

PARERE DELLA PRIMA COMMISSIONE PERMANENTE

***(Affari Costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio
e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato
e della Pubblica Amministrazione)***

Roma, 23 settembre 2009

Schema di decreto legislativo recante: "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni" (n. 82)

La Commissione, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

premessi che:

l'approvazione della legge di delega al Governo per l'introduzione di misure che favoriscano una maggiore produttività del lavoro pubblico e l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni è stato frutto di una ampia convergenza tra maggioranza e opposizione;

sul testo del decreto delegato si è acquisito il parere favorevole e raggiunta l'intesa nella Conferenza unificata salvo per quanto concerne l'articolo 52, comma 1;

a seguito dell'esame nella Conferenza Unificata sono state concordate rispetto al testo approvato in via preliminare dal Governo una serie di modifiche complessivamente condivisibili;

ritenuto che:

si tratta di un impegno riformatore particolarmente rilevante, in considerazione degli effetti che una maggiore efficacia del lavoro è in grado di determinare in termini di aumento del PIL, soprattutto in una fase recessiva come quella in corso;

le misure introdotte appaiono urgenti per evitare una più profonda frattura tra il lavoro pubblico, caratterizzato da retribuzioni mediamente più alte a parità di posizioni organizzative, e il lavoro privato;

le principali direttrici della riforma sono: una nuova disciplina in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della *performance* delle strutture e dei dipendenti; una revisione della disciplina degli incentivi, con l'introduzione di un sistema premiale strettamente connesso ai meriti effettivamente valutati; la riaffermazione del principio di responsabilità, sia in termini di contrasto

alla scarsa produttività e all'assenteismo e di revisione dei procedimenti disciplinari, sia in termini di ridefinizione del ruolo e delle funzioni della dirigenza; la modifica delle norme che regolano la contrattazione collettiva, anche per favorire un allineamento dei sistemi di relazioni industriali nei settori pubblico e privato;

il ciclo di gestione della *performance* offre alle amministrazioni un quadro di azione che realizza il passaggio dalla cultura di mezzi (*input*) a quella di risultati (*output* ed *outcome*) già auspicato dalle riforme precedenti e la sua implementazione potrà produrre effetti positivi sia sul rapporto con il personale, attraverso il sistema premiante, sia sul rapporto con il pubblico attraverso la *customer satisfaction* e la trasparenza;

considerato che:

l'Organismo indipendente di valutazione, di cui all'articolo 14, previsto all'interno di ciascuna amministrazione, è nominato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, ma per le strutture diverse dai Ministeri potrebbe esservi la necessità di tenere conto della specificità dei rispettivi ordinamenti e di integrare le nuove funzioni anche in caso di organi monocratici (ciò avviene, ad esempio, nel caso degli enti pubblici di previdenza e assistenza obbligatoria in cui vige il cosiddetto "sistema duale" di *governance* per cui la nomina dei componenti dell'Organismo potrebbe essere effettuata dal Presidente o dal Consiglio di amministrazione, previa intesa con il Consiglio di indirizzo e vigilanza);

la "progressione di carriera", in quanto preposta al "passaggio" del dipendente all'area superiore prevista dai sistemi di progressione professionale, deve obbedire - in aderenza alla cospicua giurisprudenza anche costituzionale in materia - a regole concorsuali (per tale motivo lo stesso comma 1 dell'articolo 24, nonché l'articolo 52, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 165 del 2001 - come introdotto dall'articolo 60 del decreto legislativo -, configura, nell'ambito dell'unico concorso pubblico la mera possibilità di una quota di accesso riservata agli interni, nel limite massimo del 50 per cento, in cui si sostanzia la predetta progressione di carriera); sarebbe pertanto necessario precisare che la collocazione nella "fascia di merito" più elevata per un certo numero di anni può costituire titolo di merito valutabile ma non anche un titolo prioritario, come se si trattasse di un concorso per soli titoli. Sulla stessa linea, l'art. 52, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001 fa correttamente riferimento al "titolo rilevante";

rilevato altresì che:

