

**Audizione dell'ANIEF
XI Commissione Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale
Senato della Repubblica**

Roma, 09 aprile 2019

AS n. 1122

**DISEGNO DI LEGGE
Deleghe al Governo per il miglioramento della pubblica amministrazione**

INDICE PROPOSTE EMENDATIVE

ARTICOLO 1

1.1 Modifiche al d.lgs. 75/17.

ARTICOLO 2

2.1 Modifiche agli artt. 35, 35-bis e 36 del d.lgs. 165/01. Stabilizzazione dei precari con 36 mesi.

2.2 Modifiche all'art.24 del decreto legislativo 150/09 e agli artt. 35, 35-bis e 36 del d.lgs. 165/01. Accesso ai concorsi riservati ai precari con 36 mesi.

2.3 Modifiche all'art. 36 del d.lgs. 165/01. Condizioni di utilizzo dei contratti di lavoro flessibile.

2.4 Modifiche all'art. 6 del d.lgs. 165/01 e agli artt. 4 e 5 del d.lgs. 75/17. Criteri di definizione degli organici.

ARTICOLO 3

3.1 Modifiche all'art. 17 del d.lgs. 165/01. Reintroduzione della vice-dirigenza.

3.2 Modifiche all'art. 45 del d.lgs. 165/01 e all'art. 57 del d.lgs. 150/09. Salario accessorio e contratti a tempo determinato.

3.3 Modifiche all'art. 23 del d.lgs. 150/09. Anzianità di servizio e parità di trattamento tra personale a tempo determinato e indeterminato.

3.4 Modifiche all'art. 47-bis del d.lgs. 150/09. Salario minimo di cittadinanza.

3.5 Eliminato.

ARTICOLO 5

5.1 Eliminazione obbligo di permanenza triennale nella sede di prima assegnazione.

5.2 Comandi, distacchi, fuori ruolo.

5.3 tutela del salario nei trasferimenti di cui all'art. 29-bis del d.lgs. 165/01 e all'art. 48 del d.lgs. 150/09.

ARTICOLO 6

6.1 Modifiche all'art. 42 del d.lgs. 165/01 e armonizzazione tra settore pubblico e settore privato nell'accesso delle OO. SS. alla contrattazione collettiva integrativa.

6.2 Modifiche all'art. 11 del d.lgs. 75/17 e riequilibrio tra legge e contratto.

6.3 Modifiche agli artt. 55-57 del d.lgs. 165/01, agli artt. 67-73 del d.lgs. 150/09, agli artt. 12-15 del d.lgs. 75/17. Revisione complessiva della disciplina in tema di responsabilità, procedimenti e sanzioni disciplinari.

EMENDAMENTI

ARTICOLO 1

1.1

All'articolo 1, comma 1, dopo le parole "al decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150," aggiungere "al decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75,".

Motivazione [Modifiche al d.lgs. 75/17]: poiché il presente disegno di legge affronta dei temi presenti nel decreto legislativo n. 165/2001 modificati, in ultimo, sull'accesso del pubblico impiego e sulla contrattazione rispettivamente negli artt. 4-10 e 11 del decreto legislativo n. 75/2017, si ritiene opportuno citarlo esplicitamente.

ARTICOLO 2

2.1

All'articolo 2, al comma 2, aggiungere la seguente lettera:

“prevedere modifiche agli artt. 35, 35-bis 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, orientate alla stabilizzazione a domanda del personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi, o che consegua tale requisito in virtu' di contratti stipulati anteriormente alla data dell'entrata in vigore della presente legge o che sia stato in servizio per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore alla data di entrata in vigore della presente legge, che ne faccia istanza, purchè sia stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge, in assenza di altre misure effettive atte ad evitare, ed eventualmente sanzionare, l'utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato.”

