

PROBLEMA DELLA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE TRA LEGGE E CONTRATTO IN MATERIA DI LAVORO PUBBLICO

Il disegno di legge n.847 in discussione al Senato presentato dal Ministro Brunetta di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze contiene, tra gli altri, l'art. 2 (*principi e criteri in materia di contrattazione collettiva e integrativa e funzionalità delle amministrazioni pubbliche*) che si sostanzia in uno svuotamento delle materie riguardanti il lavoro pubblico demandate alla contrattazione collettiva. La delega affidata al Governo prevede che siano disciplinate mediante atti organizzativi tutta una serie di materie che non attengono all'organizzazione degli uffici e alla migliore gestione ed attuazione dell'azione amministrativa ma riguardano il rapporto di lavoro, materia che le riforme degli anni '90 hanno contrattualizzato ed affidato principalmente, e nel rispetto delle norme di legge, alla competenza della contrattazione collettiva, con un percorso di riforme che ha contrattualizzato il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni per avvicinarlo, come è anche nelle intenzioni del Ministro Brunetta, a quello in vigore nelle aziende private. Quindi il principio è quello che solo la contrattazione collettiva nazionale e integrativa (mediante il confronto tra le organizzazioni sindacali e la dirigenza pubblica) può cogliere al meglio le specificità delle decine di migliaia di aziende pubbliche e garantire quell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa che il governo stesso dice di voler perseguire. Ampliando la sfera di competenza della legge si torna sostanzialmente ad una ripubblicizzazione del rapporto di lavoro e si abolisce di fatto il principio del dirigente quale privato datore di lavoro.

Oltre a ciò il ritorno al primato della legge nella definizione degli istituti del rapporto di lavoro dei dipendenti rende il tema del personale, strumento di organizzazione e come tale soggetto ai sensi dell'art.117/Cost. alla competenza esclusiva delle regioni, nonché dei regolamenti di organizzazione delle autonomie locali.

Si determina in tal modo una rilegificazione estesa e non omogenea del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici della sanità, delle regioni e delle Autonomie Locali con una proliferazione dei costi come già avveniva prima della contrattualizzazione.

Altro motivo di stridente contrasto è rappresentato inoltre dalle recenti dichiarazioni di disponibilità, da parte governativa, per addivenire ad un'unica logica di confronto (riforma del modello contrattuale), un sistema quindi mutuabile per il pubblico ed il privato indifferentemente. Un ritorno imposto alla pressoché totale legificazione renderebbe del tutto vuote le dichiarazioni sopra citate.

Si rammenti altresì che per quanto attiene ai settori dell'istruzione e delle università, le norme relative alla valutazione hanno specifiche e peculiari regolamentazioni. Tutto ciò porta alla limitazione del campo di applicazione della "legge" ai soli settori amministrativi centrali.

Inoltre è bene rammentare che una ripubblicizzazione del rapporto di lavoro comporta necessariamente ricadute in campo giurisdizionale con il deprecabile ritorno alla giustizia amministrativa con conseguenze organizzative su tali settori.

E' anche il caso, poi, di ricordare come le attuali relazioni sono regolate in forza di legge e tengono opportunamente conto di una rappresentanza e rappresentatività di cui le organizzazioni sindacali confederali CGIL CISL e UIL sono la massima espressione, con percentuali, dimostrabili su basi certe, di larghissimo consenso.

CGIL Nazionale
Corso d'Italia, 25
00198 ROMA

CISL Nazionale
Via Po, 21
00198 ROMA

UIL Nazionale
Via Lucullo, 6
00187 ROMA

La legge deve certamente stabilire principi e criteri generali, ma poi questi devono essere calati nelle singole realtà attraverso la contrattazione collettiva. Questo è un principio per noi irrinunciabile.

L'art. 2 non delegittima solo le organizzazioni sindacali ma le amministrazioni stesse i cui dirigenti non potranno più gestire materie fondamentali che saranno disciplinate per legge.

Si aggiungano a ciò due misure: la prima relativa all'ARAN e al personale lì operante per il quale viene nei fatti negata la possibilità costituzionale di iscrizione al sindacato; lo stesso dicasi per la dirigenza anche questa probabilmente privata della stessa possibilità di iscrizione. Il diritto costituzionale non deve essere negato in nome dell'autonomia rispetto alle organizzazioni sindacali. Sempre in tema di contrattazione viene stabilita una sorta di delega permanente al governo per una revisione dinamica della divisione delle materie tra quelle definite da legge e quelle da contrattazione. Una procedura che limita fortemente la contrattazione e ricostituisce un potere assoluto alla politica con conseguenze sul piano della proliferazione dei costi e della perdita di autonomia delle amministrazioni.

