ATTO DEL GOVERNO 393

Schema di decreto legislativo recante modifiche e integrazioni al testo unico del pubblico impiego, di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

Osservazioni ed emendamenti

Osservazioni

La CONFEDIR aveva espresso, di primo acchito, apprezzamento per gli obiettivi degli schemi di decreti legislativi relativi al pubblico impiego, dichiarati dal Ministro Madia nel corso della riunione tenutasi a Palazzo Vidoni il 16 febbraio u.s.: *"fine del precariato nella PA; riapertura della stagione contrattuale e nuove relazioni sindacali, finalizzate ad una contrattazione regolata e responsabile"*.

L'esame dei testi ha, invece, evidenziato una serie di criticità.

Preliminarmente c'è da esprimere la propria delusione in quanto lo schema di decreto legislativo approvato in CdM non introduce un nuovo testo unico del pubblico impiego, così come previsto dalla legge delega n. 124/2015, ma modifica quello esistente intervenendo, peraltro, solo su alcune parti. L'adozione di un testo unico, invece, era auspicabile, perché è lo strumento per disciplinare in maniera esaustiva l'intera materia, sottoposta negli ultimi venti anni a continue modifiche legislative, peraltro, non tutte contenute nel decreto legislativo 165/2001.

Continueremo, pertanto, ad operare in una giungla normativa confusa, nella quale vigono ancora disposizioni contenute nel DPR n. 3/1957.

I punti critici dello schema di decreto legislativo riguardano in particolar modo le relazioni sindacali, il rapporto tra legge e contratto, nella regolazione del rapporto di lavoro pubblico, e la stabilizzazione dei precari.

Relazioni sindacali

Il vigente modello di relazioni sindacali deve essere rivisitato, con il riconoscimento di un diverso ruolo negoziale delle organizzazioni sindacali. Le relazioni sindacali già compromesse dalla legge Brunetta sono state ancor più limitate negli ultimi anni dai diversi Governi che si sono succeduti.

La **CONFEDIR** ha evidenziato in tutte le sedi istituzionali le modalità non corrette con le quali sono state condotte alcune trattative, sia al Ministero del Lavoro che a quello della Funzione Pubblica. L'art. 39 della Costituzione introduce il pluralismo, al contrario dell'unicità delle organizzazioni sindacali precedenti, la particolare collocazione nel titolo III della Carta sta a sottolinearne il collegamento funzionale con il riconoscimento dell'autonomia collettiva (art. 39, c. 4◦) e del diritto di autotutela collettiva mediante lo sciopero (art. 40).

Il miglioramento delle funzioni pubbliche richiede, dunque, una serie di interventi, normativi e contrattuali, che riguardano anche un nuovo modello di relazioni sindacali; così come auspicato nel protocollo del 3 maggio 2012 sottoscritto dal Ministro della Funzione Pubblica Patroni Griffi e dalle Parti sociali: *"Il quadro legislativo deve poter offrire alle parti, ad entrambi i livelli di contrattazione, gli strumenti ed i criteri per raggiungere questi obiettivi, coerenti con le autonomie costituzionalmente riconosciute"*.

Rapporto tra legge e contratto

Lo schema di decreto legislativo prevede che **i contratti collettivi nazionali** possano derogare alle disposizioni di legge relative al rapporto di lavoro, anche precedenti. Tuttavia, gli spazi di manovra rimangono limitati, perché la derogabilità opera nelle materie affidate alla contrattazione collettiva ai sensi dell'articolo 40, comma 1, e nel rispetto dei principi stabiliti dello stesso decreto (art. 2, comma 2, D.Lgs 165/2001): le sanzioni disciplinari, la valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, mobilità. L'art. 11 dello schema di decreto prevede **l'attivazione di livelli autonomi di contrattazione integrativa**, nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dalla programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa destina, altresì, al trattamento economico accessorio collegato alla performance (viene tolto il riferimento esclusivo alla performance individuale), una **"quota prevalente del trattamento accessorio complessivo, comunque denominato"**. E' necessario che il riferimento alla ***"prevalenza"*** sia eliminato per evitare che il finanziamento della retribuzione accessoria collegata alla performance sia effettuato tramite indennità e voci del trattamento accessorio oggi non collegato al raggiungimento di obiettivi di efficienza e produttività.

Deve essere riconosciuto alla contrattazione collettiva un ruolo più incisivo anche nei processi di mobilità, che deve garantire i percorsi di qualificazione e formazione professionale al personale coinvolto, se si vuole assicurare la funzionalità e la qualità del lavoro pubblico.

Superamento del precariato

Come affermato nel corso della riunione a Palazzo Vidoni la **CONFEDIR** pur apprezzando l'intervento legislativo in materia di precariato lo considera insufficiente e discriminatorio in quanto esclude il **personale medico**. Per quest'ultimo si prevede la proroga di precedenti normative, inadeguate per superare il precariato medico (circa 9500 medici e sanitari), garantire l'applicazione della normativa in materia di orario di lavoro, adeguare gli organici agli standard ministeriali sulle strutture pubbliche, dare concreta attuazione ai LEA e al piano vaccinazioni da poco varato.