è opportuno che, all'art. 55, vengano richiamate entrambe le ipotesi di tutela retributiva dei dipendenti pubblici e salvaguardia delle prerogative unilaterali del datore di lavoro pubblico previste nel testo in deroga alla contrattazione obbligatoria dei trattamenti retributivi;

sarebbe opportuno distinguere con maggiore chiarezza i soggetti del processo di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e di quella individuale, nonché le relative attribuzioni;

è necessario valorizzare il concetto di trasparenza come accessibilità totale delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione e della vita delle amministrazioni pubbliche e rafforzare l'autonomia della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 13 dello schema di decreto legislativo, soprattutto con riferimento all'autonomia organizzativa in modo da consolidarne il ruolo essenziale di autorità preposta a garantire l'attuazione del sistema;

in coerenza con i principi della delega (vedi art. 6, comma 1 e comma 2, lett. *h*) della legge n. 15 del 2009), si dovrebbe specificare che le percentuali di incarichi dirigenziali conferibili agli esterni, secondo i precetti costituzionali, sono da considerare applicabili (in quanto deroga speciale all'accesso per concorso pubblico) a tutte le amministrazioni pubbliche. In tal modo si eviterebbe la possibilità che le amministrazioni, con proprio regolamento, prevedano percentuali fino al 100% dei posti da destinare all'esterno, "precarizzando" la dirigenza e legandola allo scadere del vertice politico;

la previsione di affidare incarichi per i quali è richiesta specifica esperienza e peculiare professionalità, con contratti di diritto privato a tempo determinato, attraverso concorso pubblico aperto ai soggetti in possesso dei requisiti professionali e delle attitudini manageriali corrispondenti al posto di funzione da coprire, non consente - per il carattere temporaneo - l'accesso nei ruoli corrispondenti alla qualifica di dirigente di prima fascia e altera il sistema di conferimento agli esterni degli incarichi di cui all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, ampliando le quote percentuali ivi previste;

nel testo all'esame non si rinviene alcuna disposizione che attui il criterio di delegazione contenuto all'articolo 1, comma 2, lettera *h*) della legge delega n. 15 del 2009 sull'introduzione di strumenti che assicurino una più efficace organizzazione delle procedure concorsuali su base territoriale, conformemente al principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici, da garantire, mediante specifiche disposizioni del bando, con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato;

appare opportuna un'indicazione in ordine alla contrattazione integrativa territoriale, così come delineata nell'articolo 52, del Capo IV, affinché le politiche retributive che ne discendano, siano modulate in relazione agli specifici contesti competitivi locali in termini sia di sistemi integrati di efficienza sia di recepimento selettivo dei differenziali di costo;

al fine di poter realizzare lo spirito della riforma basata sul principio meritocratico, è opportuno stabilire che una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo sia destinata alla remunerazione della *performance* individuale del personale; parimenti, per i dirigenti è necessario prevedere che i contratti collettivi individuino, nell'ambito delle risorse da destinare alla retribuzione di risultato, una quota rilevante da destinare alla remunerazione della *performance* individuale, al di là del conseguimento degli obiettivi minimi fissati contrattualmente;

è necessario individuare i soggetti cui spetta rilevare il superamento dei vincoli finanziari in sede di contrattazione collettiva, ai fini dell'obbligo di recupero, e consentire così l'applicabilità delle "disposizioni di cui all'articolo 40, comma 3-*quinquies*, ultimo periodo";

sarebbe opportuno che anche per il comparto delle Regioni e per il Servizio sanitario nazionale uno dei tre esperti, dai quali la Corte dei conti può acquisire elementi istruttori e valutazioni sul contratto collettivo, sia designato dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, tramite il Capo del Dipartimento della funzione pubblica di intesa con il Capo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, secondo le regole definite per la generalità dei contratti collettivi diversi da quelli concernenti il sistema delle autonomie;

la profonda riorganizzazione dell'ARAN implica la cessazione degli organi già in carica, ma al fine di evitare soluzioni di continuità è opportuno chiarire che gli organi attualmente in carica continuano ad operare fino alla nomina dei nuovi che deve avvenire nei trenta giorni successivi all'entrata in vigore del decreto legislativo;

