
aran

AGENZIA PER LA
RAPPRESENTANZA
NEGOZIALE
DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI

*Senato della Repubblica
Commissione Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale*

**Disegno di legge: 1122. - "Delega al Governo per il
miglioramento della pubblica amministrazione"**

**Audizione del Presidente dell'ARAN
Sergio Gasparrini**

Roma, 7 maggio 2019

Desidero innanzitutto ringraziare il Presidente ed i Componenti della Commissione parlamentare per l'invito rivoltomi. E' un privilegio per l'amministrazione che rappresento essere ascoltati su un tema così rilevante e, tra l'altro, così incidente sulle attività che l'Agenzia svolge. Mi riferisco, in modo particolare, alla parte della delega che affronta il delicato tema del rapporto tra legge e contrattazione collettiva su cui intendo soffermare principalmente l'attenzione. Vorrei comunque offrire alcune brevi considerazioni anche sugli altri aspetti che sono affrontati seguendo in successione le disposizioni contenute nel disegno di legge.

La prima delega, contenuta nell'**articolo 2**, in materia di **accesso al pubblico impiego** mira a rafforzare la scelta, già operata nella passata legislatura, di centralizzare le procedure di reclutamento del personale, mediante l'indizione di **concorsi pubblici unici**, provando ad estendere questa modalità anche alle autonomie locali attraverso un sistema di incentivi dei quali, tuttavia, al momento, non è semplice ipotizzare le caratteristiche.

Con riferimento alle prove di selezione trovo molto utile la focalizzazione anche sulle attitudini e le capacità relazionali dei candidati, fino ad oggi poco o per nulla considerati. Altrettanto convincente appare la previsione di un **Albo nazionale dei componenti delle commissioni esaminatrici** di concorso che possano garantire adeguata competenza e professionalità.

La particolare attenzione che il disegno di legge dedica alla identificazione di soggetti incaricati di svolgere, con comprovata professionalità, il compito di selezionare i candidati all'accesso alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, porta a riflettere sull'impianto generale del sistema di reclutamento e sulle finalità complessive che si intendono perseguire. Il comma 1 dell'articolo 2 cita, tra le finalità, *"la riduzione dei tempi e dei costi delle procedure*

concorsuali” ma non cita, di converso, un'altra finalità che si è portati a desumere dalla scelta di istituire un Albo nazionale dei componenti delle commissioni esaminatrici che, per l'appunto, sembra essere quella di rafforzare il principio di imparzialità nell'attività di selezione dei candidati. D'altronde, anche, l'utilizzo di strumenti informatici nelle procedure selettive (comma 1, lettera e) realizza un obiettivo simile per effetto di una maggiore oggettivizzazione nei procedimenti valutativi.

Ebbene, la riflessione che credo valga la pena fare riguarda il raffronto tra i vantaggi e svantaggi della soluzione prospettata soprattutto in relazione all'obiettivo dichiarato di ampliare ulteriormente il perimetro delle amministrazioni pubbliche cui la disposizione si dovrebbe applicare.

Quella che potremmo definire “la centrale unica di reclutamento” certamente determina una maggiore imparzialità nella scelta dei candidati ed una riduzione dei costi diretti delle procedure. Tuttavia, a fronte di tali indubbi vantaggi, occorre valutare attentamente i costi indiretti della centralizzazione, dovuti alla oggettiva complessità nelle relazioni che si instaurano tra organismo centrale e singole amministrazioni, nonché il rischio che, quale effetto collegato, non si realizzi neppure l'auspicata riduzione dei tempi. In questo caso, oltretutto, a differenza di quanto avviene nell'approvvigionamento dei beni e servizi, non si determinano economie di scala sui costi di acquisizione poiché, come è noto, il costo del personale dipende da ben altri fattori.

La previsione di un Albo formato da commissari in possesso dei requisiti previsti dalla delega, la cui selezione per le singole commissioni potrebbe avvenire con un criterio finalizzato ad assicurarne l'effettiva indipendenza (ad esempio, sorteggio), potrebbe essere una soluzione più agile ed efficace per rispondere, in larga parte, agli obiettivi che si vogliono perseguire, senza dover necessariamente affidare il gravoso compito del reclutamento ad un unico organismo

centrale che dovrebbe relazionarsi con numerose e molto variegata amministrazioni pubbliche, che presentano fabbisogni professionali sempre più specifici e mutevoli, anche nel breve termine.

Argomento molto interessante, ma al tempo stesso molto complesso, è quello affrontato nella delega contenuta all'**articolo 3** del disegno di legge con cui si mira a **favorire il merito e la premialità** attraverso il miglioramento dei sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa delle amministrazioni pubbliche finalizzata, ovviamente, a migliorare la qualità dei servizi erogati ai cittadini. Tra le finalità, la legge estende il perimetro della delega anche ad elementi che caratterizzano il rapporto di lavoro dei dipendenti a cui si vuole riconoscere il merito in relazione al contributo offerto, anche in termini di progressione di carriera o, come nel caso della dirigenza, per l'affidamento e la revoca dei relativi incarichi.