Appare necessario in merito alle nuove disposizioni sul lavoro flessibile nella Pubblica Amministrazione (Capo IV art. 9 e Capo IX art. 20) tenere conto dell'esito delle precedenti disposizioni di legge al riguardo, che hanno interessato negli anni scorsi questa materia. Se infatti (art. 9) sembra utile, con le dovute eccezioni, individuare in modo definito **le tipologie di contratto flessibile c**he nella PA possono essere stipulate (*contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e contratto di somministrazione lavoro*), la motivazione fornita per ricorrere alle stesse forme contrattuali e cioè ***"comprovate esigenze di carattere temporaneo o eccezionale"***, appare troppo generica per limitare davvero la diffusione del precariato.

C'è dunque il rischio che il ricorso alle stesse tipologie contrattuali venga reiterato anche in futuro o che si creino molti contenziosi, come già è accaduto.

Le motivazioni del ricorso al lavoro flessibile andrebbero, quindi, approfondite e meglio dettagliate.

Fondamentale poi è l'individuazione di un percorso ben definito che consenta l'effettiva acquisizione da parte delle amministrazioni di quel personale che avendo già prestato servizio a tempo determinato abbia i requisiti utili per la stabilizzazione.

Sembra infatti importante in alcune amministrazioni, ad esempio nell'ambito degli **Enti di ricerca** dove i contratti flessibili sono prevalentemente a progetto e quindi a durata variabile, che i requisiti richiesti al personale per il passaggio a tempo indeterminato siano meno stringenti. Laddove, infatti, non fosse compreso in questa tornata tutto il personale interessato alla stabilizzazione si formerebbero delle **sacche di precariato *"residuo"*,** come già è accaduto in passato, che dovrebbero essere così successivamente riassorbite. Ad evitare ciò e anche perché l'operazione sia efficace, occorre allora modificare il requisito richiesto di "**presenza in servizio**" per il personale interessato al momento della stabilizzazione ed anche rendere più generale il requisito relativo alla

pregressa entrata in servizio, sostituendo la **"procedura concorsuale"** con una **"selezione pubblica"**. Nelle varie amministrazioni, infatti, in questi anni sono state utilizzate differenti modalità, se pur tutte di tipo pubblico, per l'acquisizione di personale a tempo determinato.

EMENDAMENTI

Emendamento all'articolo 1 dello schema di decreto legislativo (Modifiche all'articolo 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 - Fonti)

a) il comma 2 è sostituito dal seguente: *"I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano o che abbiano introdotto discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi nazionali e, per la parte derogata non sono ulteriormente applicabili, salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario";*

b) al comma 3 il periodo, dopo le parole "articolo 45 comma 2", è sostituito dal seguente: "*L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Sono fatti salvi i casi previsti dai commi 3-ter dell'articolo 40 e le ipotesi di tutela delle retribuzioni di cui all'articolo 47-bis, qualora non diversamente disciplinati da contratti collettivi nazionali*".

Relazione illustrativa

La nuova disciplina delle relazioni sindacali, configura un eccesso di delega perché non ha riscontro nei principi e criteri direttivi di cui all'art. 17 della legge 124/2015, per cui deve essere ricondotta ai criteri più generici elencati nell'art. 16 lett. b), che afferma: "*coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche strettamente necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo*".

Lo schema di decreto legislativo prevede che i contratti collettivi nazionali possano derogare alle disposizioni di legge relative al rapporto di lavoro, anche precedenti. Tuttavia, gli spazi di manovra rimangono limitati, perché la derogabilità opera nelle materie affidate alla contrattazione collettiva ai sensi dell'articolo 40, comma 1, e nel rispetto dei principi stabiliti dello stesso decreto (art. 2,

comma 2, D. lgs 165/2001): le sanzioni disciplinari, la valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, mobilità.

Emendamento all'articolo 2 dello schema di decreto legislativo (Modifiche all'articolo 5 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 – Potere di organizzazione)

a) il comma 2 è sostituito dal seguente: *"Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro".*

Relazione illustrativa

Alla contrattazione deve essere riconosciuto un ruolo preminente se si vogliono migliorare le funzioni pubbliche. La norma in esame non permette alla contrattazione collettiva di incidere sugli aspetti inerenti all'organizzazione del lavoro e alla disciplina del lavoro pubblico. La sola informazione ai sindacati non è sufficiente.

