

Documento dell'Unione Generale del Lavoro di analisi del disegno di legge 1122, contenente deleghe al governo per il miglioramento della Pubblica amministrazione

Audizione presso la 11^a Commissione (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) del Senato

del 9 aprile 2019

Considerazioni generali

La Pubblica amministrazione è centrale per il sistema Paese.

Senza un articolato piano industriale di rilancio, anche sotto il profilo occupazionale, della Pubblica amministrazione difficilmente l'Italia riuscirà ad andare oltre una crescita di pochi decimali di prodotto interno lordo.

Non è un caso che, proprio nel momento in cui si è smesso di investire nel lavoro pubblico e nella messa in efficienza della macchina amministrativa dello Stato e delle amministrazioni territoriali, l'economia tutta è andata in sofferenza.

Ed allora, anche in questa occasione si ribadisce l'importanza di immettere nuove risorse, umane e finanziarie, nella Pubblica amministrazione.

La legge di bilancio, in questo senso, invia dei segnali interessanti circa la volontà di cambiare strada, lasciando finalmente da parte la via perseguita soprattutto a partire dal dicembre del 2011, quando si è smesso di rinnovare con regolarità i contratti collettivi di lavoro e si è posto un pesante blocco alle assunzioni.

La legge di bilancio stanziava le risorse per il rinnovo dei contratti collettivi di lavoro e prevede un importante pacchetto di assunzioni aggiuntive che si sommano alle altre ordinarie, in seguito all'uscita di personale per effetto del pensionamento con Quota 100.

Soprattutto sul versante delle piante organiche, però, potrebbe non essere sufficiente, vista la difficoltà delle amministrazioni centrali e territoriali a far fronte alle richieste dell'utenza. Molto si è parlato dei centri per l'impiego, ad esempio, ma meno delle oggettive difficoltà che potranno incontrare gli uffici per le politiche sociali nell'affrontare le tante incombenze legate al reddito di cittadinanza, ad iniziare dalla definizione del patto per l'inclusione.

Servono, pertanto, nuove risorse umane e finanziarie, ma anche una nuova progettualità che rimetta al centro la Pubblica amministrazione.

Il presente disegno di legge contiene, in questo senso, alcuni elementi utili ed altri sui quali è opportuno riflettere con attenzione.

Nello specifico, all'articolo 1 andrebbe inserito in maniera esplicita il confronto preventivo con le organizzazioni sindacali in un'ottica di partecipazione alla definizione delle regole generali di funzionamento della macchina pubblica.

All'articolo 2, il criterio generale dell'accesso al pubblico impiego attraverso concorso è assolutamente condivisibile. È da mantenere il principio in base al quale, prima di effettuare una nuova procedura di assunzione, l'amministrazione è tenuta a verificare la presenza di personale in sovrannumero in altre amministrazioni.

Allo stesso articolo 2, l'ipotesi di far prestare giuramento a tutti i nuovi dipendenti pubblici si accoglie con favore, in quanto conferma lo spirito di servizio che caratterizza il lavoro pubblico, dai trasporti alla scuola, passando per la sanità e la sicurezza dei cittadini.

Relativamente alla valorizzazione dell'impegno e della produttività del singolo e dell'amministrazione, tema dell'articolo 3, si esprime una condivisione rispetto all'obiettivo e si apprezza il superamento di una certa visione tendente ad assegnare un punteggio aprioristico al lavoro svolto. Il dipendente deve essere messo in condizione di poter operare bene, avendo a disposizione tutti gli strumenti necessari, e deve essere, per questo, premiato anche sotto il profilo economico, cosa ad oggi non possibile, visto le differenze esistenti con il lavoro privato.

La Pubblica amministrazione cresce se, accanto alla valorizzazione del personale dipendente, la dirigenza, oggetto dell'articolo 4, recupera quella autorevolezza che nel tempo si è spesso persa. Il legislatore, al dirigente, ha chiesto più spesso di controllare il lavoro dei propri sottoposti, piuttosto che stimolare l'impegno attraverso una vera condivisione degli obiettivi programmatici. È quindi importante uscire da una mera logica di controllo, come se il dirigente fosse simile ad un insegnante di altri tempi davanti ad una scolaresca di altri tempi, per approdare ad una logica partecipativa. In questo senso, è utile una riflessione circa l'ipotesi di introdurre una definizione compiuta di vice dirigenza, così da premiare il merito e valorizzare la carriera e il titolo di studio.