I principi di delega appaiono in larga parte in linea con molte delle disposizioni già vigenti. La riproposizione di principi già presenti nell'ordinamento deve far supporre l'intento da parte del governo di apportare, attraverso i decreti delegati, alcune parziali correzioni dell'impianto esistente che, come è noto, è stato anch'esso oggetto di un recente provvedimento di riordino.

Sono, tuttavia, individuabili alcuni elementi innovativi tra i quali si segnala la condivisibile scelta di rafforzare le funzioni di coordinamento in materia di valutazione delle performance in capo al Dipartimento della funzione pubblica, a cui potranno essere affidati importanti compiti di cabina di regia e di sostegno alle amministrazioni nella fase applicativa dei principi contenuti nelle disposizioni di legge, auspicabilmente con un approccio non dirigistico, quanto piuttosto collaborativo e di supporto.

L'articolo 4 affida al Governo il compito di riordinare la

disciplina della dirigenza allo scopo di incrementare la produttività della prestazione lavorativa dei dirigenti nonché migliorare l'efficienza e l'immagine della pubblica amministrazione. Si tratta di un argomento per nulla nuovo e sul quale sono stati effettuati numerosi interventi negli ultimi anni, ma che continua ad essere sempre tra le priorità dell'agenda dei governi nella costante, quanto affannosa, ricerca di soluzioni che siano in grado di mettere in equilibrio i compiti, le funzioni e le responsabilità dei dirigenti e della politica, cui spetta il compito di indirizzo e di verifica dei risultati ottenuti.

L'intervento del disegno di legge delega intende affrontare i seguenti temi:

- i requisiti e le modalità di accesso alla qualifica di dirigente;
- il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali;
- la disciplina del rapporto di lavoro ed il connesso trattamento retributivo.

Quanto all'accesso si prevede di reclutare la dirigenza mediante concorsi pubblici unici gestiti dalla scuola nazionale dell'amministrazione, ivi incluso il reclutamento per titoli ed esami riservato al personale non dirigente che abbia conseguito le migliori valutazioni nell'ultimo triennio. Si prevede, inoltre, una specifica disciplina per il reclutamento anche dei dirigenti di prima fascia, in misura non superiore al 50% dei posti che si rendono disponibili nell'arco di un triennio.

Relativamente alla disciplina degli incarichi oltre ad essere confermati i principi di trasparenza, parità di genere, valorizzazione del merito ed interscambio professionale, anche attraverso la rotazione degli incarichi, si prevede la possibilità di rinnovare l'incarico, derogando agli obblighi di pubblicità, per una sola volta, purché lo stesso abbia caratteristiche di specialità ed il dirigente si sia distinto per meriti particolari nello svolgimento dello stesso.

Va visto con favore l'ampliamento della percentuale degli incarichi conferibili a dirigenti appartenenti ai ruoli di altre amministrazioni, che può raggiungere il 30 per cento della dotazione organica (attualmente fissato nel 15%). Questa previsione potrà consentire una maggiore mobilità professionale e realizza, sia pure in parte, una sana competizione tra amministrazioni che lavoreranno per favorire lo sviluppo di un contesto organizzativo che possa essere attrattivo, da un lato, per i dirigenti che intendano proporsi provenendo da altre amministrazioni e, dall'altro, per trattenere le risorse migliori che siano tentate di approdare altrove.

In questa prospettiva, non sembra perfettamente coerente la previsione contenuta nel comma successivo dell'articolo 4, in cui si prevede la omogeneizzazione nei vari settori delle quote percentuali di dotazione organica da destinare al conferimento degli incarichi dirigenziali ad estranei alla pubblica amministrazione che, come noto, è attualmente fissata per le autonomie locali al 30 per cento, mentre per le amministrazioni del settore statale è limitata al 10 ed all'8 per cento, rispettivamente per i dirigenti di prima e seconda fascia. Qualora, in sede di attuazione della delega, le percentuali in questione fossero allineate verso l'alto, pur non volendo necessariamente considerare tale ipotesi negativa di per sé, segnalo che tale misura potrebbe confliggere con l'obiettivo di favorire la circolazione dei dirigenti di ruolo tra le diverse amministrazioni, a cui è finalizzato il comma precedente.

I principi di delega contenuti **nell'articolo 5** mirano a contemperare la avvertita, quanto condivisibile, esigenza di favorire la mobilità del personale tra le pubbliche amministrazioni e quella di contenere le ipotesi di conferimento di incarichi aggiuntivi rispetto a quelle attualmente consentite.

L'articolo 6 è quello che più da vicino riguarda l'Aran, poiché assegna al governo una delega in materia di

contrattazione collettiva.