Emendamento all'articolo 3 dello schema di decreto legislativo (Modifiche all'art. 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 – passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse"

a) all'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 il comma 2 è sostituito dal seguente: *"I contratti collettivi nazionali possono integrare le procedure e i criteri generali per l'attuazione di quanto previsto dal comma 1. Sono nulli gli accordi, gli atti o le clausole dei contratti collettivi in contrasto con le disposizioni di cui al comma 1";*
b) al comma 2.1**.** le parole *"ai commi"* sono sostituite dalle seguenti *"al comma 1"* sono soppresse *"e 2"*-e *"2.3"* sono sostituite da-*"2.2";*
c) il comma 2.2 è soppresso;
d) al comma 2.2 ex comma 2.3 dopo le parole "i processi" le parole "di cui ai commi 1 e 2" sono sostituite dalle seguenti *"di cui al comma 1"*, dopo le parole "delle procedure" le parole "di cui ai commi 1 e 2" sono sostituite dalle seguenti *"di cui al comma 1"*

Relazione illustrativa

Negli ultimi anni è stato difficile utilizzare l'istituto della mobilità basti pensare al personale delle province, si è rischiato con la legge 56/2014, infatti, di creare una nuova categoria di dipendenti quella degli "esodati pubblici per legge". E' impossibile intervenire sul *problema della inefficiente*

distribuzione del personale riequilibrando il personale tra amministrazioni con grave carenza di organico e quelle con personale eccedente, se la mobilità continua ad essere sottoposta ad interventi di riduzione della spesa e limiti alle assunzioni. Devono *nei processi di mobilità* essere garantiti i *percorsi di qualificazione e formazione professionale*, se si vuole assicurare la funzionalità e la qualità del lavoro pubblico deve essere pertanto riconosciuto alla contrattazione collettiva un ruolo più incisivo.

Emendamento all'articolo 4 dello schema di decreto legislativo (Modifiche all'art. 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 – organizzazione degli uffici e fabbisogni di personale)

a) il comma 1 è sostituito dal seguente **"***Le amministrazioni pubbliche definiscono l'organizzazione degli uffici per le finalità indicate all'articolo 1, comma 1, adottando, in conformità al piano triennale dei fabbisogni di cui di cui al comma 2, gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti, previa consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 9";*
b) al comma 4 è aggiunto il seguente periodo **"***Nell'adozione degli atti di cui al presente comma, è assicurata la preventiva consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 9".*

Relazione illustrativa

La legge delega 124/2014 contiene tre criteri, il primo è costituito dal *"progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni, fermi restando i limiti di spesa"*, il secondo indica la *"definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni differenziati in base agli effettivi fabbisogni"* ed il terzo prevede la *"introduzione di un sistema informativo nazionale, finalizzato alla formulazione di indirizzi generali e di parametri di riferimento in grado di orientare la programmazione delle assunzioni"*. Il legislatore con il criterio del superamento della dotazione organica si è posto come obiettivo quello di assicurare maggiore autonomia alle amministrazioni nella individuazione della tipologia di posti e competenze necessarie per l'espletamento delle rispettive funzioni. Uno degli effetti di questa scelta dovrebbe essere anche il ricambio generazionale con l'ingresso nella Pubblica Amministrazione di giovani motivati e preparati e ciò non può non essere condivisibile. Il piano triennale dei fabbisogni non può prescindere inoltre da un monitoraggio propedeutico, sulle professionalità esistenti nella Pubblica Amministrazione e sui fabbisogni professionali della stessa, anche alla luce delle nuove professionalità emergenti richiamate dallo stesso articolo. Diversamente continuerebbe a esistere la burocratica presenza di

“ruoli organici” superati dalla logica e dal tempo. Ciò che non possiamo accettare è che in tale materia le relazioni sindacali siano limitate alla sola *“previa informazione sindacale”*. Deve essere prevista invece *“la previa consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative”.*

Emendamento all’articolo 6 dello schema di decreto legislativo (Modifiche all’art. 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 – reclutamento del personale)

a) il comma e-ter è stralciato.

Relazione illustrativa

Il possesso del titolo di dottore di ricerca a fini assunzionali è già disciplinato. Tale titolo, peraltro, ha validità riconosciuta solo in ambito scientifico.

Emendamento all’articolo 9 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 – Partecipazione sindacale

a) il comma 1 è sostituito dal seguente: *“I contratti collettivi nazionali disciplinano i rapporti sindacali e gli istituti della partecipazione anche con riferimento agli atti interni di' organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro”*.

Relazione illustrativa

Il miglioramento delle funzioni pubbliche richiede necessariamente un nuovo modello di relazioni sindacali. Occorre favorire *la partecipazione consapevole dei lavoratori ai processi di razionalizzazione, innovazione e riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni*. Questo percorso, prima della riapertura delle trattative per i rinnovi contrattuali, va attuato rimodulando il quadro legislativo per offrire alle parti, ad entrambi i livelli di contrattazione, strumenti e criteri per raggiungere questi obiettivi, coerenti con le autonomie costituzionalmente riconosciute (protocollo 3 maggio 2012).