Motivazione [Modifiche agli artt. 35, 35-bis e 36 del d.lgs. 165/01. Stabilizzazione dei precari con 36 mesi]: l'emendamento intende rispondere ad un contenzioso presso le corti nazionali e sovranazionali sull'abuso dei contratti a termine e sulla violazione del diritto dell'unione rispetto all'applicazione della direttiva n 70/99 UE nel pubblico impiego come recepita dal decreto legislativo n. 368/2001, nel rispetto della recente sentenza del 25 ottobre 2018 della Corte di giustizia europea della causa C-331/17 Sciotto sul personale assunto nelle formazioni liriche-sinfoniche. La norma prevede la stabilizzazione solo in assenza di misure preventive e dissuasive e comunque risarcitorie sull'abuso di contratti a termine da parte della pubblica amministrazione in assenza di ragioni oggettive, su modello di quanto già predisposto dall'art 1. Commi 519 e 558 della legge 296/2006.

2.2

All'articolo 2, al comma 2, aggiungere la seguente lettera:

“prevedere modifiche all’ art. 24 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 che consentano l’accesso alle procedure concorsuali, per titoli ed esami, per assunzioni a tempo indeterminato di personale non dirigenziale anche a coloro che alla data di pubblicazione della presente legge, negli ultimi cinque anni, almeno tre anni di servizio con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato alle dipendenze dell’amministrazione che emana il bando, con esclusione, in ogni caso, dei servizi prestati presso uffici di diretta collaborazione degli organi politici. La stessa previsione, modifiche agli artt. 35, 35-bis 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è inserita nei bandi concorsuali delle amministrazioni pubbliche, nel rispetto del limite finanziario fissato dall’articolo 35, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e in misura non superiore al 50 per cento dei posti disponibili.”

Motivazione [Modifiche all’art.24 del decreto legislativo 150/09 e agli artt. 35, 35-bis e 36 del d.lgs. 165/01. Accesso ai concorsi riservati ai precari con 36 mesi]: nel rispetto del diritto dell’unione relativo all’applicazione della direttiva n 70/99 UE nel pubblico impiego l’emendamento intende favorire l’accesso nei ruoli del personale precario già in servizio presso la pubblica amministrazione con contratti a tempo determinato, nei posti già riservati al personale assunto a tempo indeterminato (d.lgs. 150/09) o comunque in assenza di personale interno, come già predisposto dall’art. 4, comma 6 della legge 101/2013.

2.3

All'articolo 2, al comma 2, aggiungere la seguente lettera:

“prevedere modifiche all’art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che vietano l’utilizzo di contratti di lavoro flessibile in assenza di ragioni sostitutive per le attività ordinarie degli uffici della pubblica amministrazione.”

Motivazione [Modifiche all’art. 36 del d.lgs. 165/01. Condizioni di utilizzo dei contratti di lavoro flessibile]: l’emendamento intende fare chiarezza, dopo le modifiche introdotte dall’art.9 del d.lgs. 75/17 per evitare sanzioni e domande risarcitorie relative al contenzioso presso i tribunali del lavoro a causa della violazione del diritto dell’unione, sull’utilizzo dei contratti di lavoro subordinato, parasubordinato e comunque flessibile, soltanto in presenza di ragioni oggettive e non per l’ordinario funzionamento della pubblica amministrazione.

2.4

All'articolo 2, al comma 2, aggiungere la seguente lettera:

“prevedere nella definizione delle piante organiche di cui all’art.6 e del Capo terzo del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e del Capo secondo del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, con particolare attenzione del settore scolastico, l’adeguamento

dell'organico di fatto all'organico di diritto in assenza di ragioni sostitutive e in presenza di posti in deroga assegnati per coprire effettive esigenze."

Motivazione [Modifiche all'art. 6 del d.lgs. 165/01 e agli artt. 4 e 5 del d.lgs. 75/17. Criteri di definizione degli organici]: la modifica interviene in vista dello sblocco delle assunzioni sul 100% del turn over e per garantire una maggiore efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa grazie all'adeguamento di tutto l'organico di diritto e l'organico di fatto per il funzionamento degli uffici pubblici, in particolar modo nella scuola dove i posti in deroga sul sostegno superano il 40% della pianta organica.