Provvedimenti disciplinari

Altro tema da affrontare è quello riguardante le procedure disciplinari. Prevedere che si possa procedere al licenziamento del lavoratore anche prima della conclusione del procedimento penale è un atto palesemente illegittimo, contrario alla civiltà giuridica italiana. Si sostanzia così una presunzione di colpevolezza che è inaccettabile. Solo quando la sentenza sarà passata in giudicato sarà possibile procedere al licenziamento, oppure, nel caso, solo in flagranza di reato e per quelle colpe specifiche nei confronti delle pubbliche amministrazioni, come CGIL CISL e UIL hanno responsabilmente sottoscritto in alcune recenti intese contrattuali. Inaccettabile è anche la previsione che, nel caso un lavoratore venga assolto, non se ne renda obbligatorio il reintegro ma l'amministrazione possa scegliere in alternativa il risarcimento del danno. (una sorta di abrogazione goffamente mascherata dell'art.18/ statuto dei lavoratori).

Con l'art.4 si interviene riportando nell'ambito della legge tematiche peculiari della contrattazione in tutti i settori pubblici e privati, ad esempio per la progressione di carriera, per la quale si stabiliscono in "delega" la selettività e le modalità di accesso, sottraendo tali materie alla contrattazione, o per le progressioni, senza alcuna distinzione tra quelle economiche e quelle professionali che debbono avvenire esclusivamente per concorso pubblico, peraltro impedito dalla legge 133/2008.

Contrattazione collettiva nazionale e integrativa

Il disegno di legge n. 746 interviene all'art. 13 sulle procedure della contrattazione collettiva sia nazionale sia integrativa arrivando a sostenere che in caso di mancato accordo l'amministrazione può procedere in via provvisoria unilateralmente sulle materie oggetto del mancato accordo. Si tratta di un tentativo grave di negazione del ruolo della contrattazione ed in sostanza di una ulteriore e pesante ripubblicizzazione del rapporto di lavoro pubblico che fa tabula rasa di una stagione di riforme condivise ed ampiamente apprezzate, anche in campo internazionale, che hanno contribuito alla modernizzazione della pubblica amministrazione italiana.

CGIL Nazionale
Corso d'Italia, 25
00198 ROMA

CISL Nazionale
Via Po, 21
00198 ROMA

UIL Nazionale
Via Lucullo, 6
00187 ROMA

CGIL

CISL

UIL

Valutazioni di CGIL CISL UIL sul progetto di riforma delle pubbliche amministrazioni presentato dal Ministro Brunetta

CGIL CISL UIL hanno sostenuto e sostengono la rilevanza strategica della P.A. per il Paese, per quanto essa dà e può dare in termini di servizi ai cittadini utenti ed al sistema delle imprese.

Per queste considerazioni, CGIL CISL UIL ritengono obiettivo primario perseguire il miglioramento della qualità dell'azione pubblica, e considerano quindi importante che a tale obiettivo venga finalizzato quello, pur ovviamente assai significativo, della qualificazione e razionalizzazione della spesa, che deve partire dall'eliminazione degli sprechi, realizzando così una importante inversione di tendenza rispetto alla pratica, ormai decennale, dell'acritico risparmio sulla spesa per le Pubbliche Amministrazioni ed il lavoro pubblico.

CGIL CISL UIL ribadiscono la loro ferma determinazione a portare avanti la battaglia per il rispetto delle regole del lavoro e sul lavoro. Chi viola queste regole con i propri comportamenti si rende corresponsabile della campagna contro i servizi pubblici, oltre ad essere strumento per l'attacco al lavoro pubblico.

L'apparato sanzionatorio e disciplinare già presente da tempo, e recentemente innovato in chiave davvero moderna nei contratti collettivi, risponde a questa logica; sempre in nome della stessa logica sono quindi presenti norme ben lontane da quanto avviene, ad esempio, in altri settori del mondo del lavoro. Ciò testimonia l'attenzione delle OO.SS. e la loro volontà di essere, anche senza stimoli esterni, attori e protagonisti del cambiamento.

Rivendichiamo un sistema sanzionatorio forte, trasparente ed efficace verso chiunque non persegua la violazione delle regole o non sia attento alla legalità.

