



Il Testto Unico

Dopo due anni di discussioni, intercalate da sentenze della Corte costituzionale, sono stati elaborati i decreti delegati.

Quello che doveva essere un nuovo testo unico del pubblico impiego si è trasformato in un recepimento di emendamenti e in una nuova stratificazione di norme. Restano irrisolti i nodi di fondo ovvero l'indipendenza della pubblica amministrazione dal potere politico, il ruolo della dirigenza gravata di responsabilità ma senza un ruolo decisionale effettivo, la riduzione dell'apparato burocratico. Persiste l'equivoco dell'equiparazione tra amministrazione e datore di lavoro privato, senza consentire al servizio pubblico di competere realmente con i servizi privati. Un'altra occasione perduta, un'altra falsa riforma annegata in un mare di parole. Ripetuta ossessivamente la frase "senza nuovi oneri per la finanza pubblica", ma senza investimenti non si fanno le Riforme, mentre il patrimonio umano e culturale del servizio pubblico continua a deteriorarsi. Non è certo con questi rattoppi che si costruisce il futuro per i lavoratori pubblici e per i servizi a sostegno dei diritti fondamentali.

Di seguito il dettaglio delle modifiche apportate al D.lgs 165/2001.

1. I contratti possono derogare le norme legislative (se la legge non lo vieta) mentre fino ad ora potevano derogare solo se la legge lo consentiva. Più potere negoziale in materia di rapporto di lavoro ma resta l'esclusione sull'organizzazione del lavoro.

È un cambiamento sostanziale nell'equilibrio tra leggi e contratti almeno sul piano teorico. Le questioni relative al rapporto di lavoro sarebbero di competenza contrattuale mentre l'organizzazione del lavoro di pertinenza legislativa nonché prerogativa datoriale. Esplicitamente "le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro 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".

2. Il perimetro tra rapporto di lavoro e organizzazione del lavoro. Il nodo degli incarichi dirigenziali.

Nel descrivere il perimetro del rapporto di lavoro e l'organizzazione del lavoro il legislatore si è comunque premurato di escludere dalla negoziazione come ribadito all'articolo 40: "La contrattazione collettiva disciplina il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali e



del Pubblico impiego



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". Il nodo resta quello degli incarichi dirigenziali che sono non solo materia di organizzazione del lavoro ma anche di rapporto di lavoro, con una contraddizione tra la ventilata apertura alla negoziazione di questo fondamentale argomento e la loro esplicita esclusione. Perlomeno i criteri generali di attribuzione degli incarichi dovrebbero rientrare nelle prerogative della negoziazione.

3. Un nuovo strumento sindacale: la partecipazione. Realtà o fantasia?

Dopo la concertazione, la consultazio-



GIORGIO CAVALLERO
Vice Segretario Nazionale Anaao Assomed

“Nessuna stretta sulle esternalizzazioni confermate dall'art.6 bis

ne, l'esame congiunto ecco che appare un nuovo strumento dai contorni assai vaghi: la partecipazione. Saranno i prossimi contratti a doverla disciplinare sottraendola alla vaghezza del dettato.

4. Confermate le modalità di esternalizzazione.

Nessuna stretta sulle esternalizzazioni confermate dall'art.6 bis “gli Enti sono autorizzati ad acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione e di adottare le necessarie misure in materia di personale”. La cancellazione dell'obbligo di ridurre la pianta organica non pare modificare sostanzialmente la norma, mentre viene introdotto il congelamento dei fondi in caso di esternalizzazione.

5. Per la mobilità volontaria resta il nulla osta dell'amministrazione di appartenenza.

Anche per i sanitari che lo avevano previsto nei loro contratti resta necessario il consenso dell'amministrazione di appartenenza per il trasferimento.

6. Fabbisogni e dotazioni organiche solo con informativa sindacale.

Fabbisogni con piani triennali e solo informazione preventiva alle organizzazioni sindacali. Quanto ai piani triennali per determinare i fabbisogni occorre attendere le linee di indirizzo, concordare il piano in sede di Conferenza Stato Regioni prima di procedere alle assunzioni. Meccanismo lungo e complesso, anche la promessa di un turnover al 100% nel 2018 è tutta da verificare.

