



## Presentazione e commento agli emendamenti proposti ai Dlgs 165/01 e 150/09

### 1. La contrattazione integrativa

Il tema della contrattazione integrativa è subordinato principalmente all'intreccio tra gli articoli 2, 5 e 40 del Dlgs 165, perché sono quelli che determinano il rapporto tra legge e contratto e dalla loro scrittura dipende la possibilità di recuperare effettivamente il ruolo della contrattazione così come previsto dall'Accordo del 30 novembre 2016. Tali articoli disegnano un nuovo sistema nel rapporto tra derogabilità della legge e titolarità della contrattazione che va interpretato attraverso una lettura congiunta e che determina un primo cambiamento rispetto alla situazione attuale. Non è infatti sufficiente intervenire, ad esempio sull'art. 2, sul principio di derogabilità della legge attraverso il contratto, se gli articoli successivi sono ambigui e contraddittori, elencando una serie di materie che esplicitamente vengono sottratte alla contrattazione (mobilità, sanzioni disciplinari e salario accessorio).

Entriamo quindi nel merito dei tre articoli in questione.

L'**articolo 2** individua il nesso tra l'inderogabilità della legge e la titolarità del contratto collettivo. L'**art. 5** definisce la relazione tra la titolarità del contratto e il potere di organizzazione, mentre l'**articolo 40** definisce il campo della titolarità del contratto sulle specifiche materie.

Le modifiche che noi proponiamo all'articolo 2 tendono a ripristinare il principio della derogabilità, attraverso la contrattazione collettiva, delle leggi emanate o da emanare, in relazione agli istituti e alle discipline che riguardano esclusivamente il lavoro pubblico e che risultano derogabili.

L'art. 5 attiene al potere di organizzazione della dirigenza pubblica e vi vengono delineate le materie di competenza esclusiva del datore di lavoro pubblico, tra cui l'organizzazione dei rapporti di lavoro. È evidente che a questo ambito attengono anche tipiche materie oggetto di contratto, come l'organizzazione del lavoro, le misure inerenti la gestione del rapporto di lavoro, le ricadute dei processi riorganizzativi sulle condizioni di lavoro e la cosiddetta micro organizzazione. Anche su questo tema l'Accordo del 30 novembre definiva il "contratto quale luogo naturale per la disciplina del rapporto di lavoro, dei diritti e delle garanzie dei lavoratori, nonché degli aspetti organizzativi a questi direttamente pertinenti".

Mentre nel novellato proposto su queste materie l'apporto sindacale sarebbe limitato alla sola informazione preventiva e a ulteriori forme di "partecipazione" che sono tutte da definire e non sono riconducibili né alla consultazione, né alla concertazione.

Si tratta quindi di ridare al **contratto collettivo** competenze sull'organizzazione del lavoro, il che è cosa ben diversa dal potere di organizzazione degli uffici. In sostanza la formulazione del testo è vuota di contenuti e quindi occorre definire nei contratti collettivi le forme di partecipazione ovvero le relazioni sindacali, facendo riferimento a quanto contenuto dall'accordo del 30/11.

Sull'**art. 40** proponiamo diversi **emendamenti**.