La delega contenuta all'articolo 5, soprattutto per la parte relativa al personale in mobilità, è molto delicata: l'obiettivo di fondo deve rimanere quello di assicurare il collocamento di tutto il personale pubblico che ha partecipato ad una prova di selezione e che non può trovarsi dopo anni privo di occupazione per colpe non proprie.

Anche l'articolo 6, che contiene una delega in materia di contrattazione collettiva del pubblico impiego, necessita di un confronto preventivo con il sindacato. Fermo restando la centralità della contrattazione collettiva nazionale, va valorizzata fino in fondo l'esperienza della rappresentanza sindacale unitaria, anche in un'ottica di contrattazione collettiva. Andrebbe, altresì, ripensata l'attuale definizione dei comparti del pubblico impiego, così da recuperare le specificità delle diverse Amministrazioni.

In conclusione, si ribadisce l'esigenza di assicurare risorse adeguate per rafforzare l'efficienza e l'efficacia dell'azione della pubblica amministrazione.

Analisi dell'articolo

Articolo	Contenuto	Osservazioni
<p>Art. 1 – Deleghe per la riforma del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche</p>	<p>Gli obiettivi della legge sono individuali nella migliore organizzazione del lavoro, nel raggiungimento di adeguati livelli di produttività, nel miglioramento della qualità dei servizi offerti, nel coordinamento delle disposizioni vigenti in materia di pubblico impiego. Per tali ragioni, il governo è delegato ad adottare entro diciotto mesi uno o più decreti legislativi ai sensi dei successivi articoli 2, 3, 4, 5 e 6. Il comma 2 specifica che i decreti legislativi sono predisposti ed adottati secondo i principi, anche internazionali, vigenti, previa intesa in sede di Conferenza unificata e previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato. Nei sessanta giorni successivi, lo schema di decreto è trasmesso alle Camere per il parere di legge; il governo se non intende conformarsi al parere delle Camere, trasmette nuovamente i testi alle stesse che si pronunciano nuovamente nei dieci giorni successivi. Nei dodici mesi successivi alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, il governo può adottare uno o più decreti integrativi o correttivi. Le disposizioni si applicano anche ai comparti dell'istruzione, della ricerca e della sanità.</p>	<p>Le norme individuate sono i decreti legislativi 165/2001, 150/2009, 267/2000, 502/1992; è compresa la disciplina sul lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione (art. 1, comma 2, dlgs 165/2001), con esclusione del personale di cui all'articolo 3 (personale in regime di diritto pubblico). Da valutare con attenzione l'indicazione a diciotto mesi per la delega al governo; potrebbe essere sufficiente anche un periodo più ridotto. Gli obiettivi sono condivisibili. Non è previsto un confronto preventivo con le organizzazioni sindacali, cosa che, viceversa, andrebbe assicurata, considerando le ricadute sul personale dipendente. Per il resto, si tratta del normale iter che porta all'approvazione dei decreti legislativi.</p>
<p>Art. 2 – Delega in materia di accesso al pubblico impiego</p>	<p>La delega è finalizzata alla riduzione dei tempi e dei costi delle procedure concorsuali di accesso al pubblico impiego, comprese quelle per la dirigenza. I principi e i criteri direttivi sono i seguenti: a) previsione di prove differenziate, di tipo teorico e pratico, tenendo conto delle competenze possedute o delle abilità residue (per assunzioni ai sensi della legge 68/1999); b) riconoscimento di incentivi in favore di regioni, province, città metropolitane, comuni, comunità montane, consorzi, associazioni e enti controllati che decidono di procedere al reclutamento secondo le modalità dell'articolo 4, comma 3-quinquies, dl 101/2013 e dell'articolo 35, comma 5, del dlgs 165/2001; c) previsione della possibilità di effettuare concorsi su base territoriale; d)</p>	<p>Un recupero di efficienza nelle procedure di selezione del personale da assumere nella pubblica amministrazione è utile e necessario, anche per rispettare i cittadini che si candidano a ricoprire dei posti messi a concorso. Giusto il criterio generale delle prove differenziate, mentre qualche dubbio si esprime in ordine alla verifica dell'attitudine a lavorare in gruppo; questo perché non tutte le posizioni lavorative necessitano di tale capacità relazionale. Il rischio, paradossalmente, è che si inserisca un principio penalizzante, se non addirittura discrezionale. Attenzione pure al numero 1) della lettera f), laddove si specifica che l'espletamento delle procedure concorsuali avvenga senza il previo svolgimento delle</p>

