



## SPECIALE RIORDINO DEL LAVORO PUBBLICO

**PA. LIBRANDI (UIL-FPL):  
SUBITO AVVIO TAVOLI  
CONTRATTUALI E PROSE-  
GUO CONFRONTO SUL-  
LA REVISIONE DEL T.U.  
DEL PUBBLICO IMPIEGO**

Dopo l'approvazione al Consiglio dei Ministri degli ultimi 5 decreti attuativi che completano l'iter di riforma della Pubblica Amministrazione targato Madia, aspettiamo in tempi rapidi l'atto di indirizzo all'Aran con cui formalmente si apre la stagione contrattuale." Così Michelangelo Librandi, Segretario Generale della UIL-FPL.

"Nel frattempo, chiediamo al Ministro Madia si prosegua al più presto il confronto per emendare alcune parti del Testo Unico del Pubblico Impiego per noi essenziali, che devono trovare una piena soluzione, per recepire appieno lo spirito e gli obiettivi dell'intesa Governo-Sindacati del 30 Novembre 2016." continua Librandi, che aggiunge "tra le questioni più importanti, un percorso chiaro di stabilizzazione dei precari, il rafforzamento del riconoscimento del ruolo della contrattazione collettiva nella disciplina del rapporto di lavoro pubblico, la valorizzazione dello sviluppo della retribuzione accessoria collegata all'innovazione organizzativa e allo sviluppo della qualità dei servizi a beneficio dei cittadini, la necessità di trovare criteri coerenti con la possibilità di assicurare la graduale introduzione di welfare contrattuale e di agevolazioni fiscali sulla retribuzione accessoria erogata tramite la contrattazione integrativa".

### SCHEDA ILLUSTRATIVA DECRETI RIORDINO LAVORO PUBBLICO (Testo Unico) a cura dell'Ufficio Politiche contrattuali del Pubblico Impiego Uil

Lo schema di decreto legislativo di riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze della P.A. novella il Testo unico e il D.lgs. 150/09 con l'obiettivo di perseguire i fini che Governo e OO.SS. si sono posti con l'accordo dello scorso 30 novembre. Sulla scorta di quest'ultimo si rilevano, infatti, passi in avanti, rispetto alla normativa vigente: il riequilibrio - anche se non completo come nella prima contrattualizzazione del pubblico impiego - del rapporto tra legge e contratto; la ripresa delle relazioni sindacali e della contrattazione decentrata; la stabilizzazione dei precari e, per ultimo, ma non certo per ordine di importanza, il riappropriarsi da parte della contrattazione della regolamentazione dei sistemi di valutazione del personale e, di conseguenza, della corresponsione del salario accessorio legato alla produttività che era stato imbrigliato dalla legge d. Brunetta. La nostra valutazione, quindi, è positiva sul lavoro fatto, anche se resta ancora da modificare qualche punto nei prossimi tre mesi. Vogliamo precisare che il nostro ruolo non è quello di legiferare ma il confronto sul testo lo abbiamo potuto realizzare in quanto stabilito nell'accordo del 30.11.2016.

#### 1) IL RIEQUILIBRIO DEL RAPPORTO TRA LEGGE E CONTRATTO

L'esigenza di restituire alla contrattazione il proprio

ruolo quale sede naturale della disciplina del rapporto di lavoro, in luogo della legge, si sostanzia nelle modifiche di cui all'articolo 2, comma 2, del D.lgs. 165/01.

#### Articolo 2 Fonti

Il passo in avanti in questa disposizione è rilevabile nella dichiarazione di principio secondo la quale le eventuali norme passate, presenti e future, al di fuori del Testo Unico che, invece, mantiene carattere imperativo, potranno essere derogate nelle materie di propria competenza in sede di contrattazione collettiva nazionale. Un'estensione dello spazio rispetto all'attuale Testo Unico, come modificato dalla legge Brunetta, secondo cui la derogabilità è possibile solo ove quando siano le stesse normative a prevederla espressamente. La Uil si è spesa con forza per far sì che la derogabilità della legge da parte del contratto non incontrasse, per il futuro, argini in eventuali previsioni di espresse inde-

rogabilità poste dalle leggi stesse e che il contratto potesse tornare a regolare quelle discipline - ossia quelle attribuite alla contrattazione dalla presente bozza di decreto - nelle quali, negli ultimi anni, è intervenuta la legge, non rendendola più applicabile. Quello su cui abbiamo maggiormente insistito, negli incontri presso la Funzione Pubblica, ed è stato accettato, è che l'intervento del contratto non potesse limitarsi all'esclusiva derogabilità delle norme future, come si sarebbe potuto dedurre da formulazioni precedenti del testo legislativo.