Emendamento all’articolo 10 dello schema di decreto legislativo (Modifiche all’art. 39 bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 – Consulta nazionale per l’integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità)

a) al comma 3 aggiungere la lettera e): *“Elabora linee di indirizzo per la formazione specifica dei responsabili dei processi di inserimento di cui all’art. 39-ter”*.

Relazione illustrativa

Al fine di garantire l’effettivo inserimento delle persone con disabilità è necessario predisporre ed assicurare un programma formativo adeguato per il responsabile dei processi. La formazione dei

dipendenti pubblici è stata sacrificata, quasi annullata negli ultimi anni per motivi di spending review, così compromettendo l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

Emendamento all'articolo 10 dello schema di decreto legislativo (Modifiche all'art. 39 ter del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 – responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità)

a) aggiungere il comma 3: "*Il responsabile dei processi di inserimento è destinatario di corsi di formazione elaborati nel rispetto delle linee d'indirizzo della Consulta di cui all'art.39-bis*".

Relazione illustrativa

Al fine di garantire l'effettivo inserimento delle persone con disabilità è necessario predisporre ed assicurare un programma formativo adeguato per il responsabile dei processi.

Emendamento all'articolo 11 dello schema di decreto legislativo (Modifiche all'articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 – Contratti collettivi nazionali e integrativi)

a) il comma 1 è sostituito dal seguente "*La contrattazione collettiva si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali*".

b) il comma 2 è sostituito dal seguente: "*Tramite appositi accordi tra l'ARAN e le Confederazioni rappresentative, secondo le procedure di cui agli articoli 41, comma , e 47, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, sono definiti i comparti di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono separate aree per la dirigenza. Una apposita area riguarda la dirigenza del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale, per gli effetti di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni. Nell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità*".

c) al comma 3 bis la parola "*prevalente*" è sostituita da "*rilevante*";

d) il comma 3-ter è sostituito dal seguente: "*Salvo diversa disciplina prevista nei Contratti Collettivi Nazionali, nel caso in cui non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, qualora il protrarsi delle trattative determini un pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa, nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede fra le parti, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo e prosegue le trattative al fine di pervenire in tempi celeri alla conclusione dell'accordo. Agli atti adottati unilateralmente si*

applicano le procedure di controllo di compatibilità economico-finanziaria previste dall'articolo 40-bis. I contratti collettivi, in ogni caso, individuano il termine minimo di durata delle sessioni negoziali in sede decentrata, decorso il quale l'amministrazione interessata può in ogni caso provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo. E' istituito presso l'ARAN, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, un osservatorio a composizione paritetica con il compito di monitorare i casi e le modalità con cui ciascuna amministrazione adotta gli atti di cui al primo periodo. Ai componenti non spettano gettoni di presenza, né rimborsi spese a qualunque titolo dovuti";

e) sono stralciati dal testo i commi 4-bis e 4-ter.

Relazione illustrativa

Il vigente modello di relazioni sindacali deve essere rivisitato, con il riconoscimento di un diverso ruolo negoziale delle organizzazioni sindacali. L'art. 11 dello schema di decreto prevede l'attivazione di livelli autonomi di contrattazione integrativa, nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dalla programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa destina, altresì, al trattamento economico accessorio collegato alla performance (viene tolto il riferimento esclusivo alla performance individuale), una "quota prevalente del trattamento accessorio complessivo, comunque denominato". E' necessario che il riferimento alla *"prevalenza"* sia eliminato per evitare che il finanziamento della retribuzione accessoria collegata alla performance sia effettuato tramite indennità e voci del trattamento accessorio oggi non collegato al raggiungimento di obiettivi di efficienza e produttività.

Emendamento all'articolo 15 dello schema di decreto legislativo (Modifiche all'articolo 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 – Licenziamento disciplinare)

a) al comma 1 è stralciata la lettera f-bis *"gravi o reiterate violazioni dei codici di comportamento, ai sensi dell'art. 54, comma 3";*

b) al comma 1 è stralciata la lettera f-*quinquies "insufficiente rendimento, dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza, e rilevato dalla reiterata valutazione negativa della performance del dipendente nell'arco dell'ultimo triennio, ai sensi del decreto legislativo n. 150 del 2009"*

Relazione illustrativa

La disposizione fa riferimento genericamente a tutte le norme del codice di comportamento, senza individuare le singole fattispecie, la cui gravità o reiterazione comporta la sanzione disciplinare del licenziamento. E' opportuno sottolineare come, invece, l'attuale codice di comportamento, emanato con il dpr 62/2013, preveda già, all'art.16, specificatamente le fattispecie di violazione sanzionabili con il licenziamento. La disposizione f-*quinquies* è invece inconferente. La fattispecie è, peraltro, più correttamente individuata dalla precedente lettera f-quater, che prevede l'eventuale licenziamento quale conseguenza di una sommatoria di provvedimenti disciplinari (ritualmente) contestati.