	<p>previsione delle svolgimento di verifiche psico-attitudinali nonché finalizzate all'accertamento del possesso di adeguate capacità relazionali, compresa l'attitudine a lavorare in gruppo; e) diffusione di strumenti informatici ai fini dello svolgimento delle procedure selettive; f) previsione in relazione alle procedure concorsuali che il loro espletamento avvenga senza previo svolgimento delle procedure sul passaggio diretto (art. 30, dlgs 165/2001), che il Dipartimento della funzione pubblica provveda all'adempimento degli obblighi amministrativi previsti dall'articolo 34-bis (disposizioni in materia di mobilità del personale), che i componenti delle commissioni esaminatrici siano individuati esclusivamente tra i soggetti iscritti all'Albo nazionale dei componenti delle commissioni esaminatrici; g) rafforzamento dello spirito di servizio dei dipendenti pubblici, anche estendendo l'obbligo di giuramento.</p>	<p>procedure sul passaggio diretto di personale fra le amministrazioni, una procedura utile a compensare eventuali carenze di organico, venendo peraltro incontro alle esigenze del dipendente pubblico. Alla stessa lettera, attenzione pure al numero 3): va bene l'Albo nazionale, ma è necessario avere certezze circa il funzionamento dello stesso. Infine, sull'obbligo di giuramento in passato si sono registrate delle polemiche; per questa Organizzazione sindacale non si evidenziano particolari controindicazioni, essendo un momento di rafforzamento del senso di appartenenza alla pubblica amministrazione da parte del dipendente.</p>
<p>Art. 3 – Delega per favorire il merito e la premialità</p>	<p>Gli obiettivi della delega sono il miglioramento dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance e la valorizzazione del merito dei dipendenti pubblici. Il governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: a) ridefinire la vigente disciplina in materia di misurazione e valutazione della performance (si prevede in particolare: 1) l'istituzione di un Sistema nazionale di valutazione della performance; 2) il coinvolgimento di soggetti-utenti in rapporto diretto con l'amministrazione; 3) l'utilizzazione di soggetti, anche esterni con funzioni di supporto nel processo di elaborazione degli obiettivi, nella fase di accertamento, nella valutazione delle competenze del personale, nella valutazione dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione; 4) l'obbligo per l'amministrazione di fornire o rendere pienamente conoscibili tutte le informazioni relative alle attività del numero 3); 5) la garanzia di una confrontabilità della performance delle amministrazioni attraverso la definizione di indicatori comuni; 6) le sanzioni (stop</p>	<p>La valutazione della performance organizzativa ed individuale è un elemento sul quale si gioca la credibilità di ogni amministrazione pubblica. Fermo restando questo principio generale, si osserva la necessità che tale azione di valutazione venga fatta in stretta sinergia con le organizzazioni sindacali, soprattutto a livello di rappresentanza unitaria nella singola amministrazione, in quanto è proprio a quel livello che è possibile ottimizzare i processi produttivi. Il criterio della differenziazione delle valutazioni assicura che il dirigente compia effettivamente una valutazione sulle singole performance, premiando il merito e l'impegno; rispetto al passato, non vengono dettate percentuali aprioristiche sui livelli da raggiungere, per effetto degli quali sono una minima parte (il 25%) può raggiungere il punteggio massimo, avendo un beneficio economico.</p>

	<p>alla facoltà assunzionali, al conferimento di incarichi e all'erogazione del trattamento accessorio) in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di performance; 7) il divieto di erogare, in tutto o in parte, la retribuzione di risultato, in caso di mancata applicazione da parte dei dirigenti delle presenti disposizioni, compresa quella sull'obbligo di procedere ad una adeguata differenziazione delle valutazioni; 8) il coordinamento con la disciplina sui controlli (dlgs 286/1999); 9) la revisione della disciplina degli organismi indipendenti di valutazione); b) prevedere lo svolgimento di concorsi per titoli ed esami riservati al personale dipendente con le migliori valutazioni nel triennio.</p>	
<p>Art. 4 – Delega per il riordino della disciplina della dirigenza</p>	<p>La delega è volta ad incentivare la qualità della prestazione lavorativa dei dirigenti per incrementarne la produttività e migliorare l'immagine e l'efficienza della pubblica amministrazione. Il governo si attiene ai seguenti principi e criteri: a) rivedere i requisiti necessari per l'accesso alla dirigenza, tenendo conto della specificità e della natura dell'incarico da conferire; b) rispetto alle modalità di accesso: 1) per i ruoli delle amministrazioni dello Stato, accesso con svolgimento di concorsi pubblici da parte della Scuola nazionale dell'amministrazione; 2) svolgimento di concorsi da parte della Scuola nazionale dell'amministrazione riservati al personale dipendente che abbia conseguito le valutazioni migliori nell'ultimo triennio; 3) una quota di posti non superiore al 50% riservata ai dirigenti di seconda fascia per i passaggi alla dirigenza di prima fascia; 4) semplificazione della procedura di reclutamento dei dirigenti scolastici mediante la trasformazione in concorso del corso-concorso, salvaguardando comunque la qualità della formazione iniziale; c) relativamente al conferimento, alla conferma e alla revoca degli incarichi: 1) ridefinire i criteri generali, anche favorendo lo scambio di esperienze e la crescita professionale; 2) individuare i requisiti indispensabili per il conferimento</p>	<p>Si segnalano in particolare alcuni aspetti. In primo luogo, la durata degli incarichi di cui alla lettera b), numero 5): il principio del collegamento fra mandato politico e durata dell'incarico potrebbe e dovrebbe applicarsi a tutti i livelli istituzionali. Alla stessa lettera b), numero 6), andrebbe indicato un tetto massimo percentuale nel conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti esterni alla pubblica amministrazione.</p>