#### 2) LA CONTRATTAZIONE COME METODO DI DEFINIZIONE DI DIRITTI ED OBBLIGHI DEL PERSONALE E LE RELAZIONI SINDACALI

Senonché quali sono le materie assegnate alle relazioni sindacali? Qui intervengono le modifiche di cui agli articoli 5, comma 2, e 40.



### Art. 5 Potere di organizzazione

All'articolo 5 si amplia il ruolo delle rappresentanze dei lavoratori per tutto ciò che è attribuzione esclusiva dei soggetti preposti alla gestione degli uffici, in quanto si passa dalla mera informativa ai sindacati alla possibilità di ricorso a "ulteriori forme di partecipazione ove previste nei contratti". L'intenzione del Legislatore è quella, quindi, di prevedere strumenti che vanno dall'informazione, alla consultazione, fino all'esame congiunto, con un coinvolgimento, di conseguenza, più intenso delle organizzazioni sindacali. Riteniamo, tuttavia, che la formulazione "ulteriori forme di partecipazione" sia foriera di un'imprecisione non da poco, dato che la partecipazione si distingue dall'informazione, consultazione ed esame congiunto, e implica strumenti di relazione sindacale ben diversi come ad esempio potrebbero essere l'azionariato dei dipendenti, la cogestione e gli enti bilaterali. Pertanto, durante l'iter parlamentare del provvedimento non potremo che ribadire la nostra proposta Uil di modifica del termine "partecipazione" in "relazioni sindacali" e in aggiunta la "partecipazione", coerentemente, per lo più, alla linea tracciata dall'accordo del 30 novembre scorso nel quale si parla, per l'appunto, di ripresa di nuove e piene relazioni sindacali. Non pochi dubbi, inoltre, permangono su quanto si stabilisce essere di competenza esclusiva del datore di lavoro pubblico e ci si riferisce, in particolare, alla gestione e all'organizzazione dei rapporti di lavoro. Questo, ancor più alla luce del fatto che l'articolo

dacale di cui all'art. 5. Riteniamo, come Uil, al contrario, che l'organizzazione del rapporto di lavoro debba essere, come lo era prima della riforma Brunetta, materia oggetto di contratto, a differenza dell'organizzazione degli uffici che ovviamente è di pertinenza delle amministrazioni.

### Art. 40 Contratti collettivi nazionali e integrativi

Analizzando l'art. 40 come novellato, il primo comma, nello stabilire che "la contrattazione collettiva disciplina il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali", fa un salto di qualità rispetto alla dizione precedente che la circoscriveva ai soli "diritti ed obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro". Questo positivo passo in avanti è dovuto proprio all'azione del sindacato in questi anni, in particolare della Uil che ha sempre sostenuto il superamento della Brunetta e il ripristino della contrattualizzazione del rapporto di lavoro. Non può non segnalarsi, allo stesso tempo, che il concetto sembra venir depotenziato da quanto si dispone immediatamente dopo. L'asserire, infatti, che essa "si svolge con le modalità previste dal presente decreto" risulta tautologico dato che, fin da principio, si è stabilita l'imperatività delle norme di cui al presente decreto e, allo stesso modo, ci appare pleonastico prevedere, nel secondo comma, che la contrattazione in determinate materie si eserciti nei limiti previsti dalla legge, quindi nel perimetro segnato nelle disposizioni di cui al Testo Unico e, al di fuori delle materie di competenza contrattuale, dalle leggi che incidono sul rapporto di lavoro.

disciplina singolarmente le materie richiamate e, a tal fine, è opportuno continuare la nostra azione per superare proprio i limiti che pone all'esercizio della contrattazione collettiva relativamente alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio e alla mobilità.

