



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
Ufficio Relazioni Sindacali
Servizio Contrattazione Collettiva

**ATTO DI INDIRIZZO QUADRO ALL'ARAN IN ATTUAZIONE DEL PUNTO 5
DELL'INTESA PER LA REGOLAZIONE DEL REGIME TRANSITORIO
CONSEQUENTE AL BLOCCO DEL RINNOVO DEI CONTRATTI
COLLETTIVI NAZIONALI DI LAVORO NEL PUBBLICO IMPIEGO,
SOTTOSCRITTA IL 4 FEBBRAIO**

1. Il punto 5 dell'Intesa tra Governo e organizzazioni sindacali, per la regolazione del regime transitorio conseguente al blocco del rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro, sottoscritta il 4 febbraio 2011, impegna il Governo a definire, entro 15 giorni dalla data di sottoscrizione della predetta Intesa, e secondo le procedure previste dal decreto legislativo n. 165 del 2001, un atto di indirizzo all'ARAN per la stipulazione di un accordo quadro che regoli il sistema di relazioni sindacali, alla luce della riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009, firmata il 30 aprile 2009 per i comparti del pubblico impiego, e dal decreto legislativo n. 150 del 2009.

Il d.lgs. 165 del 2001, come modificato dal d.lgs. 150 del 2009, delinea, in particolare, un modello di relazioni sindacali nel pubblico impiego:

- a) finalizzato a concorrere all'elevazione degli *standards* qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, all'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, alla valorizzazione delle capacità e dei risultati individuali ed organizzativi delle amministrazioni;
- b) caratterizzato da una precisa demarcazione degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, tramite la ridefinizione del ruolo della contrattazione collettiva nazionale ed integrativa, intervenendo specificamente sugli strumenti e sulle materie devolute alla partecipazione sindacale e sulle competenze in materia della contrattazione collettiva.

Con l'accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009, attuato per i comparti del pubblico impiego con l'intesa del 30 aprile 2009, in particolare, le parti hanno convenuto sulla necessità di realizzare un sistema di relazioni



Considenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
Ufficio Relazioni Sindacali
Servizio Contrattazione Collettiva

sindacali che persegua condizioni di competitività e di produttività, tali da consentire il rafforzamento del sistema produttivo, lo sviluppo dei fattori per l'occupabilità ed il miglioramento delle retribuzioni reali di tutti i lavoratori. Inoltre, l'intesa considera la contrattazione collettiva, "valore per la gestione delle risorse umane nel pubblico impiego" ed afferma che "le relazioni sindacali debbano essere tali da determinare nei luoghi di lavoro le condizioni confacenti agli obiettivi generali dell'economia, perseguendo l'incremento dei redditi dei cittadini, delle imprese e degli stessi dipendenti pubblici attraverso la spinta alla competitività, all'innovazione, alla flessibilità produttiva".

Considerato che le fonti regolative sopra richiamate, differenziate sul piano della vincolatività giuridico-normativa, richiedono opportuni raccordi ai fini della individuazione di un sistema di relazioni sindacali nel pubblico impiego finalizzato agli obiettivi prima menzionati, nonché che le citate intese risultano precedenti al varo del d.lgs. n. 150 del 2009, che impone un quadro normativo chiaro in materia, con il presente atto si forniscono i necessari indirizzi all'ARAN per la stipulazione di un accordo quadro in grado di coniugare ed armonizzare i principi e le disposizioni in esse contenute con il vincolo dell' invarianza di spesa complessiva ed il rispetto delle norme di legge.

Resta peraltro fermo che l'Intesa del 4/02/2011 nonché l'Accordo del 30/04/2009 troveranno applicazione per il sistema di Regioni ed autonomie locali attraverso autonome Intese.