Oggi il tema non è quindi quello della mancanza delle norme, sempre migliorabili con la piena disponibilità dei Sindacati, ma la resistenza alla loro applicazione. Proprio a partire da questa valutazione, oltre alle considerazioni relative al tema della contrattazione, CGIL, CISL, UIL dichiarano la loro perplessità in merito ad interventi legislativi, dubbi sul piano dell'efficacia e forse destinati a non produrre effetti concreti e visibili, che sostituiscano i contratti collettivi; interventi, peraltro, portati avanti senza alcuna verifica sulle cause reali che sono a base della contraddizione percepita fra le norme sanzionatorie e la loro applicazione.

CGIL Nazionale
Corso d'Italia, 25
00198 ROMA

CISL Nazionale
Via Po, 21
00198 ROMA

UIL Nazionale
Via Lucullo, 6
00198 ROMA

La lunga stagione della contrattazione dal 1993 ha portato ad una situazione profondamente diversa da quella preesistente in tema di qualità del lavoro pubblico, di flessibilità dell'organizzazione del lavoro, e di rapporto tra domanda ed offerta di servizi.

Queste Organizzazioni sindacali ritengono che questa strada, invece di creare un datore di lavoro responsabile, porterebbe ad un negativo ritorno al primato dei partiti nella amministrazione pubblica che tanti guasti ha prodotto nella cultura civile del paese.

CGIL CISL UIL chiedono di rafforzare il nuovo regime del rapporto di lavoro del pubblico impiego estendendone i confini a settori ancora oggi esclusi e regolati - automatismi compresi - dalla sola legge, a partire dalla docenza universitaria.

Quindi la riforma delle Pubbliche Amministrazioni è obiettivo irrinunciabile per il sindacato confederale, come testimoniano i contenuti contrattuali realizzati fino ad oggi.

Alla luce dell'iniziativa governativa CGIL CISL UIL ritengono necessario che il confronto di merito parta dai temi della "produttività del lavoro pubblico" e conseguentemente affronti in maniera compiuta i temi che sembrano posti alla base degli atti che il Ministro dell'Economia porrà all'attenzione del Governo e che riteniamo debbano inquadrarsi in una riforma dove efficacia delle PP.AA. e controllo della spesa siano coerenti tra loro.

Il testo del Disegno di legge "delega al Governo per ottimizzare la produttività del lavoro pubblico" si presta a molteplici valutazioni. Innanzitutto il disegno di legge delega elenca le materie oggetto di intervento normativo, ma è carente nella definizione dei principi e criteri direttivi ad esempio:

- in tema di "convergenza" tra mercato del lavoro pubblico con quello del lavoro privato, che sembra contrastare con l'affermazione "del principio costituzionale che al lavoro pubblico si accede per concorso". Al riguardo riteniamo necessario che sia introdotto un sistema sanzionatorio per le Amministrazioni in caso di inadempienza/violazione di legge (es. assunzioni);
- in tema di riordino della disciplina in materia di reclutamento e di formazione dei dipendenti pubblici si è ancora in attesa della annunciata integrazione.

Innanzitutto se ci si riferisce ad un intervento relativo a tutte le PP.AA, oggi indicate dall'art.2 c.1 del D.lgs. 165/2001, occorre che lo strumento legislativo sia compatibile con gli assetti istituzionali delle amministrazioni e con i diversi livelli di autonomia sanciti dalla Costituzione.

Al riguardo si evidenziano anche le specificità e peculiarità di scuola, università, ricerca ed autonomie territoriali che è caratterizzata da un'autonomia di rango costituzionale.

CGIL Nazionale
Corso d'Italia, 25
00198 ROMA

CISL Nazionale
Via Po, 21
00198 ROMA

UIL Nazionale
Via Lucullo, 6
00198 ROMA

Infatti l'adozione di uno strumento che tende a definire misure uniche (ad esempio in tema di valutazione e controlli) per tutte le amministrazioni o soluzioni che non tengano conto delle peculiarità settoriali si presterebbe non solo ad interventi da parte della C.Cost., ma risulterebbe alla fine gravemente inefficace. Si pensi al tema delle ricadute organizzative sul sistema delle Regioni, delle Autonomie Locali o all'impatto di norme quali la valutazione o il sistema sanzionatorio in particolare nell'area della Scuola, delle Università e degli Enti di Ricerca.