Emendamento all'articolo 16 dello schema di decreto legislativo (Modifiche all'articolo 55 *quinquies* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 – False attestazioni o certificazioni)

a) stralciare il comma 3 bis

Relazione illustrativa

La norma predetermina i contenuti del contratto collettivo, comprimendo la libertà negoziale.

La disposizione delinea, peraltro, fattispecie**,** *(ingiustificate assenze)* già sanzionabili.

Emendamento all'articolo 42 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 – Diritti e prerogative sindacali nei luoghi di lavoro

a) al comma 3 dopo le parole "di cui al comma 2" sono aggiunte le seguenti parole. *"per il personale non dirigenziale";*

b) al comma 3 è aggiunto il seguente periodo: *"La sottoscrizione degli accordi della contrattazione collettiva integrativa con le rappresentanze del personale dirigenziale avviene verificando che le organizzazioni sindacali che aderiscono all'ipotesi di accordo rappresentino nel loro complesso almeno il 51 per cento del dato associativo".*

In subordine

a) al comma 9 è aggiunto il seguente periodo: *"Fino all'elezione delle rappresentanze unitarie del personale dirigenziale, alle organizzazioni sindacali ammesse alla contrattazione nazionale competono le prerogative sindacali delle rappresentanze unitarie, nella misura definita dal contratto collettivo quadro".*

Relazione illustrativa

La **CONFEDIR** ha sempre sostenuto in sede ARAN, fin dal 2008, che il modello delle rappresentanze sindacali unitarie non è idoneo per le aree dirigenziali, in quanto tale forma di rappresentanza non appare coerente con la natura delle funzioni svolte da tale categoria, dove sullo stesso tavolo di trattativa siedono dirigenti in rappresentanza della amministrazione che eleggono al tempo stesso i rappresentanti delle RSU. Tale confusione e commistione fra parte e controparte, aldilà di qualsiasi regola di democrazia diretta, potrebbe incidere negativamente sulle normali relazioni sindacali e persino sulle attività istituzionali delle amministrazioni.

C'è, inoltre, l'impossibilità materiale di realizzare meccanismi elettorali nella maggior parte delle strutture amministrative territoriali, considerato il numero sempre più limitato di dirigenti in servizio.

Emendamento all'articolo 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 – trattamento economico

a) il comma 1 è sostituito dal seguente: *"Il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi, fatto salvo, in assenza di diversa disciplina di Contratto Collettivo Nazionale, quanto previsto all'articolo 40, commi 3*-ter *e all'articolo 47*-bis, *comma 1"*.

Relazione illustrativa

La modifica proposta è nell'ottica di restituire alla contrattazione collettiva un ruolo preminente.

Emendamento all'articolo 46 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 – Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

a) al comma 4 la parola ARAN è sostituita da *"CNEL";*

b) al comma 4 è aggiunto il seguente periodo: *"Il rapporto è presentato altresì alle Confederazioni Sindacali maggiormente rappresentative, di cui all'art.43 comma 4"*.

Relazione illustrativa

L'ARAN legalmente rappresenta le Pubbliche Amministrazioni pertanto è necessario affidare la funzione di cui al comma 4 dell'art. 46 del decreto legislativo 165/2001 al CNEL organo costituzionale presso il quale è istituito ai sensi dell'art. 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936 l'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro, nonché una banca dati sul mercato del lavoro, sui costi e sulle condizioni di lavoro.

Il rapporto deve essere presentato alle Parti sociali in quanto Confederazioni maggiormente rappresentative ai sensi dell'art. 43 del decreto legislativo 165/2001 e rappresentate in seno al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

Emendamento all'articolo 47 bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 -

a) il comma 1 è così sostituito *"Salvo diversa disciplina prevista nei Contratti Collettivi Nazionali, decorsi sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria che dispone in materia di rinnovi dei contratti collettivi per il periodo di riferimento, gli incrementi previsti per il trattamento stipendiale possono essere erogati in via provvisoria previa deliberazione dei rispettivi comitati di settore, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative. salvo conguaglio all'atto della stipulazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro. 2. In ogni caso a decorrere dal mese di aprile dell'anno successivo, salvo diversa disciplina prevista nei Contratti Collettivi Nazionali, alla scadenza del contratto collettivo nazionale di lavoro, qualora lo stesso non sia ancora stato rinnovato e non sia stata disposta l'erogazione di cui al comma 1, e' riconosciuta ai dipendenti dei rispettivi comparti di contrattazione, nella misura e con le modalità stabilite dai contratti nazionali, e comunque entro i limiti previsti dalla legge finanziaria in sede di definizione delle risorse contrattuali, una copertura economica che costituisce un'anticipazione dei benefici complessivi che saranno attribuiti all'atto del rinnovo contrattuale"*.

Relazione illustrativa

La **CONFEDIR** ribadisce con le proposte modificative sopra riportate la necessità di ritagliare più spazio alla contrattazione, valorizzandola nel rispetto del diritto di rappresentanza.