- Il comma 1 definisce gli ambiti e le materie affidate alla contrattazione, ma queste materie sono vincolate dai rimandi al Testo Unico e a norme di legge, contraddicendo quanto previsto all'articolo 2. Quindi il comma va emendato per rendere più chiari i rimandi al Testo Unico, superando il riferimento ai "limiti previsti dalle norme di legge" che rischia di tenere aperta per sempre la strada agli interventi legislativi sugli istituti del rapporto di lavoro. Si tratta di una sostanziale sottrazione di competenze su materie essenziali come la valutazione e l'erogazione dei compensi accessori a essa associati, le sanzioni disciplinari, la mobilità. Al contrario la nostra proposta mira a ricondurre alla sede negoziale gli istituti relativi al salario accessorio, alla mobilità che, ad esempio per la scuola, significherebbe cancellare il bonus docenti, la chiamata diretta e contrattare i criteri per l'assegnazione del personale ai plessi e alle sezioni staccate.
- Il comma 3-bis supera la nozione di *performance* "individuale", ma conserva l'obbligo di vincolare l'erogazione del "trattamento economico accessorio legato alla performance", la "quota prevalente del trattamento accessorio comunque denominato". Questo, oltre a essere un vulnus alle prerogative della contrattazione, perché il luogo dove stabilire criteri e modalità deve essere il CCNL, impatta sulle retribuzioni accessorie in essere. Per noi il comma 3-bis deve essere completamente modificato.
- La nostra proposta emendativa del comma 3-ter intende riportare allo spirito dell'Accordo del 30 novembre il senso dell'atto unilaterale. Per noi esso è possibile nei casi eccezionali, rimandando comunque al contratto collettivo la definizione della sua durata. Non può essere il Testo Unico a disciplinare tale materia.
- L'emendamento al comma 3-quinquies consente di estendere alle altre amministrazioni norme di salvaguardia, previste solo per Regioni ed Enti locali, circa la possibilità di incrementare le risorse per la contrattazione integrativa in presenza di particolari condizioni favorevoli e comunque nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e degli altri strumenti di contenimento della spesa. Si prevede, inoltre, nel nostro emendamento la possibilità di rientrare da situazioni critiche dal punto di vista finanziario, in caso di superamento di vincoli accertati a seguito di accordi stipulati, nella sessione negoziale successiva con recuperi annuali dilazionabili, senza pregiudicare la validità dell'accordo stesso e garantendo la funzionalità dei servizi prestati.
- L'emendamento al comma 4-bis è volto a dare maggior ruolo alla contrattazione integrativa rispetto all'obiettivo di incentivare elevati tassi di presenza al fine di migliorare le prestazioni e i servizi resi dalle pubbliche amministrazioni, piuttosto che perseguire strumentalmente presunti fenomeni

di assenteismo.

- L'emendamento al comma 4-ter, in relazione alla razionalizzazione e semplificazione dei fondi, introduce la possibilità di consolidare parti variabili di costituzione dei fondi accessori.

## **2. Salario Accessorio e Sperimentazione (Art. 23)**

Per quanto riguarda la disciplina dei fondi della contrattazione decentrata, l'obiettivo che ci si era dati con l'Accordo del 30 novembre di liberare la contrattazione integrativa e sbloccarne le risorse, viene subordinato dal Testo Unico a una serie di vincoli che rischiano di pregiudicarne seriamente il raggiungimento. Fra questi il più grave è l'introduzione, in via sperimentale, di un limite ai fondi per la contrattazione integrativa in misura non superiore a quella prevista per il 2016, senza possibilità di consolidamento delle risorse in essere. Viene prevista anche l'impossibilità di destinare alla contrattazione integrativa risorse aggiuntive (per non richiamare il problema del trattamento accessorio prevalente da destinare alla performance). Si introduce, inoltre, la previsione di una progressiva armonizzazione dei trattamenti accessori tra comparti o aree senza oneri aggiuntivi: una scelta deleteria, visto che istituti storicamente differenti e differenziati, non possono essere omogeneizzati con eccessive semplificazioni e senza risorse aggiuntive.

Il nostro emendamento abroga il comma 1, ovvero l'obbligo di prevedere l'omogeneizzazione dei vari trattamenti accessori, e interviene sul comma 2 eliminando il limite posto alla crescita dei fondi per il trattamento accessorio a partire dal 1.1.2016.

L'emendamento all'art. 45 comma 1 introduce, la previsione di normare per via contrattuale il trattamento economico del personale con contratto flessibile. Mentre con l'emendamento al comma 3 e la soppressione dei commi 3-bis e 4 dell'art. 45, si tolgono i riferimenti alla performance, coerentemente con i nostri interventi sul Dlgs 150/2009.

L'emendamento sull'art. 52 (disciplina delle mansioni) è volto a superare i vincoli imposti al sistema di classificazione del personale contrattualizzato (in tre aree), rimandando alla contrattazione la disciplina della materia per quella parte di personale che nell'inquadramento attuale è più distante dal vincolo posto.

## **3. Le forme di lavoro flessibile e il precariato**

Art. 36 Dlgs 165 "Lavoro flessibile" e art. 20 (dello schema di decreto del CdM) "Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni".