2. Il sistema delle relazioni sindacali nei comparti delle amministrazioni pubbliche dovrà essere articolato tenendo conto delle seguenti disposizioni normative che costituiscono norme di azione e una cornice normativa insuperabile atteso quanto previsto dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, che stabilisce l'imperatività delle disposizioni dello stesso decreto legislativo:

con riferimento agli ambiti di intervento della contrattazione rilevano, in particolare:



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Ufficio Relazioni Sindacali
Servizio Contrattazione Collettiva

- 1) il comma 3-bis e il comma 1 dell'articolo 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, in base ai quali:
 - a) la contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali;
 - b) sono escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'*organizzazione degli uffici*, quelle *oggetto di partecipazione sindacale* (ai sensi dell'articolo 9 dello stesso d.lgs. n. 165 del 2001), quelle afferenti alle *prerogative dirigenziali* (ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17 dello stesso d.lgs. n. n. 165 del 2001), la materia del *conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali*, nonché quelle di cui all'*articolo 2, comma 1, lett. c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421*;
 - c) la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge nelle materie relative alle *sanzioni disciplinari*, alla *valutazione delle prestazioni* ai fini della *corresponsione del trattamento accessorio*, della *mobilità* e delle *progressioni economiche*;
 - d) la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali;
 - e) la contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance; a tal fine destina al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato. Si ritiene peraltro che, ferma restando la finalizzazione della retribuzione accessoria all'impegno ed alla quali-quantità della prestazione individuale e collettiva, secondo quanto previsto dal successivo art. 45 e dall'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, la "prevalenza" della accessorio alla "performance individuale" potrà essere compiutamente disposta nell'occasione dei rinnovi contrattuali successivi al triennio 2010-2012;
- 2) il comma 3 dell'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, in base al quale la contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi, quest'ultima stabilita in modo che vi sia coincidenza fra la vigenza della disciplina giuridica e di quella economica. L'Aran, attraverso il



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
Ufficio Relazioni Sindacali
Servizio Contrattazione Collettiva

- presente contratto quadro, *stabilirà* la vigenza triennale dei contratti collettivi nazionali, come previsto dalle citate intese del 22 gennaio e del 30 aprile 2009;
- 3) il comma 3-*quater* dell'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, in base al quale la contrattazione nazionale - sulla base della graduatoria di performance delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali e dei relativi livelli di merito fornita dalla CIVIT - definisce le modalità di ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata tra i diversi livelli di merito assicurando l'invarianza complessiva dei relativi oneri nel comparto o nell'area di contrattazione. Anche in questo caso si tratta di una disposizione che potrà trovare compiuta attuazione nell'occasione dei prossimi rinnovi contrattuali;
 - 4) il comma 3-*quinqies* dell'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, in base al quale la contrattazione collettiva nazionale dispone, per le amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 41, le modalità di utilizzo delle risorse indicate all'articolo 45, comma 3-*bis*, finalizzate a premiare il merito e a migliorare la performance dei dipendenti, individuando i criteri e i limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa;
 - 5) l'art. 45 (*Trattamento economico*) del d.lgs. n. 165 del 2001, in base al quale:
 - a) il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi (ciò fermo restando le disposizioni in ordine all'adottabilità di atti unilaterali qualora non si raggiunga l'accordo nei termini di cui all' art. 40, comma 3-*ter* e in materia di tutela retributiva per i dipendenti pubblici ex art. 47-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001);
 - b) i contratti collettivi definiscono, in coerenza con le disposizioni legislative vigenti, trattamenti economici accessori collegati: 1) alla performance individuale; 2) alla performance organizzativa, con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione; 3) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute;
 - 6) l'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001 (*Vicedirigenza*), da leggersi in combinato disposto con l'art. 8 della legge n. 15 del 2008, che detta disposizioni transitorie e a regime in materia di vice dirigenza, che attribuisce alla contrattazione collettiva la *facoltà* di istituire un'apposita area per la vice dirigenza;
 - 7) l'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001 (*Passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse*), il quale al comma 2 prevede che, fermo restando il principio del previo esperimento di mobilità rispetto al reclutamento di nuovo