Se ci si vuole riferire a tutte le amministrazioni occorre che i criteri direttivi della delega, che vanno maggiormente esplicitati, siano compatibili a questo scopo e comunque occorre la condivisione dei diversi sistemi istituzionali, evitando così che l'impatto della legge ricomprenda esclusivamente i dipendenti delle amministrazioni centrali.

A norma del d.lgs. 165/2001 solo i contratti collettivi hanno un'applicazione di carattere generale in tutte le amministrazioni. Anche per questo motivo riteniamo che produrrebbe un forte arretramento l'eventuale definizione del rapporto di lavoro pubblico che modifichi, come prevede in alcuni rilevanti aspetti il disegno di legge, l'equilibrio tra titolarità della legge e titolarità della contrattazione.

Tale cambiamento sarebbe in contrasto con il principio legislativo che afferma che "i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del Capo I^o titolo II^o del libro V^o del codice Civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa"; con la lunga storia della contrattazione pubblica, dalla Legge Quadro del 1973, al d.lgs. 29/93 alla seconda privatizzazione del rapporto di lavoro scaturita dai provvedimenti Bassanini.

Nel ddl si interviene pesantemente sul contenuto della contrattazione:

- sia riconducendo alla legge materie oggi regolate dalla contrattazione, sulla base anche di principi definiti dalla legge stessa : sistema di valutazione, regime delle responsabilità; sanzioni disciplinari; sistema delle carriere; mobilità; salario di produttività, con il rischio di coinvolgere la stessa sfera giurisdizionale, o la stessa riduzione per legge del numero dei comparti o aree. A questo scopo è bene rammentare come i contenuti dei contratti ad esempio in tema di sanzioni disciplinari rappresentino oggi una peculiarità del sistema regolatorio del rapporto di lavoro pubblico e privato. Tali contenuti contrattuali possono sicuramente essere aggiornati, razionalizzati, resi il più possibile omogenei, ma sempre per via contrattuale. Né d'altra parte nel ddl vengono sull'argomento portate valutazioni sulle reali motivazioni di una tale pesante modifica degli equilibri contrattuali. In tale contesto quanto affermato in merito alle conseguenze dell'ipotesi di "proseguimento e conclusione del procedimento disciplinare anche in pendenza del procedimento

CGIL Nazionale
Corso d'Italia, 25
00198 ROMA

CISL Nazionale
Via Po, 21
00198 ROMA

UIL Nazionale
Via Lucullo, 6
00198 ROMA

penale" sul reintegro o indennizzo del lavoratore assolto, suscita forti perplessità.

- sia trasformando quella norma (art. 2 comma2 del d.lgs. 165/2001) che funziona da deterrente da consolidare in maniera opportuna, contro l'incidenza delle leggi che mirano a creare clientele e che tanti danni finanziari hanno prodotto con un semplice meccanismo di monitoraggio sul rapporto tra materie di legge e materie riservate ai contratti. In questo modo si entra in un percorso che porta inevitabilmente alla ripubblicizzazione del rapporto di lavoro ed alla pratica "antica" di una produzione abnorme di leggi;

CGIL CISL UIL condividono l'esigenza di una revisione dell'Aran che rafforzi il ruolo, la funzione e l'autorevolezza di questa struttura come controparte datoriale della PP.AA. anche attraverso un forte ruolo attivo dei Comitati di settore.

CGIL CISL UIL confermano che le innovazioni ritenute necessarie su materie regolate dalla contrattazione vadano affrontate per via contrattuale e successivamente, solo a valle di tale processo, possano essere affrontati temi di carattere legislativo, nelle materie oggi oggetto della legge stessa.

SUL SISTEMA DEI CONTROLLI

Sul tema dei controlli e della valutazione il ddl manca completamente di principi e criteri e questo rende problematica una valutazione di merito.

Occorre assumere come scelta fondamentale la definizione di un sistema trasparente e pubblico di definizione di obiettivi delle singole strutture, da parte degli organi politici e dirigenziali preposti. Il raggiungimento di tali obiettivi costituisce riferimento fondamentale per la valutazione dell'operato delle amministrazioni, della dirigenza e del personale con modalità presenti o comunque da definirsi nei ccnl, sulla base di linee generali definite, ove occorra, per legge (ad esempio sul modello ex d.lgs. 286/1999).