è opportuno indicare la decorrenza dell'applicazione delle disposizioni relative alla contrattazione collettiva nazionale, nonché affinare la disciplina transitoria introdotta all'articolo 63 per consentire il migliore adeguamento dei meccanismi di rilevazione della rappresentatività sindacale nell'ambito dell'articolazione dei nuovi comparti;

nel nuovo articolo 55-*bis* inserito nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di procedimento disciplinare, non appare chiaro se l'"ufficio competente per i procedimenti disciplinari" deve essere investito del procedimento disciplinare in ogni caso, o soltanto nel caso in cui il responsabile della struttura non abbia qualifica dirigenziale;

per realizzare il potenziamento dei poteri ispettivi è necessario consentire all'ispettorato della Funzione Pubblica, la cui struttura operativa è palesemente sottodimensionata, di avvalersi della Guardia di finanza nell'espletamento delle verifiche e delle indagini di sua competenza;

la legge delega contiene alcune disposizioni finalizzate a consentire ad ogni interessato di agire in giudizio nei confronti delle amministrazioni, nonché dei concessionari di servizi pubblici, qualora dalla violazione di standard qualitativi ed economici o degli obblighi contenuti nelle Carte dei servizi, dall'omesso esercizio di poteri di vigilanza, di controllo o sanzionatori, dalla violazione dei termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali derivi la lesione di interessi rilevanti; tali principi e criteri non trovano alcuna attuazione nel provvedimento ed è dunque auspicabile che la normativa in questione venga sollecitamente emanata con un apposito decreto legislativo da adottare comunque prima della scadenza della delega;

sarebbe opportuno che i limiti e le modalità di applicazione dei Titoli II e III siano definiti con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dall'articolo 72, comma 5, oltre che rispetto al personale docente della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale, anche nei riguardi dei tecnologi degli enti di ricerca in considerazione della specificità del settore;

il contenuto di alcune disposizioni non risulta chiaro nella sua portata, ed è quindi suscettibile di creare problemi interpretativi e applicativi;

esprime parere favorevole con le osservazioni di cui in premessa raccomandando al Governo di apportare al testo le conseguenti modifiche e, in particolare:

1. all'articolo 5, comma 1, aggiungere, in fine, le parole: “, e il loro conseguimento costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa.”;
2. all'articolo 7, dopo il comma 1 inserire il seguente: "1-*bis*. La funzione di misurazione e valutazione delle *performance* è svolta:
 - a) dagli Organismi indipendenti di valutazione della *performance* di cui all'articolo 14, cui compete la misurazione e valutazione della *performance* di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso, nonché la proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice ai sensi del comma 4, lettera *e*), del medesimo articolo;
 - b) dalla Commissione di cui all'articolo 13 ai sensi del comma 5 del medesimo articolo;
 - c) dai dirigenti di ciascuna amministrazione, secondo quanto previsto agli articoli 16 e 17, comma 1, lettera *e-bis*) del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ."
3. all'articolo 11, apportare le seguenti modifiche:
 - a) sopprimere, nella rubrica e nel comma 2, le seguenti parole: “della *performance*”;
 - b) collocare l'attuale comma 3 al comma 1 e l'attuale comma 1 al comma 3;
 - c) dopo il comma 4, inserire il seguente: “4-*bis*. Al fine di rendere effettivi i principi di trasparenza, le pubbliche amministrazioni provvedono a dare attuazione agli adempimenti

relativi alla posta elettronica certificata di cui all'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo del 7 marzo 2005, n. 82, agli articoli 16, comma 8, e 16-*bis*, comma 6, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e di cui all'articolo 34, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69.”.

d) al comma 8, sostituire le parole: “di cui al comma 7” con le seguenti: “di cui ai commi 4-*bis* e 7”;