Con gli articoli 35 (reclutamento) e 36 (lavoro flessibile) del Dlgs 165 e con l'art. 20 dello schema di decreto (superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni) si delinea il quadro delle modalità di accesso del personale non dirigente nelle pubbliche amministrazioni. L'art. 36 si configura come una sorta di sistema che regola il futuro reclutamento con l'obiettivo di limitare il

ricorso a contratti non a tempo indeterminato, mentre l'art. 20 definisce una misura transitoria di stabilizzazione per il periodo 2018/2020.

Gli emendamenti all'art. 36 sono due.

Il primo, al comma 2, per eliminare la possibilità di avvalersi di tutte le forme di lavoro flessibile previste dal codice civile e applicabili nell'impresa, lasciando solo quella di stipulare contratti a tempo determinato.

Il secondo emendamento è al comma 2-bis e fa salva la possibilità, attraverso i Contratti Integrativi, di prevedere proroghe dei contratti a tempo determinato oltre i termini di scadenza degli stessi e i limiti fissati dalle norme, salvaguardando così i livelli occupazionali.

La formulazione dell'art. 20 non è adeguata, secondo noi, a superare il precariato nella pubblica amministrazione, pur considerando che, per raggiungere un tale ambizioso quanto doveroso obiettivo, saranno necessari altri interventi normativi per la copertura economica. Il tema delle risorse per il superamento del precariato è centrale e quindi impone alle amministrazioni la coerenza con i propri fabbisogni indicando la relativa copertura finanziaria è una formulazione da correggere, altrimenti l'impatto della norma, pur considerando quanto previsto dal comma 3, sarà assai limitato in tutta la pubblica amministrazione.

In questo articolo resta poi completamente irrisolto il problema del precariato universitario (a partire dai ricercatori a tempo determinato e dagli assegnisti di ricerca) per il quale si richiede un provvedimento specifico e un investimento straordinario.

Gli emendamenti che proponiamo all'art. 20 tendono a superare alcuni limiti della norma, a partire dall'obbligatorietà per le amministrazioni di attivare le procedure ("assumono" e non "possono... assumere"). Anche *l'essere in servizio* è una condizione che va prevista in un arco di tempo e non al momento di entrata in vigore del decreto: noi proponiamo (tre anni). Si deve tenere conto poi anche della mobilità del personale tra diverse amministrazioni, che rappresenta un fenomeno ordinario per i lavoratori precari dei nostri comparti. Non è inoltre preso in considerazione chi non ha ancora maturato i 3 anni di anzianità e quindi, al riguardo, proponiamo che il requisito possa essere acquisito anche nel triennio di validità della norma. Inoltre poniamo il tema dell'assegnista di ricerca, che in quanto a continuità di rapporto e anzianità maturata, è una figura chiave ed emblematica del precariato nella ricerca: impensabile un processo sanatoriale che non li tenga in adeguato conto, pertanto proponiamo che vengano considerati all'interno del comma 1. Per l'AFAM proponiamo di superare il limite previsto dal comma 9, a proposito dell'applicazione del regolamento sul reclutamento del personale previsti all'articolo 2, comma 7, lettera e) della legge 21 dicembre 1999, n. 508." Sempre nel comma 9 dell'art. 20, specifico per i settori della conoscenza, vanno inclusi nel processo di stabilizzazione il personale Ata e gli educatori della scuola statale. Escluderli sarebbe ancora una volta una palese discriminazione a danno di questi lavoratori, considerato anche che la legge 107 ha previsto un piano straordinario di assunzione solo per il personale docente.

#### **4. I provvedimenti disciplinari**

Il dettaglio con cui si vogliono disciplinare sanzioni e licenziamenti è in evidente contraddizione con quanto stabilito nell'Accordo del 30 novembre. I nostri emendamenti sono volti a superare i limiti imposti alla contrattazione, in particolare all'articolo 55 comma 1, dove si prevede l'inderogabilità delle norme sulle sanzioni disciplinari da parte della contrattazione collettiva.