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
Ufficio Relazioni Sindacali
Servizio Contrattazione Collettiva

- personale, i contratti collettivi nazionali possano definire le procedure e i criteri generali per consentire alle amministrazioni di ricoprire posti vacanti in organico mediante cessione del contratto di lavoro di dipendenti appartenenti alla stessa qualifica in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento;
- 8) l'art. 44 del d.lgs. n. 165 del 2001 (*Nuove forme di partecipazione alla organizzazione del lavoro*), in base al quale la contrattazione collettiva nazionale definisce forme di partecipazione delle rappresentanze del personale ai fini dell'organizzazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche, indicando forme e procedure di partecipazione che sostituiranno commissioni del personale e organismi di gestione, comunque denominati. Tale disposizione è, peraltro, da leggersi in combinato disposto con il comma 2 dell'art. 5, del d.lgs. n. 165 del 2001 che limita la partecipazione sindacale ad alcune specifiche modalità con riferimento agli atti di macro e micro-organizzazione (organizzazione del lavoro, gestione del rapporto di lavoro; organizzazione degli uffici);
 - 9) l'art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2009 (*Criteri per la differenziazione delle valutazioni*) che attribuisce alla contrattazione collettiva integrativa la facoltà di prevedere deroghe alla composizione percentuale delle fasce di merito e alla distribuzione tra le medesime fasce delle risorse destinate ai trattamenti accessori collegati alla performance individuale. Tale disposizione sarà, peraltro, attuabile, nelle more dei rinnovi contrattuali per il successivo periodo contrattuale, nei termini di cui all'intesa del 4 febbraio 2011;
 - 10) l'art. 23 del d.lgs. n. 150 del 2009 (*Progressioni economiche*), in base al quale la contrattazione collettiva razionale e integrativa disciplina le progressioni economiche di cui all'articolo 52, comma 1-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, nei limiti delle risorse disponibili, cioè con i limiti indicati dalle predette disposizioni (selettività delle progressioni in funzione delle qualità culturali e professionali, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito, a quota parte del personale, ecc.). Peraltro, fermi restando tali principi, sulle progressioni di carriera "comunque denominate", agisce il "blocco" triennale imposto dall'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010;
 - 11) gli artt. 21 e 22 del d.lgs. n. 150 del 2009 (*Bonus annuale delle eccellenze e Premio annuale per l'innovazione*), in base ai quali la (futura) contrattazione collettiva nazionale, nei limiti delle risorse disponibili, ne determina l'ammontare;



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
Ufficio Relazioni Sindacali
Servizio Contrattazione Collettiva

12) l'art. 27 del d.lgs. n. 150 del 2009 (*Premio di efficienza*), in base al quale la contrattazione collettiva integrativa individua i criteri generali per destinare, in misura fino ai due terzi, una quota dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione al personale direttamente e proficuamente coinvolto, ciò nei limiti di quanto previsto dall'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, convertito con la legge 30 luglio 2010, n. 122.

In generale le modalità di determinazione dei premi di risultato dovranno assicurare piena trasparenza dell'informazione sui parametri assunti, il rispetto dei tempi delle verifiche e la qualità dei processi di informazione anche ai fini del miglioramento organizzativo.

Gli importi e i meccanismi utili alla determinazione quantitativa delle erogazioni connesse ai premi variabili saranno definiti contrattualmente dalle parti a livello di amministrazione.