ARTICOLO 3

3.1

All'articolo 3, al comma 2, introdurre la seguente lettera:

"prevedere l'istituzione di un'apposita area separata della vice-dirigenza nel comparto Istruzione e Ricerca e nel comparto Funzioni centrali, cui destinare il 50% dei posti nell'accesso all'area della dirigenza nel rispettivo settore e a cui corrispondere il 50% del salario accessorio ad essa riservato."

Motivazione [Modifiche all'art. 17 del d.lgs. 165/01. Reintroduzione della vice-dirigenza]. La proposta intende ripristinare l'area della vice-dirigenza già prevista per il comparto Ministeri dall'ex art. 17-bis, abolito dall'art. 5, comma 13 della legge 135/2012, alla luce anche della sentenza n. 37/2015, ed estesa al comparto scuola, dove nei fatti è già svolta dal primo collaboratore del dirigente.

3.2

All'articolo 3, al comma 2, introdurre la seguente lettera:

"attribuire il salario accessorio anche al personale a tempo determinato, al di là della durata del contratto."

Motivazione [Modifiche all'art. 45 del d.lgs. 165/01 e all'art. 57 del d.lgs. 150/09. Salario accessorio e contratti a tempo determinato]. L'emendamento intende prendere atto dell'ordinanza della Corte di Cassazione con n. 20015 del 27 luglio 2018, ex *plurimis*, che riconosce al personale supplente breve della scuola, la retribuzione professionale docenti e il compenso individuale accessorio per il personale ata, nel rispetto del diritto dell'Unione.

3.3

All'articolo 3, al comma 2, introdurre la seguente lettera:

"garantire nelle progressioni economiche, quale voce, l'attuale anzianità di servizio, senza alcuna discriminazione tra lavoro prestato a tempo determinato e indeterminato"

Motivazione [Modifiche all'art. 23 del d.lgs. 150/09. Anzianità di servizio e parità di trattamento tra personale a tempo determinato e indeterminato]. L'emendamento intende garantire nelle progressioni economiche selettive l'attuale voce legata all'anzianità di servizio da erogare sia al personale a tempo determinato che a tempo indeterminato nel rispetto della giurisprudenza comunitaria.

3.4

All'articolo 3, al comma 2, introdurre la seguente lettera:

“innalzare l'indennità di vacanza contrattuale, a decorrere dal mese successivo alla scadenza del contratto collettivo nazionale di lavoro, come riconosciuta quale tutela retributiva per i dipendenti pubblici, nella misura del 100% del tasso di inflazione programmata, e comunque entro i limiti previsti dalla legge di stabilità in sede di definizione delle risorse contrattuali.»

Motivazione [Modifiche all'art. 47-bis del d.lgs. 150/09. Salario minimo di cittadinanza]. L'emendamento intende legare l'anticipo dell'aumento degli stipendi dei dipendenti pubblici al tasso di inflazione programmata, a seguito dell'introduzione del reddito minimo di cittadinanza e in considerazione delle altre voci dello stipendio legate al salario accessorio e alla retribuzione di risultato da definire in sede di rinnovo contrattuale.

3.5

All'articolo 3, al comma 2, punto a), sopprimere il punto 6).

Motivazione [eliminazione] Non è ragionevole prevedere che le assunzioni e l'erogazione del trattamento accessorio siano compromesse in caso di non adeguata gestione del ciclo della *performance* da parte dell'amministrazione.

ARTICOLO 5

5.1

All'articolo 5, al comma 2, alla lettera a), sostituire le parole “fermo restando” con “riducendo ad un anno”.

