorativi, di norme transitorie e di passaggio graduale dal precedente sistema al nuovo in correlazione alla definizione in sede di contrattazione integrativa dei nuovi profili. Prevedere, invece, l'immediata applicazione del nuovo ordinamento in riferimento alle fasce economiche e ai sistemi di progressione;
- f. dotazioni organiche di area non più per posizione economica;
- g. posizioni organizzative e di risultato: introduzione nell'area apicale di posizioni di elevato contenuto professionale, con diverso grado di responsabilità e di autonomia, che debbono diventare, attraverso un adeguato riconoscimento economico, lo strumento per garantire la flessibilità gestionale, la valorizzazione della maggiore qualificazione della prestazione lavorativa, l'assunzione di livelli di responsabilità superiori. In sede di prima applicazione sarà formulata, per tali incarichi, una idonea quantificazione espressa in percentuale e in rapporto alla dotazione dell'area;

Si ritiene utile base di riferimento la relazione conclusiva della commissione paritetica istituita dall'art. 9 del ccnl 2002/2005 ed i modelli già operativi adottati nei comparti agenzie fiscali e presidenza del consiglio.

- **Indennità di trasferta** Il nuovo contratto dovrà prevedere:
 - a. la revisione della disciplina del trattamento di missione stabilendo che il tempo di viaggio è da considerare a tutti gli effetti come orario di lavoro;
 - b. la modifica delle regole dei rimborsi relativi ai trattamenti di missione introducendo la facoltà di scelta da parte del lavoratore di richiedere il rimborso delle spese a piè di lista ovvero il rimborso forfetario;
 - c. la concessione del buono pasto a coloro che, comandati in missione di durata inferiore alle otto ore, superano comunque le sei ore di lavoro continuativo previste dalla vigente normativa per avere diritto al buono stesso;

- ***Prestazioni assistenziali*** Introduzione anche per i lavoratori del Comparto Ministeri di adeguate forme di assistenza integrativa in campo sanitario. Per la loro attuazione si propone la piena contrattualizzazione di tutte le norme che attribuiscono risorse relative al benessere del personale per essere utilizzate, attraverso la contrattazione integrativa nazionale, analogamente a quanto avviene in altri comparti del settore pubblico;

- ***Mobilità***

In sintonia con quanto stabilito nel memorandum, prevedere forme di incentivazione per la mobilità, superando i vincoli di trattamento economico previsti dal dlgs 165\2001. Tutto ciò in un quadro di relazioni sindacali che assicurino trasparenza e tutele.

- ***Il regime degli orari di lavoro***

- **Congedi parentali.** La necessità di sostenere le attuali politiche a favore della famiglia e tenuto conto delle trasformazioni demografiche e dei processi di invecchiamento della popolazione, CGIL, CISL e UIL propongono:

- un allargamento dei congedi parentali, impegnandosi in sede contrattuale ad ottenere il massimo riconoscimento possibile per situazioni e contesti familiari alle prese con l'assistenza a persone anziane;
- la previsione del diritto alle ferie per coloro che fruiscono dei permessi per congedo parentale di cui all'art. 42 comma 5 dlgs 151/2001,
- la possibilità di fruire di assenze retribuite per malattie del bambino fino *all'ottavo* anno di età, fermi restando i limiti di 30 giorni annuali per un massimo di tre annualità

- **Trattamento di malattia** Occorre precisare che l'art 21 del ccnl 1994\97 c. 7 bis, si interpreta nel senso che i periodi di assenza dovuti alle terapie cosiddette salvavita sono comprensivi dei giorni necessari al recupero psico-fisico.

- **Permessi retribuiti** l'estensione della disciplina dell'art. 18 comma 9 sui permessi retribuiti alle ipotesi di testimonianza in giudizio e per calamità naturali;

C. Relazioni sindacali e sicurezza nei luoghi di lavoro

- **Contrattazione nazionale e integrativa** Il nuovo CCNL deve riaffermare la centralità del Contratto Nazionale come strumento di garanzia per assicurare a tutti i lavoratori del comparto livelli omogenei di trattamento economico e giuridico.

Nel CCNL dovrà inoltre essere ribadito il ruolo fondamentale della contrattazione integrativa, articolata nei due livelli nazionale e di posto di lavoro, che soprattutto in questa fase di profondi mutamenti negli assetti istituzionali ed organizzativi delle pubbliche amministrazioni, deve essere coerentemente sviluppata ed incrementata per consentire di accompagnare con percorsi condivisi i processi di trasformazione interni di ogni singola Amministrazione e di valorizzazione professionale dei lavoratori pubblici.

L'attuale sistema delle relazioni sindacali, strutturato ed articolato negli istituti di contrattazione, concertazione, consultazione, informazione, nonché nelle altre forme di partecipazione, appare idoneo ad affrontare e risolvere i problemi che abbiamo di fronte, soprattutto quelli relativi alla necessità di incrementare la produttività, migliorare la qualità dei servizi, sostenere i processi di riorganizzazione, adeguare gli apparati pubblici ai processi di innovazione, rendere le amministrazioni capaci di rispondere con efficacia e tempestività alla domanda di servizi che viene dalla collettività.

Anche per dare corpo ai contenuti del memorandum, sarà necessario rivedere l'attuale distribuzione delle materie di competenza dei diversi livelli di relazioni sindacali, affidando un ruolo più netto alla concertazione su materie quali la definizione degli organici ed i processi di riorganizzazione che, per il loro diretto ed indiscutibile riflesso sul rapporto di lavoro, non possono prescindere da una puntuale ed incisiva condivisione delle scelte gestionali.

Il rafforzamento del sistema delle relazioni sindacali e la sua piena fruibilità deve essere con forza sostenuto, favorendone lo sviluppo soprattutto a livello di posto di lavoro dove maggiore è l'evidenza dell'azione amministrativa sull'utenza e quindi maggiormente visibili e misurabili i risultati, in termini di efficienza e qualità dei servizi e gradimento e soddisfazione da parte della cittadinanza.

In questa ottica sarà necessario prevedere l'attribuzione alla contrattazione di posto di lavoro di quote certe di risorse nell'ambito del FUA che dovranno prioritariamente essere utilizzate, nell'ambito dei criteri e principi definiti a livello nazionale, per sostenere i progetti di incremento dell'efficienza e della produttività, con particolare riguardo a

meccanismi di valutazione dei risultati ed al raggiungimento di obiettivi prefissati.

- **Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.** La tutela dei lavoratori passa anche attraverso la tutela della qualità della vita nei luoghi di lavoro. È oramai da tutti riconosciuto che le vessazioni nei posti di lavoro, il burn out e lo stress psicologico da violenza morale rappresentano problematiche diffuse anche nella pubblica amministrazione. Anzi, a parere di alcuni esperti, particolarmente in crescita in ambito pubblico. Il nostro impegno, a partire da questa piattaforma unitaria, e proseguendo sulle linee del contratto vigente che ha formalmente riconosciuto e definito il fenomeno, sarà quello di chiedere il rafforzamento\attivazione dei comitati paritetici sul fenomeno del mobbing.