Ciò comporterà:

- l'attivazione generalizzata di un sistema di monitoraggio interno, peraltro già oggi previsto dalla legge, e mai attuato;
- La previsione della trasparenza e pubblicità degli obiettivi per la loro controllabilità e valutazione qualitativa con strumenti di customers' satisfaction, che si estende fino a prevedere uno specifico apporto degli utenti dei servizi alla loro valutazione e, come già presente nei ccnl, in ragione di ciò, a contribuire alla finalizzazione della retribuzione di risultato e di produttività, nonché di un sistema di premialità e sanzioni in caso di eccellenza o di immotivato mancato raggiungimento degli obiettivi. Analogamente si può procedere in

CGIL Nazionale
Corso d'Italia, 26
00198 ROMA

CISL Nazionale
Via Po, 21
00198 ROMA

UIL Nazionale
Via Lucullo, 6
00187 ROMA

tema di quella efficacia dell'offerta di servizi che chiama in causa direttamente l'input politico.

SULLA DIRIGENZA

Dopo i tanti microinterventi di questi anni, tali da stravolgere l'impianto originario, si ravvisa la necessità di un intervento organico i cui indirizzi possono essere:

- ripristino della distinzione tra politica ed amministrazione con un rafforzamento anche di natura legislativa del principio di responsabilità e di autonomia anche organizzativa nell'ambito di linee guida (senza alcuna violazione di principi costituzionali in tema di diritti civili);
- revisione delle modalità e dei soggetti che attribuiscono gli incarichi o procedono alla loro revoca;
- abolizione di qualsiasi forma di spoils system oltre quelle già previste per le figure "fiduciarie" e adozione del principio della rotazione delle figure dirigenziali;
- ridefinizione delle fasce e trasparenza dell'accesso;
- restituzione del significato originario alle ipotesi di accesso dall'esterno - nato per arricchire le PP.AA di apporti qualificati esterni e trasformatosi in forme mascherate di assunzioni "fidelizzanti" - che hanno dato origine allo spoils system ed alla proliferazione della spesa, oltre a violare nei fatti i contenuti dell'art.97/Cost.;
- introduzione del principio di pubblicità e trasparenza del fabbisogno, della selettività nel conferimento degli incarichi, di scelte collegiali in caso di incarichi dall'esterno;
- ridefinizione del sistema degli incarichi con trasparenza e Pubblicità per legge di tutti i compensi (da contratto e da consulenza) della Dirigenza, prevedendo in caso di non attuazione relative sanzioni verso le amministrazioni; principio dell'omnicomprensività;
- affermazione del nesso: obiettivi - strumentazione - risultati - valutazione come presupposto per la corresponsione della retribuzione di risultato;
- definizione di criteri generali per la valutazione della posizione.

Ci preme ricordare che una ulteriore stagione di tagli indiscriminati e di una mancata soluzione del problema del precariato causerebbero l'ennesima non funzionalità delle PP.AA., oltre che aprire la strada ad ulteriori esternalizzazioni ed, in caso di nuovo blocco delle assunzioni, all'ennesimo ricorso al lavoro precario.

CGIL CISL e UIL ritengono che il processo di stabilizzazione, che in forza delle Leggi Finanziarie passate ha generato diritti delle persone, non debba subire una interruzione.

CGIL Nazionale
Corso d'Italia, 25
00198 ROMA

CISL Nazionale
Via Po, 21
00198 ROMA

UIL Nazionale
Via Lucullo, 6
00198 ROMA

Una razionalizzazione delle ingenti spese per consulenze potrebbe liberare risorse in tal senso.

Tutto ciò deve essere fatto nella massima trasparenza, pubblicità e celerità.

La stessa conclusione dei contratti di lavoro ancora aperti, e l'immediata copertura finanziaria per i contratti relativi al biennio 2008/2009 rappresenterebbero una discontinuità di una politica dove il rispetto delle regole, nel corso degli ultimi anni, non è stata praticata se non occasionalmente.

CGIL CISL UIL nell'inviare queste valutazioni, dal cui positivo riscontro deriverà il giudizio di CGIL CISL UIL sulla proposta, ed in attesa di avere riscontri concreti, sino all'avvio dell'iter parlamentare e nel corso dello stesso fino ai decreti delegati, ritengono che esse siano da interpretare come un contributo di merito alla qualità della Pubblica Amministrazione che è obiettivo primario del sindacato.

La condivisibilità degli obiettivi generali si accompagna alla ferma determinazione di usare gli strumenti contrattuali oggi in essere, senza infausti ritorni al passato.