4. all'articolo 13, comma 3, secondo periodo, sopprimere le seguenti parole: “, che vanno sottoposti all'approvazione del Ministero dell'economia e delle finanze per i connessi profili finanziari”;
5. all'articolo 14, comma 7, dopo le parole “è costituito da” inserire le seguenti “ non più di”;
6. all'articolo 19:
 - a) al comma 1, sostituire le parole “delle risultanze del” con le seguenti: “dei livelli di *performance* attribuiti ai valutati secondo il”;
 - b) sostituire il comma 3 con il seguente: “3. Per i dirigenti i contratti collettivi determinano le risorse da destinare alla retribuzione di risultato e la quota di esse, comunque non inferiore ad un terzo, da destinare alla remunerazione della *performance* individuale secondo i criteri di cui al presente articolo.”;
7. all'articolo 24, comma 3, sostituire le parole: “titolo prioritario” con le seguenti: “titolo rilevante”;
8. all'articolo 32, comma 1, lett. b), dopo le parole “e fatto salvo i casi previsti dal comma 3-*ter*” aggiungere le seguenti: “e 3-*quater*”;
9. all'articolo 39, comma 1, apportare le seguenti modifiche:
 - a) alla lettera e) sostituire il numero 1) con il seguente: 1) al terzo periodo, dopo le parole: “qualificazione professionale” sono inserite le seguenti: “non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione”
 - b) alla lettera f), inserire il seguente capoverso:
“6-*ter*. Il comma 6 ed il comma 6-*bis* si applicano alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2.”;
10. all'articolo 42, sopprimere il comma 3;
11. all'articolo 47, comma 1, capoverso “Art. 29-*bis*”, sostituire le parole “contratto quadro” con le seguenti: “decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281/1997”;

12. all'articolo 48, comma 2, alinea, sostituire le parole "comma 2" con le seguenti "comma 1" e al capoverso "2-bis", sostituire le parole: "2-bis" con le seguenti "1-bis.";
13. dopo l'articolo 49, inserire il seguente: "Art. (*Territorializzazione delle procedure concorsuali*).
1.All'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, al comma 5-ter è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Il principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici è garantito, mediante specifiche disposizioni del bando, con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato».
14. all'articolo 52, comma 1, capoverso "art. 40", apportare le seguenti modifiche:
 - a) al comma 3-bis, secondo periodo, sostituire le parole da "attraverso" fino alla fine del periodo con le seguenti: "A tal fine destina al trattamento economico accessorio collegato alla *performance* individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato.";
 - b) al comma 3-quinquies, ultimo periodo, dopo le parole: "vincoli finanziari", inserire le seguenti: "da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze";
15. all'articolo 55, comma 1, lett. a), dopo le parole "fatto salvo quanto previsto," inserire le seguenti: "all'articolo 40, commi 3-ter e 3-quater, e";
16. all'articolo 56, apportare le seguenti modifiche:
 - a) al comma 1, lettera a), capoverso "7", primo periodo, sostituire le parole: "ed è coordinato dal presidente dell'Agenzia" con le seguenti: "e dal presidente dell'Agenzia che lo presiede";
 - b) dopo il comma 1 inserire il seguente: "1-bis. Entro trenta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto si provvede alla nomina dei nuovi organi dell'ARAN di cui all'articolo 46, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 come modificato dal comma 1. Fino a tale data continuano ad operare gli organi in carica all'entrata in vigore del presente decreto".
17. all'articolo 57, comma 1, capoverso "art. 47", comma 6, secondo periodo, sostituire la parola "degli" con le seguenti: "di due";
18. all'articolo 63, apportare le seguenti modifiche:
 - a) al comma 3, aggiungere, in fine, le seguenti parole: "anche se alla data di entrata in vigore del presente decreto sono state indette le relative elezioni.";
 - b) dopo il comma 4-bis, aggiungere il seguente: "4-ter. Le disposizioni relative alla contrattazione collettiva nazionale di cui al presente decreto legislativo si applicano dalla tornata successiva a quella in corso".