### a) Sanzioni e licenziamento: Artt. 55 e seguenti

In primo luogo, il Legislatore tiene a ribadire l'imperatività di questo titolo e, quindi, la sua inderogabilità da parte dei contratti. Il titolo, come novellato dal c.d. decreto dei "furbetti del cartellino", limita l'intervento della contrattazione alle sole fattispecie comportanti rimprovero verbale, pertanto, lo spazio della contrattazione in materia rimane invariato rispetto alle modifiche della Legge Brunetta. Si segnala l'introduzione, ancora una volta, di fattispecie di licenziamento disciplinare, oltre a quelle già elencate dal D.lgs. 150/09 come integrate dall'ultimo decreto in materia di licenziamenti disciplinari, che si aggiungono alle ipotesi di giusta causa di licenziamento. Cosa che la Uil ha sempre criticato e che tenterà di modificare nei prossimi mesi che ci separano dall'approvazione del testo. Come, poi, già dalla Uil evidenziato nelle sedi di audizione parlamentare del provvedimento attuativo della delega Madia in materia di licenziamenti disciplinari, l'irrogabilità del danno di immagine non è assolutamente condivisibile e, pertanto, ne abbiamo richiesto l'eliminazione dal dettato in esame. Innanzitutto perché l'entità del danno viene rimessa ad una valutazione equitativa del Giudice poggiata sulla rilevanza dei mezzi di informazione che ovviamente potrebbe oscillare in base ai periodi dell'anno ed ai casi della cronaca e che, di conseguenza, non ci appare in alcun modo un criterio equo. Non poi di minor importanza l'inconciliabilità di una valutazione equitativa con la previsione, tuttavia, di una sanzione edittale minima. Altro punto dolente dell'articolo è il comma 3-bis, dove si prevede l'unica attribuzione, in sostanza, alla contrattazione in materia. Si assegna, infatti, esplicitamente ai contratti il compito di prevedere le condotte e fissare le corrispondenti sanzioni disciplinari con riferimento alle ipotesi di ripetute e anomale assenze dal servizio, in particolare modo, in continuità con le giornate festive ed i riposi settimanali. Per la Uil è inaccettabile inserire questa parte nei contratti, come abbiamo sostenuto



lo 40 esclude dalla contrattazione le materie oggetto di partecipazione sin-

Del resto, corre a sostegno di questa nostra tesi lo stesso decreto, che



nei vari incontri. Si rischia di far diventare il contratto una sorta di “codice penale”, ben al di fuori dalla sua funzione. Esistono figure professionali che devono svolgere questo compito e tocca a loro essere i controllori e prendere le decisioni. La contrattazione può normare regole che fissino la cornice dei doveri, ma soprattutto deve indicare le tutele da arbitri e le difese in caso di valutazioni non oggettive. L'impostazione del Legislatore è a dir poco paradossale, dato che dopo aver stabilito gran parte della riforma della P.A. in termini inquisitori nei confronti dei pubblici dipendenti, in parte dovuto anche al clima mediatico di criminalizzazione che ha fatto di tuttata l'erba un fascio, in ultima istanza assegna alla contrattazione il compito di stabilire quali sono le condotte e le ulteriori sanzioni per i tanto dibattuti fenomeni di assenteismo, sui quali numeri, ricordiamo sempre, vengono anche conteggiati: malattie (pagate personalmente dai dipendenti pubblici); gravidanze; distacchi e permessi sindacali; legge 104. La Uil ha manifestato con enfasi la propria contrarietà a queste disposizioni inquisitorie, che, per lo più, nei contenuti ripetono quanto già stabilito nell'art. 40 nei contesti della misurazione della performance ai fini della corresponsione del salario accessorio. Come Uil non abbiamo che potuto sottolineare che l'intensità del dettaglio con cui il Legislatore disciplina sanzioni e licenziamenti possa risultare contraddittorio con quanto statuito dall'accordo del 30 novembre, secondo il quale è necessario “segnare una discontinuità con il passato”.

Cosa che non ci pare, in quanto si disattende proprio la premessa dell'accordo che definisce i dipendenti pubblici come “il motore del buon funzionamento della Pubblica Amministrazione”.