degli incarichi; 3) prevedere, in deroga alla norma sulla trasparenza, la possibilità di rinnovare l'incarico per una volta se ricorrono tre presupposti (alta specializzazione; elevata competenza; livello significativo dei risultati conseguiti); 4) prevedere l'aumento delle quote percentuali di dotazione organica (massimo 30%) per le quali è possibile il conferimento di incarichi a dirigenti di altre amministrazioni pubbliche, anche eliminando l'obbligo di rilascio del nulla osta; 5) fermo restando la previsione contenuta nell'articolo 267/2000 (articolo 110, incarichi a contratto), precisare che la durata dell'incarico non può superare la durata del mandato elettivo del sindaco o del presidente della provincia in carico; 6) modificare la disciplina in materia di conferimento degli incarichi a soggetti estranei alla pubblica amministrazione, assicurandone l'omogeneità nei vari settori, anche relativamente alle quote percentuali di dotazione organica; 7) implementare la banca dati della dirigenza statale per permettere, tra l'altro, la consultazione e l'aggiornamento del curriculum vitae del dirigente; d) relativamente alla disciplina del rapporto di lavoro e del trattamento economico: 1) confermare il principio di separazione tra vertice politico e amministrativo; 2) confermare i principi contenuti negli articoli 15, 16, 17, 23 e 25 del dlgs 165/2001 su qualifiche, attribuzioni e istituzioni di ruolo; 3) confermare l'obbligo dei dirigenti di adeguare la prestazione lavorativa alle esigenze dell'organizzazione, dell'incarico dirigenziale svolto e della corretta gestione delle risorse umane, anche assicurando una presenza quotidiana; 4) prevedere che la retribuzione del personale dirigente sia conforme ai principi dell'articolo 24 del dlgs 165/2001 e nel rispetto del principio di onnicomprensività del trattamento economico riconosciuto, differenziando i trattamenti accessori massimi; e) relativamente alla responsabilità disciplinare e dirigenziale: 1) elaborare un