Motivazione [eliminazione obbligo di permanenza triennale nella sede di prima assegnazione] risulta evidente, nella direzione di una semplificazione delle procedure di mobilità, nella tutela del diritto alla famiglia e dell'abolizione di barriere regionali, nella disponibilità di posti, ricorrere alla copertura di personale già assunta, riducendo l'attuale blocco triennale, previsto dal vigente d.lgs 165/2001.

5.2

All'articolo 5, al comma 2, lettera f, introdurre il seguente testo:

“, e garantendo la possibilità, a domanda, di essere posto in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o utilizzazione comunque denominata.”

Motivazione [Comandi, distacchi, fuori ruolo] la norma intende ripristinare quanto abrogato per il personale della scuola dall'art. 1, comma 331 della legge 190/2014, ripristinando quanto già previsto dall'art. 1, comma 59 della legge 228/2012.

5.3

All'articolo 5, al comma 2, introdurre la seguente lettera:

“prevedere nei trasferimenti intercompartimentali o all'interno dello stesso comparto il riconoscimento del servizio precedentemente prestato prima del passaggio al nuovo ruolo, fermo restando la salvaguardia del trattamento economico più favorevole.”

Motivazione [tutela del salario nei trasferimenti di cui all'art. 29-bis del d.lgs. 165/01 e all'art. 48 del d.lgs. 150/09] l'emendamento tende porre chiarezza nel contenzioso relativo all'applicazione della normativa comunitaria sui trasferimenti anche intercompartimentali di cui all'art. 29-bis del d.lgs. 165/01 e all'art. 48 del d.lgs. 150/09 con il riconoscimento della posizione stipendiale più favorevole e del servizio prestato nel ruolo precedente anche nei passaggi di ruolo.

Articolo 6

6.1

All'articolo 6, al comma 2, inserire la seguente lettera:

“armonizzare la regolamentazione dei Diritti e prerogative sindacali nei luoghi di lavoro del settore pubblico e del settore privato, garantendo alle organizzazioni sindacali rappresentative e ai suoi rappresentanti aziendali e terminali associati, anche se non firmatarie del contratto collettivo nazionale, la partecipazione alla contrattazione integrativa.”

Motivazione [Modifiche all'art. 42 del d.lgs. 165/01 e armonizzazione tra settore pubblico e settore privato nell'accesso delle OO. SS. alla contrattazione collettiva integrativa]: la proposta intende migliorare l'efficienza dell'azione amministrativa attraverso l'armonizzazione delle regole comuni al settore pubblico e privato relative all'accesso delle OO.SS. rappresentative, anche se non firmatarie del contratto collettivo nazionale di comparto, alla contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto di quanto sancito dalla sentenza n. 231/13 della Corte Costituzionale che ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, primo comma, lettera b), della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda.

6.2

All'articolo 6, al comma 2, inserire la seguente lettera:

“riequilibrare, a favore, della contrattazione, il rapporto tra le fonti che disciplinano il rapporto di lavoro per una ripartizione efficace ed equa delle materie di competenza, privilegiando la fonte contrattuale quale luogo naturale per la disciplina del rapporto di lavoro”.

Motivazione [Modifiche all'art. 11 del d.lgs. 75/17 e riequilibrio tra legge e contratto]: la proposta intende recepire l'accordo tra Governo e OO. SS. del 30 novembre 2016 riportando equilibrio tra norme legislative e contrattuale nella disciplina del rapporto di lavoro privatizzato dei dipendenti pubblici.

6.3

All'articolo 6, al comma 2, dopo le parole “gravità.” inserire il seguente periodo:

“al fine di:

- 1. rivedere il carattere di obbligatorietà del procedimento disciplinare;*
- 2. ripristinare la decadenza dall'azione disciplinare per l'Amministrazione in caso di violazione dei termini;*
- 3. abolire l'obbligatorietà della dichiarazione da parte del dipendente di condanne penali e carichi pendenti;*
- 4. rivedere i limiti della potestà dei dirigenti scolastici di infliggere la sanzione disciplinare della sospensione dal servizio;*
- 5. garantire la riabilitazione automatica del dipendente trascorsi due anni dalla data in cui la sanzione è stata inflitta;*
- 6. introdurre l'obbligo di garanzia dell'accesso agli atti del procedimento disciplinare entro dieci giorni dalla data fissata per il contraddittorio;*
- 7. ripristinare la sospensione e la ripresa della decorrenza dei termini del procedimento disciplinare in caso di trasferimento del dipendente.”*