La finalità della delega è di ridefinire gli ambiti di intervento della legge, della trattazione collettiva e della trattazione individuale nella disciplina del rapporto di lavoro del personale, valorizzando il principio per cui i dipendenti pubblici sono al servizio esclusivo della nazione. Di nuovo, dunque, dopo il recente provvedimento varato sul medesimo argomento da parte del precedente esecutivo, sembra porsi il dilemma della linea di demarcazione tra le competenze di regolazione da affidare al contratto collettivo rispetto a quelle che il legislatore ritiene debbano restare escluse dall'ambito della negoziazione. Peraltro, le finalità fanno cenno anche alla trattazione individuale, quale possibile, elemento di regolazione cui deve farsi riferimento per l'individuazione di questo equilibrio tra le fonti di cui si discute da oltre venti anni. Non è tuttavia di facile individuazione il reale spazio entro il quale potrà esplicarsi l'autonomia individuale, in un assetto – quale è quello pubblico – caratterizzato dall'obbligo della parità di trattamento contrattuale (art. 45, comma 1 d. lgs. n. 165/2001).

Vorrei preliminarmente segnalare che l'assetto attualmente vigente, già oggetto di recente modifica ad opera del decreto legislativo n. 75/2017, seppure riafferma la capacità del contratto nazionale di derogare norme di legge che abbiano disciplinato il rapporto di lavoro dei dipendenti di pubbliche amministrazioni, non altera affatto le aree nelle quali le diverse fonti sono abilitate ad esercitare la loro funzione regolativa. Al contratto nazionale di lavoro spetta il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali, alla legge ed alla regolazione non pattizia spetta l'organizzazione del lavoro nonché quelle materie che, già dal primo intervento riformatore risalente al 1993, erano state sottratte al contratto collettivo. Oltre a ciò va segnalato che esistono ulteriori materie specificatamente indicate nel decreto legislativo n. 165/2001 che, pur rientrando tra quelle inerenti

il rapporto di lavoro, possono essere disciplinate dal contratto collettivo nazionale esclusivamente nei limiti che il citato decreto legislativo pone in modo esplicito. Ne è d'esempio la materia delle sanzioni disciplinari in parte regolata dal decreto legislativo n. 165/01 (segnatamente le procedure e talune fattispecie di sanzioni) ed in parte demandata al contratto nazionale di lavoro.

Ho ritenuto utile richiamare l'attuale assetto delle fonti poiché, come noto, l'Agenzia che presiedo ha recentemente concluso una complicata stagione negoziale caratterizzata, tra l'altro, proprio da questo mutato rapporto tra le fonti e credo sia opportuno segnalare che la contrattazione collettiva ha rispettato fedelmente i differenti ambiti regolativi senza che si sia avvertita alcuna specifica conflittualità riferibile al superamento di norme legislative ad opera del contratto collettivo nazionale. Tra l'altro, l'agente negoziale opera attraverso un mandato sottoposto al controllo del governo e mai potrebbe agire in difformità dalle volontà espresse dal proprio mandante.

Analizzando i singoli principi di delega alla lettera a) si demanda al governo la definizione delle ipotesi nelle quali il contratto potrà derogare la legge escludendo che la derogabilità possa essere esercitata dalla contrattazione individuale.

Ebbene sembra prefigurarsi una soluzione ancora diversa rispetto a quelle che sono state già individuate in passato. Infatti, nella versione originaria risalente al 1997 (dlgs n. 396/1997), il contratto collettivo esercitava il potere di deroga essenzialmente per sostituire, durante la prima fase di privatizzazione, tutta la normativa preesistente allo scopo di evitare che vi fosse una confusione tra le possibili fonti di regolazione.

Dopo il 2009 (dlgs n. 150/2009), poteva derogare solo le disposizioni di legge in materia di rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti che espressamente avessero previsto tale facoltà di deroga.

L'attuale assetto delle fonti (dlgs n. 75/2017), come ricordato, assegna di nuovo la derogabilità al contratto collettivo nazionale nei confronti di disposizioni di legge in materia di rapporto di lavoro.

La soluzione che sembra prefigurarsi dalla formulazione letterale della delega dovrebbe, invece, predeterminare, all'interno del decreto legislativo, tutte quelle ipotesi nelle quali la derogabilità sarebbe ammessa senza, tuttavia, specificare, neppure orientativamente, in quali ambiti ciò possa avvenire. Al riguardo va segnalato che non sembra agevole identificare un'area specifica di possibile derogabilità, se non nella disciplina del rapporto di lavoro stesso, il che porterebbe, però, ad una sostanziale conferma dell'assetto attuale.

Rispetto, infine, agli altri principi e criteri direttivi sulla contrattazione si condivide la necessità di definire in modo più chiaro la determinazione dei vincoli finanziari, degli ambiti in cui può esercitarsi la contrattazione integrativa nonché la disciplina, ad oggi mancante, per la quantificazione del risarcimento del danno a favore dei dipendenti in caso di violazione di disposizioni in materia di assunzione mediante tipologie contrattuali flessibili.