Emendamento all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 – Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi

a) al comma 1 bis dopo le parole "che rivestano" sono stralciate le seguenti parole *"o abbiano rivestito negli ultimi due anni"* e dopo le parole "o che abbiano" sono stralciate *"avuto negli ultimi due anni"*.

Relazione illustrativa

Le limitazioni imposte ai dirigenti sindacali sono eccessive come evidenziato anche da ANAC.

Emendamento all'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 – Codice di comportamento

a) dopo le parole "il Governo" sono inserite le seguenti parole *"sentite le Confederazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 43"*.

Relazione illustrativa

Le Confederazioni sindacali nel rispetto del diritto di rappresentanza possono offrire su questa materia il loro contributo.

Emendamento all'articolo 55 *quater* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 - Licenziamento disciplinare

a) al comma 3 quater dopo le parole *"per i mezzi di informazione"* stralciare le parole *"e comunque l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento"*.

Relazione illustrativa

La sanzione edittale minima, prevista della norma in oggetto, risulta più elevata rispetto a quella contemplata per fattispecie considerate più gravi dall'ordinamento penale, quali le ipotesi di concussione e di corruzione propria.

Emendamento all'articolo 20 dello schema di decreto legislativo (Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni)

a) al comma 1 la lettera a) è sostituita dalla seguente: *"abbia avuto, nell'arco degli ultimi diciotto mesi, un periodo di contratto a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione";*
b) al comma 1 la lettera b) è sostituita dalla seguente: *"sia stato già selezionato dalla medesima amministrazione con procedure di selezione pubblica";*
c) al comma 1 dopo le parole *"personale non dirigenziale"* aggiungere le seguenti parole: *"ed i medici sanitari";*

Relazione illustrativa

Come affermato nel corso della riunione a Palazzo Vidoni la **CONFEDIR** pur apprezzando l'intervento legislativo in materia di precariato lo considera insufficiente e discriminatorio in quanto esclude il personale dirigenziale della sanità. Per quest'ultimo si prevede la proroga di

precedenti normative, inadeguate per superare il precariato medico (circa 9500 medici e sanitari), garantire l'applicazione della normativa in materia di orario di lavoro, adeguare gli organici agli standards ministeriali sulle strutture pubbliche, dare concreta attuazione ai LEA e al piano vaccinazioni da poco varato.

Il provvedimento, tuttavia, andrebbe meglio specificato in alcune parti in modo da renderlo più aderente alle necessità effettive delle amministrazioni e del personale coinvolto nelle stesse.

In particolare appare necessario in merito alle nuove disposizioni sul lavoro flessibile nella PA (Capo IV art. 9 e Capo IX art. 20) tenere conto dell'esito delle precedenti disposizioni di legge al riguardo che hanno interessato negli anni scorsi questa materia. Se infatti (art. 9) sembra utile, con le dovute eccezioni, individuare in modo definito le tipologie di contratto flessibile che nella PA possono essere stipulate (*contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e contratto di somministrazione lavoro*), la motivazione fornita per ricorrere alle stesse forme contrattuali e cioè *"comprovate esigenze di carattere temporaneo o eccezionale"*, sembrerebbe troppo generica per limitare davvero la diffusione del precariato.

C'è dunque il rischio che il ricorso alle stesse tipologie contrattuali venga reiterato anche in futuro o che si creino molti contenziosi, come già è accaduto.

Le motivazioni del ricorso al lavoro flessibile andrebbero quindi approfondite e meglio dettagliate.

Fondamentale poi è l'individuazione di un percorso ben definito che consenta l'effettiva acquisizione da parte delle amministrazioni di quel personale che avendo già prestato servizio a tempo determinato abbia i requisiti utili per la stabilizzazione.

Sembra infatti importante in alcune amministrazioni, ad esempio nell'ambito degli Enti di ricerca dove i contratti flessibili sono prevalentemente a progetto e quindi a durata variabile, che i requisiti richiesti al personale per il passaggio a tempo indeterminato siano meno stringenti. Laddove infatti non fosse compreso in questa tornata tutto il personale interessato alla stabilizzazione, si formerebbero delle sacche di precariato "*residuo*", come già è accaduto in passato, che dovrebbero essere così successivamente riassorbite. Ad evitare ciò e anche perché l'operazione sia efficace, occorre allora modificare il requisito richiesto di "*presenza in servizio*" per il personale interessato al momento della stabilizzazione ed anche rendere più generale il requisito relativo alla pregressa entrata in servizio, sostituendo la *"procedura concorsuale"* con una *"selezione pubblica"*. Nelle varie amministrazioni, infatti, in questi anni sono state utilizzate differenti modalità, se pur tutte di tipo pubblico, per l'acquisizione di personale a tempo determinato.

Emendamento all'articolo 23 dello schema di decreto legislativo (Salario accessorio e sperimentazione)

a) la norma deve essere stralciata dallo schema di decreto legislativo.