**b) Valutazione: Art. 40, commi 3-bis e 4-bis, D.lgs. 165/01 e art. 19 (Criteri per la differenziazione delle valutazioni) D.lgs. 150/09**

Passiamo alla valutazione, richiamando i commi, sempre dell'articolo 40, che regolamentano la contrattazione integrativa (ovviamente connessa alle forme di premialità) e il nuovo art. 191 della 150/09 come modificato. Pur residuando dei rilievi problematici come il profilo della prevalenza della quota dell'accessorio collegata alla performance (che osta non poche doglianze in molti settori della P.A. dato che farebbe venir meno le indennità), possiamo dire che, rispetto al sistema delle gabbie disegnato dal D.lgs. 150/09, c'è un ritorno del ruolo del contratto nella disciplina dei “sistemi” di misurazione delle performance. Già questo aspetto segna una significativa inversione di marcia di fronte all'odioso 25; 50; 25 che ha bloccato negli effetti la contrattazione. Altra battaglia vinta dalla Uil. Al principio della valutazione, tuttavia, il Legislatore lega a doppio filo la lotta ai fenomeni di assenteismo nella pubblica amministrazione. Riteniamo, come Uil, tuttavia, che, come del resto stabilito nell'accordo più volte richiamato, debba esser la contrattazione a stabilire quelle forme di premialità che legate ai tassi di presenza disincentivano e contrastano eventuali fenomeni anomali di assenteismo. A tal fine, trattandosi di

attenzione contrattuale la differenziazione del salario accessorio sulla base della misurazione della performance, è evidente che la previsione espressa di clausole di riduzione delle risorse destinate al trattamento accessorio esulino dalle competenze legislative.

**c) Mobilità: Art. 30 Passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse**

Il Legislatore prevede per la contrattazione la possibilità di integrare esclusivamente i criteri attuativi della disciplina della mobilità volontaria e non. L'art. 40, comma 3-ter, regolamenta, inoltre, il ricorso da parte delle amministrazioni all'atto unilaterale. Nell'accordo del 30 di novembre avevamo concordato che tale atto fosse eccezionale ed esperibile solo nel caso di pregiudizio economico. Nel testo del decreto si riconosce, tuttavia, il ricorso all'atto unilaterale anche qualora il mancato accordo per la stipulazione di un contratto collettivo e il protrarsi delle sue trattative determini un pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa. Rispetto alla formulazione del 165 vigente si prevede in aggiunta la necessità di proseguire le trattative negoziali immediatamente dopo l'esperimento dell'atto unilaterale al fine di pervenire in tempi celeri alla conclusione dell'accordo. A tutela, poi, del rispetto dei principi di buona fede e correttezza tra le parti si stabilisce che la contrattazione nazionale definisce un termine minimo di durata delle sessioni negoziali in sede decentrata oltre il quale l'amministrazione può comunque provvedere in via provvisoria e si istituisce un osservatorio paritetico, tuttavia di mero monitoraggio, presso l'Aran. Senonché rimane il problema, più che dei tempi e delle modalità – alle quali si faceva riferimento nell'accordo del 30 novembre - delle trattative, dell'eventuale durata e del protrarsi nel tempo dell'atto unilaterale, che quanto meno, poi, deve esser motivato per evitare che costituisca una forma per permettere alle singole amministrazioni di stabilire da sole le discipline inerenti il rapporto di lavoro come potrebbe ben avvenire a normativa vigente. E questo ancor più allorché si stabilisce che l'amministrazione può ricorrere alla via unilaterale “in ogni caso” decorsi i tempi di trattativa minimi di cui ai contratti. Per questi motivi abbiamo proposto la soppressione della dizione “in ogni caso” onde evitare i dubbi interpretativi che potrebbe innescare da parte dell'Amministrazione. Segnaliamo positivamente, poi, la modifica del comma 3-quinquies dell'art. 40.

Il Legislatore, infatti, riconosce nei casi di superamento dei vincoli finanziari – ai cui fini dell'accertamento si dispone e riconosce, rispetto alla normativa vigente, la necessità del contraddittorio con l'amministrazione coinvolta - la possibilità di ottemperare all'obbligo di recupero non direttamente nella sola sessione negoziale successiva, ma di poter rimediare alle eventuali violazioni dei vincoli finanziari nelle ulteriori sessioni negoziali, in un numero di annualità che contemperino le esigenze di continuità dell'azione amministrativa con quelle di ristoro della finanza pubblica. È riconosciuta, inoltre, la facoltà per le Amministrazioni che hanno conseguito gli obiettivi di finanza pubblica di compensare le somme da recuperare

Uno dei punti fondamentali dell'accordo sottoscritto il 30 novembre è proprio la liberazione della contrattazione decentrata per sbloccare le sue risorse, renderle esigibili e poter così valorizzare effettivamente il merito degli apporti del personale. Il Legislatore lascia questo compito di semplificazione alla contrattazione.