3. Con riferimento agli strumenti di partecipazione sindacale rilevano, in particolare:

- a) l'art. 9 del d.lgs. n. 165 del 2001 (*Partecipazione sindacale*), in base al quale - fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, in materia di organizzazione degli uffici e di misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro - i contratti collettivi nazionali disciplinano le modalità e gli istituti della partecipazione;
- b) il comma 2 dell'art. 5, del d.lgs. d.lgs. n. 165 del 2001 (*Potere di Organizzazione*), in base al quale le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva la sola informazione ai sindacati ove prevista nei contratti collettivi nazionali;
- c) l'art. 6, comma 1, del d.lgs. d.lgs. n. 165 del 2001 (*Organizzazione e disciplina degli uffici e dotazioni organiche*), in base al quale nelle amministrazioni pubbliche l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche sono determinate in funzione delle finalità



Presidenza del Consiglio dei Ministri

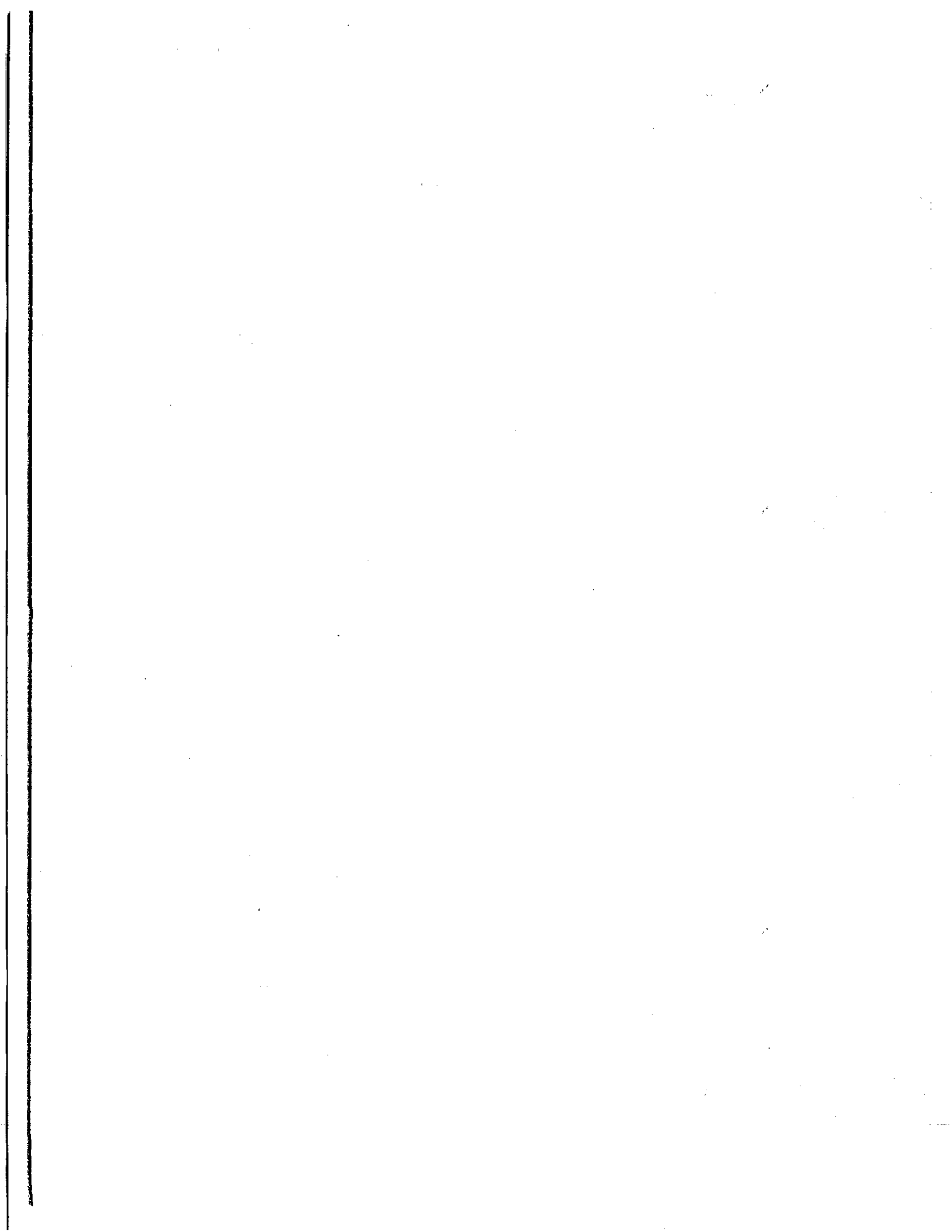
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
Ufficio Relazioni Sindacali
Servizio Contrattazione Collettiva