Relazione illustrativa

Il comma 1 dell'art. 23 predetermina contenuti del contratto collettivo, comprimendo la libertà negoziale ed il comma 2 istituisce nuovamente un blocco alla contrattazione in contrasto con quanto statuito dalla sentenza della Corte Costituzionale n.178 del 2015.

ATTO DEL GOVERNO 391

Schema di decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r) della legge 7 agosto 2015, n. 124

Osservazioni ed emendamenti

Osservazioni

Il provvedimento in oggetto tende a definire e riconoscere gli organismi per stabilire e rilevare la *"performance"* delle attività anche dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni, al fine di erogare gli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa, e, comunque tutti i trattamenti retributivi (riconoscimento delle progressioni economiche, attribuzione incarichi dirigenziali etc.) legati alla *"performance".*

Pur apprezzando il superamento delle fasce di valutazione introdotte dalla legge Brunetta che avevano creato delle gabbie, da noi ripetutamente contestate e mai entrate in funzione a causa del blocco della contrattazione, lo schema di decreto legislativo presenta, comunque, alcune criticità.

La **CONFEDIR** propone l'abrogazione di alcuni principi generali contenuti nell'art. 1 dello schema di decreto legislativo in particolare quelli esplicitati dal comma 5 dell'art. 3 in quanto dispongono genericamente il rispetto delle disposizioni del Titolo II della legge 150/2009, - che prevede peraltro svariati adempimenti in carico agli organi di indirizzo politico amministrativo - quale condizione per l'erogazione di premi e componenti del trattamento retributivo legati alla performance a tutto il personale. Con la conseguenza paradossale che, nell'ipotesi in cui tali Organi non predisponessero gli atti di loro competenza, il personale verrebbe privato di parte del salario accessorio.

Occorre precisare che, negli enti locali, appare quanto meno difficoltoso, nel caso di *gestione associata di funzioni* da parte di più enti, stabilire unitariamente gli obiettivi specifici di espletamento di tali funzioni. La peculiare caratteristica degli Enti stessi (Stato, Provincie, Regioni etc.) mal si concilia, poi, con quanto stabilito all'art. 6, in cui la valutazione della performance organizzativa dovrebbe essere predisposta sulla base di modelli definiti dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Stupisce, poi, voler delegare (art. 13) ai cittadini, (anche in forma associata?) il processo di misurazione delle performance - e solo nel settore pubblico. Ciò sarebbe in netto contrasto con l'indipendenza e la libertà dirigenziale.

Perplessità emergono anche in ordine alla clausola finanziaria, ove non sono previsti maggiori oneri per la finanza pubblica, laddove una semplice e sintetica *"analisi dei costi"* smentisce tale assunto.

Emendamenti

Emendamento all'articolo 1 dello schema di decreto legislativo (Modifiche all'articolo 3 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 – Principi generali)

a) stralciare i commi 5 e 5-*bis*.

Relazione illustrativa

Il comma 5 pone genericamente il rispetto delle disposizioni del Titolo II, - che prevede, peraltro, svariati adempimenti in carico agli organi di indirizzo politico amministrativo - quale condizione per l'erogazione di premi e componenti del trattamento retributivo legati alla performance, *a tutto il personale.* Con la conseguenza paradossale che, nell'ipotesi in cui tali Organi non predisponessero gli atti di loro competenza, *il personale verrebbe privato di parte del salario accessorio*. Gli Organi di indirizzo politico amministrativo, di converso, non sarebbero in alcun modo sanzionati.

Il comma 5 bis confonde, invece, il rendimento lavorativo ordinario, oggetto del contratto di lavoro, con la valutazione della performance, legata necessariamente al salario accessorio. La valutazione della performance, infatti, non rileva al fine dell'erogazione della retribuzione ordinaria.

Emendamento all'articolo 3 dello schema di decreto legislativo (Modifiche all'articolo 5 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 – Obiettivi e indicatori)

a) il comma 01 è sostituito dal seguente: *"Gli obiettivi strategici ed operativi di ogni pubblica amministrazione, sono individuati, nel Piano della performance di cui all'articolo 10, in coerenza con la direttiva annuale adottata ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.286 e con le linee guida, che identificano le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni, in relazione alle attività e ai servizi erogati, anche tenendo conto del comparto di contrattazione di appartenenza in relazione anche al livello e alla qualità dei servizi da garantire ai cittadini, adottate su base triennale con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Per gli enti territoriali, il decreto di cui al primo periodo è adottato previa intesa in sede di conferenza unificata di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131";*

b) il comma 1 è sostituito dal seguente: "*Gli obiettivi strategici pluriennali sono programmati, su base triennale e declinati in obiettivi operativi, di norma annuali. Gli obiettivi sono*

definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative. Gli obiettivi sono definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, e di cui alla normativa economica e finanziaria applicabile alle regioni e gli enti locali. Il conseguimento degli obiettivi operativi annuali costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa. Nelle more dell'adozione delle linee guida di cui al comma precedente, ogni pubblica amministrazione programma e definisce i propri obiettivi, secondo i tempi stabiliti per l'adozione del Piano di cui all'articolo 10, salvo procedere successivamente al loro aggiornamento";

c) è stralciato il comma 1 bis;

d) al comma 2 dopo le parole "gli obiettivi" sono inserite le seguenti parole: "*operativi, declinazione degli obiettivi pluriennali*".