Proponiamo inoltre di cancellare il comma 9-ter dell'art. 55-bis in quanto nella procedura disciplinare viene meno la garanzia del diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione, ma anche perché la possibilità per l'amministrazione di non rispettare termini sarà comunque motivo di annullabilità con conseguente prevedibile moltiplicarsi del contenzioso. Inoltre si determina un'oggettiva peggiore condizione per i lavoratori pubblici rispetto ai lavoratori dei settori privati.

Anche il comma 9-quinquies dell'art. 55, specifico per la scuola, che prevede la possibilità per il dirigente scolastico di irrogare sanzioni fino alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per dieci giorni, è inaccettabile e va cancellato.

In continuità con la L. 107/2015, con questo comma, si vogliono attribuire al dirigente scolastico poteri disciplinari troppo vasti e non compatibili con la libertà d'insegnamento. Ciò determinerebbe che, diversamente che nel resto del pubblico impiego, nella scuola non si applicherebbe il comma 2 dell'art. 55-bis per cui ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, e nell'ambito della propria organizzazione, individua l'ufficio per i procedimenti disciplinari competente per le infrazioni punibili con sanzione superiore al rimprovero verbale e ne attribuisce la titolarità e responsabilità. Pertanto il comma 9-quinquies va cancellato. Tutta la materia va ricondotta nell'ambito contrattuale, anche per dare un ruolo agli organismi di garanzia specie nel caso ci siano implicazioni sulla libertà di insegnamento. In attesa del nuovo contratto, che dovrà disciplinare la materia relativa alle sanzioni disciplinari, per il personale docente delle istituzioni scolastiche il procedimento disciplinare deve restare regolato dal Dlgs 297/94.

Altrettanto inaccettabile e da cancellare sempre in tema di provvedimenti disciplinari è il comma 1 lettera f-quinquies dell'art. 55-quater, dove si collegano impropriamente e pericolosamente la violazione di obblighi di legge, regolamentari o contrattuali, alla valutazione negativa ai fini della performance. Così scritta, la norma rischia di ingenerare arbitrio e conseguente contenzioso, perché scarica sulla valutazione della performance una competenza impropria. Tale previsione si trova anche al comma 5-bis dell'art. 3 del Dlgs 150, che pertanto analogamente chiediamo venga cancellato.

#### **5. La performance, i premi e il comparto Istruzione e Ricerca**

Tra le modifiche apportate dal Consiglio dei Ministri al testo del decreto legislativo 150/99 c'è l'abolizione delle tre fasce di merito che, come è noto, non sono mai state applicate, in quanto buona parte della "Brunetta" avrebbe dovuto essere recepita in sede di rinnovo dei Contratti Nazionali, che però da

allora non sono stati più rinnovati. Aldilà della riscrittura dell'art. 19 che non contempla più le tre fasce, le modifiche apportate al Dlgs 150 non ne cambiano l'impianto originario e anzi tendono sostanzialmente a renderlo più "facilmente" applicabile, prevedendo una funzione di indirizzo e controllo del Dipartimento della Funzione Pubblica, prima inesistente, e un maggior ruolo agli Organismi Indipendenti di Valutazione. Il giudizio della FLC CGIL, e in generale del sindacato sul Dlgs 150, sugli effetti negativi sulla contrattazione e sulla filosofia che lo pervade, tra premi e punizioni rimane, quindi, assolutamente negativo. Le modifiche che proponiamo riguardano aspetti che comporterebbero le ricadute più gravi per la contrattazione e i lavoratori della P.A, fermo restando che per noi tutto il Dlgs 150 andrebbe cancellato.

Va innanzitutto evidenziato che il Dlgs 150, all'art. 74 comma 4, nella sua formulazione originaria prevede per il personale docente della scuola, dell'AFAM e per i ricercatori e tecnologi (in considerazione del rilievo costituzionale che caratterizza questi lavori) sostanzialmente una deroga alla modalità applicativa di quanto disposto dai titoli II (misurazione, valutazione e trasparenza della performance) e III (merito e premi). Inoltre prevede esplicitamente l'esclusione dei settori della scuola e dell'AFAM dalla costituzione degli Organismi Indipendenti di Valutazione.