- indicate all'articolo 1, comma 1, previa verifica degli effettivi fabbisogni e previa consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative con le modalità indicate nei contratti collettivi nazionali;
- d) l'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001 (*Passaggio di dipendenti per effetto di trasferimento di attività*), in base al quale, fatte salve le disposizioni speciali, nel caso di trasferimento o conferimento di attività, svolte da pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture, ad altri soggetti, pubblici o privati, al personale che passa alle dipendenze di tali soggetti si applicano l'articolo 2112 del codice civile e si osservano le procedure di informazione e di consultazione di cui all'articolo 47, commi da 1 a 4, della legge 29 dicembre 1990, n. 428 (Trasferimenti di azienda);
- e) l'art. 29-bis del d.lgs. n. 165 del 2001 (*Mobilità intercompartimentale*), in base al quale, al fine di favorire i processi di mobilità fra i comparti di contrattazione del personale delle pubbliche amministrazioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, sentite le Organizzazioni sindacali è definita, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, una tabella di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione;

Al riguardo, andrà utilmente chiarito che, nell'ambito delle procedure di controllo previste dall'art. 40-bis del d.lgs. 165 del 2001, come modificato dall'art. 55 del d.lgs. 150 del 2009, deve essere tenuto distinto il momento della certificazione dei fondi da quello della certificazione del contratto integrativo, in quanto l'atto che determina la consistenza e l'ammontare complessivo dei fondi va adottato unilateralmente dall'amministrazione, con esclusione di contrattazione collettiva integrativa ma previo l'esperimento delle forme di informazione.

Riassuntivamente, secondo la legge, in materia di partecipazione sindacale sono previste:

- 1) **informazione preventiva e/o successiva**, in materia di organizzazione degli uffici e di misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro (art. 5, comma 2,





Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
Ufficio Relazioni Sindacali
Servizio Contrattazione Collettiva

- d.lgs. n. 165 del 2001), in materia di trasferimenti di azienda (art. 47, commi da 1 a 4, della legge 29 dicembre 1990, n. 428) ed in materia di costituzione dei fondi per i trattamenti accessori che saranno gestiti in sede di contrattazione integrativa;
- 2) **consultazione**, per le materie previste nell'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, (organizzazione e disciplina degli uffici e consistenza e variazione delle dotazioni organiche).

In coerenza con la *ratio* delle innovazioni sopra descritte, le modalità per l'esercizio della "*consultazione*" devono avere caratteristiche tali da non compromettere la funzionalità operativa, la tempestività e l'efficacia dell'azione amministrativa; inoltre, la decisione finale dell'Amministrazione non può essere in alcun modo condizionata da preventive forme di assenso da parte delle organizzazioni sindacali;

- 3) **esame congiunto**, fermo restando quello previsto dalla legge 29 dicembre 1990, n. 428, soltanto nelle materie, non indicate art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001, rilevanti ai fini delle esigenze di tutela della personalità del lavoratore (in via esclusiva sugli istituti della mobilità intercompartimentale ex art. 29-bis d.lgs. n. 165 del 2001, pari opportunità e mobbing).

Al pari della *consultazione*, le modalità per l'esercizio dell'*esame congiunto* devono avere caratteristiche tali da non compromettere la funzionalità operativa, la tempestività e l'efficacia dell'azione amministrativa e la decisione finale dell'Amministrazione non può essere in alcun modo condizionata da preventive forme di assenso da parte delle organizzazioni sindacali.