7. Rafforzato e chiarito il divieto di utilizzo di contratti atipici per il lavoro subordinato.

Viene ribadita la natura illegale di determinati contratti atipici in auge presso le pubbliche amministrazioni. Cancellati i contratti di collaborazione coordinata e continuativa e l'utilizzo di tali contratti per attività proprie di lavoro subordinato. Già la precedente normativa era esplicita ma la novità è il danno erariale e la specificazione che vengono espressamente vietate le prestazioni “personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale”. Spudoratamente tali contratti sono stati utilizzati per attività tipicamente subordinate come l'esecuzione di turni e guardie, già con la vecchia normativa, provocando cause risarcitorie e di condanna delle amministrazioni. Prevista anche per il lavoro flessibile la necessità di adeguare il reclutamento alle norme di selezione pubblica. Chiarito che il contratto di riferimento può essere solo quello sottoscritto in Aran. Confermato che non è possibile ricorrere alla somministrazione di lavoro per l'esercizio di funzioni direttive e dirigenziali. Con questi ulteriori chiarimenti ci sono tutte le condizioni per fermare la creazione di nuovi precari non contrattualizzati nella dirigenza.

8. Nuove norme e organismi a sostegno della disabilità e del collocamento obbligatorio

9. Recepite nel testo unico alcune modifiche della contrattazione

L'articolo 40 recepisce alcune significative modifiche della Legge 150 quali le norme sulle aree di contrattazione, non più di quattro, un area o una se-



zione è riservata alla dirigenza sanitaria, l'elenco delle materie oggetto di contrattazione, quelle soggette alla sola "partecipazione sindacale e quelle escluse dalla contrattazione.

La contrattazione collettiva integrativa dovrebbe destinare "per l'ottimale perseguimento degli obiettivi organizzativi ed individuali, una quota prevalente delle risorse finalizzate ai trattamenti accessori comunemente denominati".

Previste limitazioni all'applicazione unilaterali dei contratti decentrati soggetti a verifica nazionale in apposito tavolo di monitoraggio presso Aran e limitato nel tempo con asseverazione delle motivazioni aziendali.

Previsto che contratti collettivi nazionali di lavoro devono prevedere apposite clausole che impediscono incrementi della consistenza complessiva delle risorse destinate ai trattamenti economici accessori in caso di incrementi delle assenze anomali rispetto alla media nazionale o in coincidenza con festività. Altro compito affidato al contratto nazionale è quello della razionalizzazione e semplificazione delle discipline in materia di dotazione ed utilizzo dei fondi destinati alla contrattazione integrativa.

10. **Sanzioni disciplinari e licenziamento disciplinare**

Persiste sia pur attenuata la confusione tra responsabilità dirigenziale e disciplinare.

Infatti la valutazione negativa per ciascun anno dell'ultimo triennio (in precedenza si parlava unicamente di ultimo triennio), può dar luogo al licenziamento disciplinare. Sostanzialmente invariato il lungo elenco delle violazioni che possono determinare il licenziamento, particolare enfasi alle false certificazioni e alle assenze che per i dirigenti sono particolarmente gravose in quanto rispondono anche per la mancata denuncia di assenze del personale di riferimento. Si recepisce la marea mediatica sui furbetti del cartellino. L'impianto è poliziesco e favorisce atteggiamenti delatori potenzialmente inquietanti. Sarà da difendere con i denti il comitato dei garanti e le sue prerogative in particolare quella di revocare i licenziamenti.

Discriminatoria la norma che limita a ventiquattro mesi (dedotto quanto il lavoratore abbia percepito per lo svolgimento di altre attività lavorative) il risarcimento in caso di licenziamento illegittimo annullato dal giudice.

11. **Malattia**

Prevista l'armonizzazione delle norme sui controlli in caso di malattia (oggi i dipendenti pubblici devono restare a



“
La campagna di diffamazione contro i dipendenti pubblici costituisce il "pabulum" per privatizzazioni ed esternalizzazioni nonché il salvadanaio per incentivi e bonus al mondo della imprenditoria privata

domicilio per un periodo più lungo dei privati). Tutti i controlli saranno effettuati dall'Inps. Sulle diversità delle penalizzazioni economiche tra pubblico e privato nulla sta scritto anche se l'atto di indirizzo apre qualche spiraglio in sede negoziale.