In questo contesto, per una applicazione della norma alle Università e agli Enti pubblici di ricerca, occorre tenere in considerazione due aspetti che riguardano l'armonizzazione del decreto legislativo alle altre norme e l'organizzazione di un processo di valutazione che non surroghi impropriamente quelli già esistenti e specifici del settore. Dunque, il primo tema è quello della garanzia dell'autonomia ordinamentale prevista dall'art. 33 della Costituzione da cui discende il sistema di governance degli organi collegiali e la specifica normativa che presiede il governo di questi settori, in particolare la legge 240/2010 per le università e il Dlgs 218/16 per gli enti di ricerca.

Riguardo gli aspetti funzionali delle disposizioni in esame, la normativa citata già contiene la definizione di un sistema specifico fondato su obiettivi, metodi e valutazione ex ante ed ex post della ricerca da cui derivano procedure di verifica delle attività di ricerca, amministrazione e governo connesse a procedure di accreditamento e certificazione della qualità e delle performance di sistema. L'unico riferimento a tali specifiche questioni nel Dlgs 150 sembra essere quello dell'art. 13 comma 12 nel quale il sistema di valutazione "delle attività amministrative" nelle università e negli enti di ricerca è svolto dall'Anvur, dove, per altro, il riferimento alle attività amministrative non copre tutte le funzioni tecniche connesse alla ricerca. Ciò che non è tenuto in adeguata considerazione, benché l'esperienza degli ultimi anni lo abbia messo in luce con chiarezza, è che la disciplina di un sistema di valutazione della ricerca presieduto dall'Anvur implica l'esistenza di un impianto di valutazione difficilmente compatibile con il sistema degli OIV senza una riscrittura specifica e puntuale per questi settori, dei limiti e delle modalità di applicazione del Dlgs.150, come già previsto per la scuola e l'AFAM.

La sola esclusione del personale ricercatore e tecnologo degli enti di ricerca, come quella implicita del personale docente e ricercatore delle università, non attenua il nodo dell'autonomia del governo di queste istituzioni e non affronta

quello del rischio di replicare, per le attività specialistiche tecnico-amministrative connesse ai processi di ricerca, un sistema di valutazione non immediatamente conciliabile con quello esistente di valutazione della ricerca.

Sulla base di queste considerazioni abbiamo previsto una integrazione all'art. 74 comma 4 del Dlgs 150 per far sì che oltre il provvedimento che ne determinerà limiti e modalità di applicazione al personale già escluso (ovvero docenti della scuola e dell'AFAM, ricercatori e tecnologi) analoga disciplina dovrà essere prevista per il restante personale delle istituzioni scolastiche, dell'alta formazione artistica e musicale, delle Università e degli Enti di ricerca. Oggi, per altro, il personale che proponiamo sia ricompreso nelle suddette misure, rappresenta per intero il nuovo comparto di contrattazione Istruzione e Ricerca.

Nonostante il Dlgs 150 non dovrebbe avere ricadute dirette sui nostri settori, abbiamo comunque prodotto una serie di emendamenti che tendono a ripristinare il ruolo del CCNL su una serie di istituti della contrattazione integrativa che il Dlgs 150 prevede di disciplinare, dalle progressioni economiche (art. 23), alle progressioni di carriera (art. 24) e agli incarichi e responsabilità (art. 25), che con l'emendamento all'art. 20 comma 2, chiediamo vengano retribuiti con risorse reperite fuori dai fondi del salario accessorio.

## **6. Specificità organizzative della scuola**

Al fine di rimarcare la peculiarità del settore scolastico abbiamo proposto l'inserimento di un comma 2-bis all'articolo 1 del Dlgs 165 in cui si precisa che le norme di legge pensate per la generalità delle pubbliche amministrazioni si applichino agli istituti dell'istruzione di ogni ordine e grado e alle istituzioni educative tramite apposite disposizioni di raccordo, tenendo conto di quanto già previsto dallo stesso decreto 150/09 (vedi nostre modifiche e integrazioni). Ciò per rimarcare le specificità organizzative e le peculiarità funzionali scandite dai tempi di vita della didattica e dalle scadenze legate all'inizio e al termine dell'anno scolastico.