



# PUNTO CONTRATTI

---

*Contratti ♥ i Tuoi Diritti!*

**SCHEMA DI DECRETO PER LA REVISIONE DEL  
TESTO UNICO DEL PUBBLICO IMPIEGO**

**Testo con commento**

- Parte I -

*Il 23 febbraio scorso il Consiglio dei Ministri ha approvato gli schemi di decreti legislativi relativi alle modifiche e integrazioni al Testo Unico del pubblico impiego (Decreto legislativo 165/2001) e al Decreto legislativo 150/2009.*

*I testi, successivamente alla "bollinatura" da parte della Ragioneria Generale dello Stato (che è intervenuta inserendo modifiche di un qualche rilievo), continueranno ora il loro iter verso l'approvazione definitiva che dovrà avvenire entro novanta giorni dalla data in cui sono stati licenziati parte del Governo.*

*Siamo, quindi, in una fase che è ancora per sua stessa natura provvisoria e dentro la quale occorrerà promuovere tutte le iniziative di confronto e pressione – formali e informali – per cercare di migliorare il testo.*

*Ciò nonostante, abbiamo ritenuto di produrre qualche scheda di commento sulle questioni che rivestono per noi maggiore interesse, come strumento utile – si spera – per leggere le principali modifiche che al momento attuale sono in campo e poter orientare, per questa via, la discussione con le lavoratrici e i lavoratori anche in relazione al rapporto esistente fra questi testi, l'accordo del 30 novembre scorso e il riavvio della stagione contrattuale.*

*Le occasioni non mancheranno, vista la prosecuzione della campagna #con2si che ci vedrà impegnati fino alla definitiva approvazione delle leggi oggetto dei quesiti referendari.*

*Un lavoro, questo dei commenti, che ovviamente aggiorneremo in modo definitivo una volta concluso l'iter dei provvedimenti in questione.*



# Il rapporto fra legge e contratto: le relazioni sindacali

Uno degli aspetti principali per verificare la rispondenza del testo attualmente in discussione (che deve quindi essere ancora oggetto del lavoro emendativo) con i contenuti dell'accordo del 30 di novembre 2016 riguarda certamente il rapporto fra legge e contratto; si verifica, cioè, del tutto o in parte, quella inversione di tendenza tesa a riequilibrare questo rapporto a favore della contrattazione così come il Governo si era impegnato a fare, a partire da una nostra rivendicazione? Per rispondere a questa domanda è necessario procedere ad un'analisi comparata e combinata del vecchio testo di legge e della proposta in campo per quanto riguarda gli articoli 2 (comma 2), 5 (ancora comma 2) e 40. Sono gli articoli che normano, rispettivamente, la gerarchia delle fonti, il potere di organizzazione e la contrattazione collettiva. Cominciamo dall'articolo 2 comma 2.

## Art. 2 Fonti

(...)

2. 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, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che **introducano** 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 e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, **solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge.**

3-bis. Nel caso di nullità delle disposizioni contrattuali per violazione di norme imperative o dei limiti fissati alla contrattazione collettiva, si applicano gli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile.

(...)

2. 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 che costituiscono disposizioni a carattere imperativo. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che **introducano o 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 **nelle materie affidate alla contrattazione collettiva ai sensi dell'articolo 40, comma 1, e nel rispetto dei principi stabiliti dal presente decreto**, da successivi contratti o accordi collettivi **nazionali** e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili.

3-bis. *Identico*

Come si può vedere, l'articolato attualmente in vigore (nella colonna di sinistra) prevede la possibilità che la contrattazione deroghi la legge esclusivamente nel caso in cui la legge stessa (in materia di lavoro pubblico) preveda esplicitamente la propria derogabilità.

Il testo in discussione, pur non restituendo ancora una potestà di deroga completa alla contrattazione ripristina questa possibilità, entro i limiti stabiliti del decreto, per le materie ora demandate esplicitamente alla contrattazione dal successivo articolo 40: le materie sono provvedimenti disciplinari, mobilità e sistemi di valutazione legati alla corresponsione del salario accessorio.

L'articolo 40 contiene anche altre importanti modifiche rispetto al testo di legge attualmente in vigore.

In primo luogo, al comma 1, sancisce che la contrattazione dovrà disciplinare il rapporto di lavoro nel suo insieme e non più solamente, come ora, diritti e doveri oltre al sistema delle relazioni sindacali.

Dopo aver elencato, come osservato più sopra, le materie oggetto di contrattazione che – per rimando dell'articolo 2 – potrà derogare la norma, stabilisce, richiamando l'articolo 5 comma 2, che l'organizzazione degli uffici non potrà essere oggetto di contrattazione ma solo di informazione o "delle ulteriori forme di partecipazione" che potranno essere previste dai futuri contratti nazionali.

## **Art. 40 Contratti collettivi nazionali e integrativi**

1. La contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali. Sono, in particolare, escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nonché quelle di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421. Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge.