12. **Preariato**

Se in materia di contenimento di nuove immissioni di precari e di contrasto alle assunzioni illegittime sono stati fatti alcuni significativi progressi per quanto riguarda la stabilizzazione dei precari le novità non sono significative. Pesa l'esclusione del personale dirigenziale da concorsi riservati, per il personale medico solo una proroga delle procedure di assunzione previste per l'adeguamento alle norme europee sull'orario di lavoro fino a tutto il 2019.

13. **Salario accessorio**

Giustificato allarme ha suscitato l'introduzione (superando a nostro avviso la delega) dell'articolo 23 "salario accessorio e sperimentazione" per il rischio di rimettere in gioco risorse storicamente consolidate nei contratti e di creare le condizioni per il passaggio di risorse dalla dirigenza al comparto, come larvamente invocato da alcuni ambienti confederali (contratto Robin Hood). Inoltre in questi anni la reiterata decurtazione operata dalle leggi di bilancio sui fondi aziendali ha determinato una riduzione delle retribuzioni individuali e una perdita di massa salariale. La decurtazione è avvenuta sia per il blocco del fondo che per

la sua decurtazione in caso di riduzione dell'organico. La difesa della Ria dei cessati è in realtà il tentativo di difendere le disponibilità economiche necessarie in sede decentrata per le progressioni economiche. Effettivamente il Governo aveva recepito il nostro emendamento che precisava come i fondi aziendali dovevano essere costruiti "tenendo conto della peculiarità del regime del personale cessato dal servizio in relazione alla retribuzione individuale di anzianità da valutarsi, nell'ambito della normativa vigente, in sede di atto di indirizzo e successiva contrattazione". Misteriosamente, pare per l'intervento del Ministero dell'economia, la frase di cui sopra non compare nel testo pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Tuttavia l'atto di indirizzo ripropone il concetto addirittura estendendolo se si afferma "tra le risorse disponibili annualmente, occorrerà anche considerare le risorse corrispondenti alle progressioni economiche del personale cessato dal servizio, le quali si rendono nuovamente disponibili per altri utilizzi". In effetti le "progressioni economiche" non sono solo la Ria ma anche la progressione dell'indennità di esclusività e della posizione fissa e unificata.

Dal 1 gennaio 2017 la riduzione dei fondi in caso di riduzione dell'organico non opera più mentre viene mantenuto fino alla stipula del prossimo contratto il blocco del fondo alla consistenza al 31.12.2016.

Aperto qualche spiraglio per risorse aggiuntive regionali per le Regioni in pareggio di bilancio.



Le modifiche alla legge Brunetta

La legge “Brunetta” approvata senza voti contrari in Parlamento (astensione l’allora opposizione che contribuì non poco con il sen. Ichino alla sua stesura) non viene superata, ma emendata di alcuni aspetti particolarmente brutali, autoritari, discriminatori e incostituzionali.

Posti di lavoro persi dal 2010

300 mila

Nel SSN

40 mila

Di cui medici e dirigenti

10 mila

Del resto, pochi mesi dopo la sua approvazione, il 30 aprile 2009 tutte le confederazioni sindacali (tranne Cgil, Cosmed e Usb) sottoscrissero un protocollo di relazioni sindacali che confermava i principi della “Brunetta”. L’ideologia del “meno Stato più privato”, l’assimilazione del servizio pubblico ai modelli del privato (ma con norme discriminatorie su fisco, previdenza e in alcuni casi anche sulla contrattualità), restano nel patrimonio del pensiero unico di tutti i governi che si sono succeduti. Il pregiudizio ideologico contrario ai lavoratori pubblici, divenuti capri espiatori della crisi ha portato alla perdita di oltre 300mila posti di lavoro dal 2010 (40mila nel Ssn di cui 10mila medici e dirigenti) nonché alla riduzione di 11 miliardi annui di massa salariale complessiva. La campagna di diffamazione contro i dipendenti pubblici costituisce il “pabulum” per privatizzazioni ed esternalizzazioni, nonché il salvadanaio per incentivi e bonus al mondo della sedicente imprenditoria privata. Il superamento della disinformazione interessata e delle discriminazioni contenute in numerose “leggi speciali” fatte per penalizzare i pubblici dipendenti è un obiettivo ancora in gran parte da realizzare nel tempo.

Di seguito il dettaglio delle modifiche apportate alla legge 150/2009.