	<p>codice di condotta sulle ipotesi di responsabilità disciplinare; aggiornare la disciplina della responsabilità dirigenziale e delle modalità di accertamento; qualificare come ipotesi di responsabilità disciplinare e dirigenziale la fattispecie di omessa verifica dell'effettiva presenza in servizio del personale assegnato, di scarsa produttività o inefficiente organizzazione delle risorse a disposizione; 4) definire le procedure di accertamento, coordinandole con i processi di valutazione e misurazione della performance del dirigente.</p>	
<p>Art. 5 – Delega in materia di mobilità del personale ed incarichi ad essi conferibili</p>	<p>La delega è volta a razionalizzare la disciplina della mobilità del personale pubblico e la tipologia degli incarichi ad esso conferiti. Il governo si attiene ai seguenti principi e criteri: a) semplificare e omogeneizzare le procedure di mobilità volontaria, anche limitando l'obbligatorie di espletamento preventivo ed eventualmente escludendo il rilascio del nulla osta da parte dell'amministrazione di appartenenza, fermo restando il vincolo di permanenza di cinque anni nella sede di prima assegnazione (art. 35, comma 5-bis, dlgs 165/2001); b) assicurare la pubblicità e la trasparenza delle procedure di mobilità anche mediante pubblicazione sul sito internet; c) attribuire un titolo di preferenza ai beneficiari della legge 104/1992, a chi ha carichi di cura (caregiver familiare) e a chi ha figli di età inferiore ai tre anni; d) prevedere la risoluzione del rapporto di lavoro per il personale in disponibilità che rifiuta due proposte di ricollocazione formulate nell'ambito del termine di 24 mesi nonché prevedere che la norma sulla verifica preventiva di personale in disponibilità (art. 34, comma 6, dlgs 165/2001) non si applichi agli incarichi dirigenziali a tempo determinato; e) aggiornare e coordinare la disciplina in materia di incarichi conferibili ai dipendenti pubblici, riducendo la tipologia di incarichi non soggetti ad autorizzazione e prevedendo un limite al numero di incarichi autorizzabili in ciascun quinquennio, tenendo conto della natura, della durata e</p>	<p>La delega si presenta molto delicata, in quanto ha effetto sul personale dichiarato in disponibilità. A detto personale, in esubero da una amministrazione, deve essere assicurato il ricollocamento presso un'altra amministrazione, in via prioritaria rispetto a nuove assunzioni. Con riferimento alle singole lettere, alla lettera c) il titolo di preferenza dovrebbe essere assegnato a chi è stata riconosciuta una disabilità grave ai sensi della legge 104/1992 o a chi assiste una persona con disabilità grave riconosciuta. Alla lettera e) occorre contemperare i tre criteri (natura, durata ed entità del compenso) per evitare situazioni non eque, mentre è condivisibile l'estensione anche dei dipendenti, prevista alla lettera f), della aspettativa fino a cinque anni, rinnovabili, per svolgere una attività lavorativa presso un datore di lavoro privato.</p>

	del compenso; f) estendere a tutto il personale la possibilità di andare in aspettativa per svolgere lavoro presso un datore di lavoro privato per la durata di cinque anni, rinnovabili una sola volta (art. 23, dlgs 165/2001).	
Art. 6 – Delega in materia di contrattazione collettiva del pubblico impiego	La delega è finalizzata a ridefinire gli ambiti di intervento per legge, della contrattazione collettiva e della contrattazione individuale. Il governo si attiene ai seguenti principi e criteri: a) specificare le ipotesi di derogabilità delle disposizioni di legge da parte della contrattazione collettiva, fermo restando l'inderogabilità di legge da parte della contrattazione individuale; b) definire criteri e limiti per la determinazione dei vincoli finanziari alla contrattazione collettiva (articolo 48 del dlgs 165/2001); c) ridefinire gli ambiti di intervento della contrattazione collettiva integrativa; d) definire l'entità e le modalità di quantificazione del danno a favore del lavoratore nelle ipotesi di violazione di disposizioni imperative su assunzione o impiego di lavoratore con tipologie flessibili o di lavoro autonomo; e) razionalizzare la disciplina dei procedimenti disciplinari, nel rispetto dei principi di difesa e contraddittorio, di procedimenti semplificati per gli illeciti di minore gravità.	Fra le varie deleghe, questa è una di quelle in cui un confronto preventivo con le organizzazioni sindacali è utile e necessario per evitare sovrapposizioni fra i diversi livelli di contrattazione e per ridurre i margini di contenzioso. Fermo restando il livello della contrattazione collettiva nazionale, è opportuna una valorizzazione della contrattazione collettiva di amministrazione, dando il giusto peso alla rappresentanza sindacale unitaria, che, per sua natura, è chiamata a contrattare, prescindendo dal collegamento fra gli eletti e le rispettive sigle sindacali di appartenenza. In altri termini, il requisito della rappresentatività confederale della sigla di appartenenza dell'eletto non può incidere sulla piena agibilità sindacale dell'eletto stesso. Una riflessione andrebbe fatta anche sull'accorpamento in macrocomparti dei dipendenti pubblici, un elemento che non ha migliorato la qualità delle relazioni industriali in quanto non valorizza le diverse specificità del lavoro pubblico.
Art. 7 – Disposizioni finanziarie	Dall'attuazione delle norme contenute nella presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica; nel caso in cui uno o più decreti legislativi non dovessero avere una compensazione al loro interno, gli stessi saranno emanati soltanto dopo lo stanziamento delle occorrenti risorse finanziarie.	Premesso che la razionalizzazione della spesa pubblica è possibile, attivare delle riforme complesse a costo zero è sempre complicato e difficile, per cui è opportuna una riflessione sul punto.
Art. 8 – Clausola di salvaguardia	Le disposizioni costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione; conseguentemente, si applicano alle regioni a statuto ordinario e sono applicabili alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano, compatibilmente con i rispettivi statuti.	Nell'applicare i principi alle regioni a statuto ordinario, si tiene conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti.