Motivazione [Modifiche agli artt. 55-57 del d.lgs. 165/01, agli artt. 67-73 del d.lgs. 150/09, agli artt. 12-15 del d.lgs. 75/17. Revisione complessiva della disciplina in tema di responsabilità, procedimenti e sanzioni disciplinari]: La proposta prevede una revisione complessiva della materia vista l'esiguità, nel pubblico impiego, dei procedimenti disciplinari che si concludono con l'irrogazione delle sanzioni più gravi, ovvero con il licenziamento (con o senza preavviso). Nel 2017, secondo i dati diramati dalla Funzione Pubblica, appena lo 0,01% dei dipendenti pubblici è stato licenziato in seguito a provvedimenti disciplinari. È precipuo interesse dello Stato fornire all'opinione pubblica un'immagine corretta, e non distorta, del pubblico dipendente, troppo spesso tacciato di inefficienza, pigrizia se non addirittura di furberia a causa di una pericolosa tendenza alla generalizzazione sulla base di comportamenti scorretti posti in essere da una manciata di individui, nei confronti dei quali è beninteso necessario reagire con la massima severità. In quest'ottica, riteniamo sia necessario iniziare dall'abrogazione del carattere di obbligatorietà dell'azione disciplinare, introdotto dal D.Lgs. 150/2009, in tutti i casi in cui questa provenga da istanze e segnalazioni dell'utenza, demandando al giudizio del dirigente responsabile, anche per il tramite di opportuna istruttoria extra-procedimentale, la decisione se avviare o meno la contestazione di addebiti; allo stesso modo, per semplificare i controlli, è necessario abolire l'obbligatorietà della dichiarazione da parte del dipendente (o aspirante tale, con riferimento alle dichiarazioni da rendere in sede di presentazione di domanda di ammissione a concorsi pubblici e/o graduatorie da utilizzare per la stipula di contratti di qualsiasi natura con la P.A.) di condanne penali e carichi pendenti, visti i sempre più numerosi casi di cosiddetto 'falso innocuo' che causano un rallentamento nell'azione di controllo e verifica, da sostituire invece con controlli obbligatori del casellario giudiziale, da effettuarsi entro 30 giorni dalla stipula del contratto, da parte del datore di lavoro pubblico. Inoltre, riteniamo irrinunciabile il ripristino della decadenza dall'azione disciplinare per l'Amministrazione in caso di violazione dei termini, relegata a casi marginali dal D.Lgs. 75/2017, che consente al datore di lavoro pubblico di non rispettare le regole che invece il dipendente deve osservare, nonché l'introduzione della riabilitazione automatica del dipendente trascorsi due anni dalla data in cui la sanzione è stata inflitta, senza inutili e improduttivi ricorsi ai rispettivi comitati di valutazione. Infine, altri elementi di novità sono rappresentati dall'abrogazione della norma che assegna ai dirigenti scolastici la potestà di infliggere la sanzione disciplinare della sospensione dal servizio senza retribuzione fino a 10 giorni, che mal si concilia con la libertà d'insegnamento garantita dalla Costituzione italiana, dall'introduzione dell'obbligo di garantire l'accesso agli atti del procedimento disciplinare, su richiesta del dipendente, entro dieci giorni dalla data fissata per il contraddittorio, per un reale esercizio del diritto di difesa e dal ripristino della norma che prevedeva la sospensione e la ripresa della decorrenza dei termini del procedimento disciplinare in caso di trasferimento del dipendente, eliminando il pernicioso rallentamento dell'iter causato dal riavvio dei termini..