1. Confermata l’area autonoma della Dirigenza sanitaria, almeno per il vigente triennio.

La legge Brunetta aveva ridotto a quattro le aree di contrattazione (area specifica contratto specifico e rappresentatività calcolata su quella tipologia di dirigenti). La precedente legge riservava alla Dirigenza sanitaria solo una sezione in un’area. Il Contratto collettivo quadro del 2016 aveva riconosciuto la dignità di area alla dirigenza sanitaria. La legge Madia riconosce alla Dirigenza Sanitaria la qualifica di Area

o sezione. Di fatto viene legittimato il CCNQ sottoscritto anche se avremmo preferito che fosse cancellata la parola sezione, che avrebbe sancito definitivamente a livello legislativo l’area sanitaria. Il fatto che l’area sia in alternativa alla sezione significa che nei trienni successivi al 2018 in sede di contratto quadro andrà ancora difesa la specificità della Dirigenza sanitaria. Si tratta di un successo evidente ma non sancito definitivamente per il futuro.

2. Scompare il 25-50-25 per tutti.

Uno degli aspetti più devastanti e incostituzionali della “Legge Brunetta” ovvero l’obbligo di ripartire il salario accessorio in tre fasce rigide è stato abrogato. Resta un generico obbligo di differenziare il salario di risultato. La norma ha avuto un’applicazione limitata ma costituiva un ostacolo per il prossimo rinnovo contrattuale.

3. Fortemente limitati i contratti unilaterali.

La “Legge Brunetta” consentiva alle aziende di dare applicazione ai contratti integrativi anche senza l’accordo sindacale. Se a ciò si aggiunge che in sede decentrata non è richiesto il quorum del 51% dei sindacalizzati rappresentativi per la validità degli accordi, è evidente che la norma depotenziava fortemente la contrattazione decentrata e il ruolo del sindacato. L’eventuale applicazione di un contratto senza accordo potrà avvenire solo temporaneamente dopo un periodo di trattativa che sarà stabilito dal prossimo contratto nazionale, inoltre potrà avere un effetto anch’esso temporaneo, adeguata motivazione e sottoposto a verifica dell’Aran in un tavolo paritetico con i sindacati a livello nazionale.

4. Entrano in campo la performance e le nuove “premierità”.

Sono state confermate alcune “novazioni” della “Legge Brunetta” in particolare la valutazione della performance che avverrà da parte degli Oiv (Organismi Indipendenti di Valutazione) composta esclusivamente da soggetti esterni all’azienda. Nella valutazione occorrerà obbligatoriamente tener conto del gradimento degli utenti (necessità “populista” irresistibile e incontenibile in questa fase storica per tutte le forze politiche) con modalità da chiarire. Inoltre fanno il loro esordio

nuovi elementi di “premierità” erogate sotto forma di “bonus” (altra metodologia corrente nelle nuove sfilate di moda della politica) quali il bonus annuale delle eccellenze, il Premio annuale dell’innovazione e il Premio di efficienza. Sul piano economico è stato chiarito che sarà il prossimo contratto nazionale a stabilire quante risorse saranno destinate a “eccellenti” (scelti rigorosamente dall’Amministrazione) e “innovatori” (scelti rigorosamente dall’Oiv) ed è chiarito che per la dirigenza che le risorse a cui attingere sono solo quelle del salario di risultato.

Tuttavia non va sottovalutato che la performance è un elemento per le progressioni economiche e di carriera nonché per l’attribuzione degli incarichi, inoltre la valutazione negativa rileva ai fini dell’accertamento della responsabilità dirigenziale e del licenziamento disciplinare.

Un discorso a parte merita il Premio di efficienza che consente di utilizzare fino al 30 per cento dei risparmi, in misura fino a due terzi, a premiare, secondo criteri generali definiti dalla contrattazione collettiva integrativa, il personale direttamente coinvolto e per la parte residua ad incrementare le somme disponibili per la contrattazione stessa. Per Regioni e Ssn l’applicazione del Premio di efficienza è norma generale derogabile dalle Regioni stesse.

In più parti si rammenta che nella valutazione alla performance individuale va associata la “performance organizzativa” in particolare per la valutazione degli utenti.

5. Autonomia di Regioni e Ssn

E’ limitata all’articolo 19 “partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali” e all’articolo 31 “premio di efficienza” per il resto le restanti norme come sancito dall’articolo 29 sono inderogabili: “per le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e per gli enti locali, le disposizioni del presente Titolo hanno carattere imperativo, non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva e sono inserite di diritto nei contratti collettivi ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile, a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto”.