### 3) LA CONSULTA NAZIONALE PER L'INTEGRAZIONE IN AMBIENTE DI LAVORO DELLE PERSONE CON DISABILITÀ

Altra novità di rilievo del presente schema di decreto è sicuramente l'istituzione presso la Funzione Pubblica di una Consulta che si pone come mission il miglioramento dei livelli di occupazione e la valorizzazione delle capacità



anche attraverso l'utilizzo dei risparmi, certificati dagli organi di revisione, derivanti: da misure di razionalizzazione organizzativa; dal mancato utilizzo, anche in parte, delle risorse disponibili per le assunzioni a tempo indeterminato e da ogni altra misura comportante un contenimento della spesa per il personale ulteriore rispetto a quello già previsto dalla normativa vigente; nonché le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate nei cinque anni precedenti la formalizzazione dei piani di recupero. Come Uil manifestiamo, pertanto, il nostro pieno favore a una disposizione in tal senso che concede finalmente un maggior respiro alle autonomie. Ultimo aspetto affrontato dal nuovo articolo 40, comma 4-ter, è il riordino della disciplina dei **fondi della contrattazione decentrata**.

e delle competenze dei lavoratori disabili nelle pubbliche amministrazioni. La Uil non può che dare il suo pieno sostegno a questa iniziativa, anche se segnala che ai fini della composizione della stessa Consulta si prevede la presenza di due soli rappresentanti delle organizzazioni sindacali e, a tal fine, ha già proposto di aumentare il numero della rappresentanza sindacale dei lavoratori trattandosi di materie attinenti all'ambiente di lavoro. Si introduce, infine, nelle amministrazioni con più di duecento dipendenti, la figura professionale del responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità, la quale assume il compito di garantire un'efficace integrazione nell'ambiente di lavoro dei dipendenti con disabilità per l'appunto.

### 4) IL LAVORO FLESSIBILE E LA STABILIZZAZIONE DEI PRECARI: Art. 7 Gestione delle risorse umane; Art. 35 Reclutamento del personale; Art. 36 Personale a tempo determinato o assunto con forme di lavoro flessibile; Norma transitoria in materia di contratti a tempo determinato.

Sul fronte del superamento del precariato la riforma indica due vie principali: da una parte, l'assunzione a tempo indeterminato dei dipendenti assunti, con procedure concorsuali, a tempo determinato che abbiano maturato tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni e, dall'altra, l'indizione di concorsi con riserva di posti in favore dei precari. A tutto ciò si affiancano: la proroga, limitata alle risorse disponibili per le assunzioni, dei rapporti di lavoro flessibile fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione e il divieto di attivare nuove forme di lavoro flessibile in costanza delle procedure di stabilizzazione appena richiamate. In questo quadro si inserisce la disciplina delle tipologie di rapporto di lavoro flessibile utilizzabili dalle pubbliche amministrazioni. La novella, in sostanza, stabilisce l'applicazione nel pubblico di quanto previsto dal D.lgs. 81/15 nei limiti della disciplina del reclutamento di cui all'art. 35 e di quanto dalla stessa espressamente stabilito, come ad esempio la "causalità" del lavoro flessibile, non richiesta nel settore privato. Il ricorso alle forme flessibili, infatti, deve essere giustificato da comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale. La Uil ha espresso soddisfazione per l'avvio del processo che porterà alla soluzione della precarietà, che ha assunto caratteri patologici nella P.A., tuttavia abbiamo sottolineato la nostra contrarietà circa l'ingresso per vie ufficiali delle tipologie contrattuali flessibili del Jobs Act nel mondo del lavoro pubblico. Il rischio è quello che, in tal modo, forme che la contrattazione, nel settore privato, sta superando, risultino, invece, con i piedi ben saldi nel Pubblico Impiego. In conclusione, per la Uil, non mancano questioni ancora aperte che dovranno essere affrontate nelle sedi opportune nei mesi che verranno, sempre con l'ottica di dare attuazione ai principi dell'accordo del 30 novembre, quali, in particolare: il riequilibrio del rapporto tra legge e contratto in favore di quest'ultimo; la ripresa delle corrette relazioni sindacali nel pubblico impiego; le sanzioni disciplinari ed i licenziamenti.