1. La contrattazione collettiva disciplina il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali e si svolge con le modalità previste dal presente decreto. Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità, la contrattazione collettiva è consentita nei limiti previsti dalle norme di legge. Sono escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nonché quelle di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

## Art. 5 Potere di organizzazione

1. Le amministrazioni pubbliche assumono ogni determinazione organizzativa al fine di assicurare l'attuazione dei principi di cui all'articolo 2, comma 1, e la rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa.

2. 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 in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatti salvi la sola informazione ai sindacati per le determinazioni relative all'organizzazione degli uffici ovvero, limitatamente alle misure riguardanti i rapporti di lavoro, l'esame congiunto, ove previsti nei contratti di cui all'articolo 9. Rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici.

1. *Identico*

2. 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, **nel rispetto del principio di pari opportunità, e in particolare la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici** sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, **fatte salve la sola informazione ai sindacati ovvero le ulteriori forme di partecipazione**, ove previste nei contratti di cui all'articolo 9.

Ne consegue che, se il decreto fosse approvato per come è formulato attualmente, saremmo di fronte ad un impianto che, per quanto riguarda la relazione fra legge, contratto e contrattazione, sarebbe articolato secondo un schema di questo tipo:

- Contrattazione autorizzata a derogare le norme, nei limiti definiti dal decreto su: disciplinari, sistemi di valutazione collegati alla produttività, mobilità;
- Contrattazione sulle materie definite dai CCNL che non può comunque riguardare l'organizzazione del lavoro;
- Altri istituti legati alle relazioni sindacali e alla partecipazione, così come definiti dai CCNL, che potranno occuparsi anche di organizzazione del lavoro.

Si tratta, seppur attraverso un gioco di rimandi che meriterebbe di essere semplificato per renderne più chiari i contenuti, di uno schema che si approssima al sistema di relazioni sindacali previsto negli ultimi contratti nazionali che abbiamo sottoscritto.

Non siamo (ancora) ad una formulazione che ci consenta, su questo argomento, di esprimere una piena soddisfazione, ma il nostro giudizio è che la direzione intrapresa sia nel perimetro dei principi dell'accordo del 30 novembre anche se non ancora pienamente coerente con un sistema certo sulle titolarità piene della contrattazione collettiva in materia di organizzazione del lavoro. Gli emendamenti che chiederemo di approvare vanno nella direzione di maggiore chiarezza ed esplicitazione della pienezza delle relazioni sindacali.

La riscrittura dell'articolo 40 tratta anche di altri punti per noi sensibili.

Il primopassaggio significativo, al comma tre bis, fotografa una conseguenza del ridimensionamento della normativa brunettiana su valutazioni e premi, stabilendo che una parte maggioritaria delle risorse stanziata a titolo di trattamento accessorio sia destinato alla retribuzione collegata alla performance genericamente intesa, superano la formulazione precedente che finalizzava la maggioranza delle risorse al riconoscimento delle performance individuali.

## **Art. 40 Contratti collettivi nazionali e integrativi**

(...)

3. 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. La durata viene stabilita in modo che vi sia coincidenza fra la vigenza della disciplina giuridica e di quella economica.

3-bis. Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dell'articolo 7, comma 5, e dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance ai sensi dell'articolo 45, comma 3. A tale fine destina al trattamento economico accessorio collegato alla performance **individuale** una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato. Essa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei

(...)

3. *Identico*

3-bis. Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dell'articolo 7, comma 5, e dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance ai sensi dell'articolo 45, comma 3. **A tale fine destina al trattamento economico accessorio collegato alla performance una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato.** Essa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei

limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. I contratti collettivi nazionali definiscono il termine delle sessioni negoziali in sede decentrata. Alla scadenza del termine le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione.

3-ter. **Al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica**, qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, **fino alla successiva sottoscrizione**. Agli atti adottati unilateralmente si applicano le procedure di controllo di compatibilità economico-finanziaria previste dall'articolo 40-bis.

limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. I contratti collettivi nazionali definiscono il termine delle sessioni negoziali in sede decentrata. Alla scadenza del termine le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione.

3-ter. 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 nazionali possono individuare un 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 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.**

Il comma tre-ter riscrive la normativa relativa agli **atti unilaterali**; lo fa discostandosi abbastanza dai contenuti dell'accordo del 30 novembre e ipotizzando due fattispecie diverse nelle quali le amministrazioni possano procedere unilateralmente:

La prima riguarda il caso in cui lo stallo nelle trattative determini un pregiudizio alla funzionalità amministrativa dell'amministrazione

La seconda riguarda il protrarsi delle trattative oltre il termine minimo che i contratti dovranno individuare.

In entrambi i casi l'adozione dell'atto unilaterale avrebbe natura provvisoria, come ora, con la differenza che nel primo caso la prosecuzione della trattativa sarebbe contestuale.

Viene inoltre ipotizzata la creazione di un osservatorio paritetico presso l'Aran con il compito di monitorare l'andamento del "fenomeno".