Relazione illustrativa

La definizione *"obiettivi generali"* di cui al comma 01) lettera a), non risulta coerente rispetto alle previsioni contenute nel decreto, in particolare in ordine a quanto previsto dal terzo periodo del comma 1 sull'erogazione dei trattamenti accessori- e dal comma 2 dello stesso art.5, nonché rispetto alle previsioni di cui all'art.4. Il testo risulta, inoltre, poco chiaro anche in merito all'individuazione del soggetto competente alla definizione degli obiettivi. Ed infatti da una parte il comma 01) lettera a) afferma che gli obiettivi generali identificano le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni, in coerenza *"…con gli eventuali indirizzi adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri"*, dall'altra il comma 1) statuisce espressamente che gli stessi *"…sono determinati con apposite linee guida adottate su base triennale con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri".*

Per quanto concerne gli obiettivi delle amministrazioni è opportuno introdurre la distinzione fra obiettivi strategici pluriennali e operativi annuali, coerentemente con quanto previsto all'art.10 comma 1 lettera a). Il riferimento alle linee guida è riportato nel comma precedente.

Il comma 1-*bis* deve essere stralciato in quanto negli enti locali, appare quanto meno difficoltoso, nel caso di gestione associata di funzioni da parte di più enti, stabilire unitariamente gli obiettivi specifici di espletamento di tali funzioni.

Emendamento all'articolo 7 dello schema di decreto legislativo (Modifiche all'articolo 9 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 – Ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale)

a) al comma 1 lettera a) sono aggiunte le seguenti parole: "*ai quali è attribuito un peso rilevante nella valutazione complessiva";*

b) al comma 1 la lettera d) è sostituita dalle seguenti parole: "*alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, in termini di obiettività, coerenza e trasparenza"*.

Relazione illustrativa

La norma originaria *impone* al dirigente, al fine di dimostrare la propria capacità di valutazione, di operare, comunque, *una significativa differenziazione di giudizi*, anche se ciò risultasse di fatto incoerente rispetto alle risultanze obiettive della valutazione delle performance individuali, di cui al comma 2.

Emendamento all'articolo 8 dello schema di decreto legislativo (Modifiche all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 – Piano della performance e Relazione sulla performance)

a) al comma 1 sono stralciate le seguenti parole *"secondo quanto stabilito dall'articolo 15, comma 2, lettera d)"* e sono sostituite dalle seguenti parole: "*redigono e pubblicano sul sito istituzionale ogni anno;*

b) al comma 1 la lettera a) è sostituita dalla seguente *"entro il 31 gennaio, il Piano della performance, documento programmatico triennale, che è definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione e secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell'articolo 3, comma 2, e che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici pluriennali ed operativi annuali di cui all'articolo 5, comma 1 e definisce, con riferimento agli obiettivi finali e intermedi e alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori";*

c) il comma 1 ter è sostituto dal seguente: *"Il Piano delle Performance è adottato in coerenza con le note integrative di cui all'articolo 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, o del piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, di cui all'articolo 19, del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91"*.

Relazione illustrativa

Il riferimento alla presentazione (entro il 10 aprile di ogni anno) alle Camere del DEF risulta ultroneo, dato che necessariamente antecedente alle note integrative di cui all'articolo 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e al piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, di cui all'articolo 19, del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 **(**il disegno di legge del bilancio dello Stato, contenente le note integrative, deve essere presentato alle Camere entro il 20 ottobre di ogni anno e il piano degli indicatori deve essere presentato contestualmente alla medesima legge di bilancio).

Va notato inoltre che, ai sensi dell'art.5 del presente decreto, gli obiettivi delle pubbliche amministrazioni sono individuati nel Piano delle Performance**,** in coerenza con la direttiva annuale adottata ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.286, e come quest'ultima, ai sensi dell'art 14 del D.Lgs 165/01, debba essere adottata comunque entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio.

Emendamento all'articolo 13 dello schema di decreto legislativo (Modifiche all'articolo 19 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 – Criteri per la differenziazione delle valutazioni)

a) dall'articolo 19 bis Partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali è stralciato il comma 1.

Relazione illustrativa

La norma delega ai cittadini il processo di misurazione delle performance, senza specificare peraltro l'espressione *anche in forma associata*. Ciò è in netto contrasto con l'indipendenza e la libertà dirigenziale.