L'esame congiunto è in ogni caso escluso nelle materie di cui all'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 (prerogative dirigenziali, organizzazione del lavoro, micro organizzazione). Si rinvia, peraltro, a quanto chiarito con la circolare n. 7 del 2010 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Lo specifico modello relazionale della concertazione, potrà, invece, essere valorizzato ai sensi di quanto previsto dal *punto 2.1*, dell'intesa del 30 aprile 2009, prevalentemente alla definizione del calcolo delle risorse da destinare agli incrementi salariali previsti, nel rispetto e nei limiti della necessaria programmazione prevista dalla legge finanziaria, anche ai fini della verifica delle eventuali risorse da destinare alla contrattazione integrativa.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
Ufficio Relazioni Sindacali
Servizio Contrattazione Collettiva

Nell'ambito degli istituti dell'*informazione* e della *consultazione* occorre, inoltre, tenere conto della disciplina dei diritti di informazione e consultazione in attuazione delle direttive europee. In tale ambito il contratto collettivo nazionale, può definire modelli, regole e procedure di funzionamento di eventuali organismi paritetici per approfondire i temi connessi agli andamenti economico-sociali ed alle politiche settoriali.

Inoltre, in attuazione del protocollo di intesa del 30 aprile, e nel rigoroso rispetto di quanto previsto dal d.lgs. n. 165 del 2001 e dal d.lgs. n. 150 del 2009, sarà costituito in sede Aran, con le regole da definire tramite l'apposito accordo quadro, una commissione bilaterale di cui faranno parte rappresentanti dei Comitati di settore e membri designati dalle Confederazioni sindacali rappresentative ai sensi della normativa vigente, con compiti di monitoraggio e analisi degli effetti della contrattazione di primo livello.

Analogamente, per valorizzare le esperienze realizzate ed i risultati conseguiti, anche attraverso le iniziative di categoria, in termini di miglioramento della performance individuale e organizzativa, possono essere costituiti in sede nazionale apposite *commissioni paritetiche* con il compito di monitorare ed analizzare i risultati prodotti (punto 4 Intesa del 4 febbraio 2011).

Si evidenzia, infine, che nei confronti dei contratti collettivi che dispongano in modo diverso dalle previsioni normative trovano applicazione i meccanismi di *eterointegrazione contrattuale* previsti dagli articoli 1339 ed 1414, secondo comma, codice civile, ai sensi dell'articolo 2, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001 (come modificato dall'art. 33 del d. lgs. n. 150 del 2009).

4. Nel rispetto ed in attuazione di quanto già evidenziato ai punti precedenti ed in attesa delle successivi rinnovi contrattuali, l'Aran individuerà, ai sensi delle attuali discipline contrattuali e nel rispetto della disciplina legislativa, le materie demandate alle diverse forme di partecipazione, effettuandone la riclassificazione in relazione al modello di relazioni sindacali di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dal d.lgs. n. 150 del 2009.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
Ufficio Relazioni Sindacali
Servizio Contrattazione Collettiva

5. Il presente accordo quadro agirà quale cornice nel cui ambito potranno essere stipulate apposite intese di settore per garantire le relative specificità, anche prevedendo forme di sviluppo e articolazione delle forme di partecipazione sindacale previste dal presente accordo, sempre nel cogente rispetto dello stesso nonché delle disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001, a partire da quelle contenute nell'art. 5, comma 2 e 40, comma 1. Tali disposizioni, infatti, si configurano espressamente quali disposizioni imperative, e quindi -per quanto sopra chiarito- inderogabili dalla contrattazione collettiva e costituiscono, ai sensi dell'art. 74, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 150 del 2009, esercizio di potestà esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117 Cost., secondo comma, lett. l) ed m), e norme di diretta attuazione dell'art. 97 della Costituzione.

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
E L'INNOVAZIONE