Al di là del mancato riferimento al pregiudizio di carattere economico per come indicato nell'accordo di novembre, nel merito si può osservare che, mentre nella seconda fattispecie ci si troverebbe di fronte alla legificazione di un contenuto già sostanzialmente presente nei contratti per le situazioni in cui non si raggiunga un accordo, la prima delle situazioni descritte si caratterizza per l'eccessiva genericità del riferimento alla "funzionalità amministrativa".

Va comunque sottolineato che, di per se, la prescrizione della contestuale prosecuzione delle trattative "al fine di pervenire celermente alla sottoscrizione dell'accordo" costituisce un elemento migliorativo rispetto alla formulazione in essere, che non fissa termini per la ripresa del confronto limitandosi a definire la provvisorietà dell'atto unilaterale in prospettiva di una non meglio definita successiva sottoscrizione.

Come già evidenziato precedentemente una delle materie che viene restituita alla contrattazione (nazionale) è la mobilità. La modifica è inserita al comma 2.2 dell'articolo 30, quello inerente al passaggio diretto fra amministrazioni diverse. La modifica, che riguarda la possibilità che la contrattazione integri i criteri e le modalità previste del decreto è particolarmente importante, in quanto le parti modificabili sono quelle relative alla mobilità obbligatoria nell'abito di cinquanta chilometri.

### **Art. 30 Passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse**

1. Le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, appartenenti a una qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento, previo assenso dell'amministrazione di appartenenza. Le amministrazioni, fissando preventivamente i requisiti e le competenze professionali richieste, pubblicano sul proprio sito istituzionale, per un periodo pari almeno a trenta giorni, un bando in cui sono indicati i posti che intendono ricoprire attraverso passaggio diretto di personale di altre amministrazioni, con indicazione dei requisiti da possedere. In via sperimentale e fino all'introduzione di

1. *Identico*



nuove procedure per la determinazione dei fabbisogni standard di personale delle amministrazioni pubbliche, per il trasferimento tra le sedi centrali di differenti ministeri, agenzie ed enti pubblici non economici nazionali non è richiesto l'assenso dell'amministrazione di appartenenza, la quale dispone il trasferimento entro due mesi dalla richiesta dell'amministrazione di destinazione, fatti salvi i termini per il preavviso e a condizione che l'amministrazione di destinazione abbia una percentuale di posti vacanti superiore all'amministrazione di appartenenza. Per agevolare le procedure di mobilità la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica istituisce un portale finalizzato all'incontro tra la domanda e l'offerta di mobilità.  
(...)

2. Nell'ambito dei rapporti di lavoro di cui all'articolo 2, comma 2, i dipendenti possono essere trasferiti all'interno della stessa amministrazione o, previo accordo tra le amministrazioni interessate, in altra amministrazione, in sedi collocate nel territorio dello stesso comune ovvero a distanza non superiore a cinquanta chilometri dalla sede cui sono adibiti. Ai fini del presente comma non si applica il terzo periodo del primo comma dell'articolo 2103 del codice civile. Con decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa consultazione con le confederazioni sindacali rappresentative e previa intesa, ove necessario, in sede di conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, possono essere fissati criteri per realizzare i processi di cui al presente comma, anche con passaggi diretti di personale tra amministrazioni senza preventivo accordo, per garantire l'esercizio delle funzioni istituzionali da parte delle amministrazioni che presentano carenze di organico. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano ai dipendenti con figli di età inferiore a tre anni, che hanno diritto al congedo parentale, e ai soggetti di cui all'articolo 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e successive modificazioni, con il consenso degli stessi alla prestazione della propria attività lavorativa in un'altra sede.  
(137) (150)

2. *Identico*

(...)

2.2 Sono nulli gli accordi, gli atti o le clausole dei contratti collettivi in contrasto con le disposizioni di cui ai commi 1 e 2.

(...)

2.2 **I contratti collettivi nazionali possono integrare le procedure e i criteri generali per l'attuazione di quanto previsto dai commi 1 e 2.** Sono nulli gli accordi, gli atti o le clausole dei contratti collettivi in contrasto con le disposizioni di cui ai commi 1 e 2.

Da ultimo, tre sono i rimandi alla contrattazione presenti nel decreto per la parte relativa ai provvedimenti disciplinari:

Il primo (immutato), è al comma 3 dell'articolo 55 laddove si prevede che la contrattazione nazionale possa disciplinare, per i casi al di fuori del licenziamento disciplinare, procedure conciliative non obbligatorie.

Il secondo (immutato) dispone che, per le sanzioni per cui è previsto il rimprovero verbale si applichi la disciplina prevista dai CCNL - Articolo 55-bis comma 1

Viene introdotto, infine, all'articolo 55-quinquies, il comma 3-bis che dispone: "I contratti collettivi nazionali individuano le condotte e fissano le corrispondenti sanzioni disciplinari con riferimento alle ipotesi di ripetute e anomale assenze dal servizio in continuità con le giornate festive e di riposo settimanale, nonché con riferimento ai casi di anomale assenze collettive in determinati periodi nei quali è necessario assicurare continuità nell'erogazione dei servizi all'utenza".

**FUNZIONE  
PUBBLICA**

**CGIL**