Si richiede altresì un confronto di merito sul complesso della manovra che il Governo sta predisponendo.

CGIL Nazionale
Corso d'Italia, 25
00198 ROMA

CISL Nazionale
Via Po, 21
00198 ROMA

UIL Nazionale
Via Lucullo, 6
00198 ROMA

ATTO SENATO 847

"DELEGA AL GOVERNO FINALIZZATA ALL'OTTIMIZZAZIONE DELLA PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO PUBBLICO"

Osservazioni della UIL

Rispetto al testo in esame, vi sono alcune osservazioni di carattere generale, di natura tecnica quanto politica, che occorre premettere ad un esame dettagliato dell'articolato.

- Osservazioni generali

▪ Complessivamente, l'attuale situazione che è figlia dell'azione congiunta della contrattazione e della norma (ad es. D. lgs 165/2001), ha prodotto, sulle materie di cui all'articolato in esame, una situazione complessivamente omogenea in tutti i comparti della P.A.. Invece, i decreti attuativi sono destinati a creare tutte le condizioni per una pubblica amministrazione in cui problemi analoghi hanno soluzioni normative diverse. Ciò per l'esplicita riserva operata nei confronti della Presidenza del Consiglio, ma soprattutto per la applicabilità delle norme solo al sistema delle amministrazioni centrali. Il che contraddice la stessa volontà espressa nel testo di elevare gli standard di servizio ai cittadini-utenti, stante che la maggior parte dei servizi sono erogati dalle amministrazioni locali;

▪ il testo, nel ricondurre alla norma decretizia importanti materie, interviene pesantemente riducendo le materie oggetto di confronto tra le parti. Ciò, da un lato, riduce quegli spazi di partecipazione sindacale che rappresentano un livello di garanzia ad oggi complessivamente non superiore a quello dei lavoratori privati; dall'altro, limita fortemente la capacità di autorganizzazione delle stesse amministrazioni pubbliche. Complessivamente, ed al di là di ogni valutazione di parte, tutto ciò sembra rispondere ad un indirizzo centralista e dirigista contraddittorio con le più moderne logiche orientate al decentramento ed alla duttilità strutturale. Tutto ciò mentre è aperto il dibattito su una riforma del sistema contrattuale nella quale non potrà non essere viepiù qualificato quel secondo livello di contrattazione che viene invece svuotato dalle scelte di normazione per via legislativa,

▪ i decreti delegati saranno chiamati, soprattutto, ad incidere, in positivo, sulla questione dell'aumento della produttività delle P.A. e della qualità del

servizio da esse offerto. Al riguardo, il testo presenta contraddizioni e lacune. In primo luogo, affronta tale tema come se esso fosse condizionato esclusivamente delle performance individuali. Se è vero che esse sono parte rilevante della questione, a fianco devono porsi quelle revisioni dei modelli organizzativi, quelle semplificazioni burocratiche e quelle progettualità che fin qui sono mancate nell'amministrare pubblico, come sono mancate coerenti politiche di formazione, ma delle une e delle altre nulla si dice nel testo, rischiando di produrre la filiazione di decreti che poco o punto potranno incidere sulla resa complessiva della macchina pubblica. Nello stesso tempo, il postulato dell'invarianza della spesa genera un paradosso: poiché tutti si concorda che i contratti collettivi dovranno garantire la difesa del potere d'acquisto delle retribuzioni, ma da tale somma si dovrà "detrarre" quanto diretto ad incentivare/premiare i più performanti, ne consegue che i contratti collettivi non potranno garantire ai lavoratori che non demeritino la difesa retributiva. Diversa è la condizione del datore di lavoro privato, che ha la facoltà di destinare a questi fini quote di profitto o di capitale aggiuntive, in ciò facendo un investimento che, sulla pubblica amministrazione da tempo viene invece rifiutato.

- Osservazioni sui singoli articoli

- **Art. 1 c. 1** = i decreti legislativi da adottarsi entro nove mesi debbono essere "senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica", il che significa che la "valorizzazione del merito e conseguente riconoscimento di meccanismi premiali" (obiettivo al punto d dello stesso articolo) deve sostanzialmente avvenire a carico degli aumenti contrattuali;
- **Art. 1 c. 1 lettera a)** = tra gli obiettivi dei decreti vi deve essere quello della "a) convergenza del mercato del lavoro pubblico con quello privato", che pare configgere con l'obiettivo "f) affermazione del principio di concorsualità per l'accesso al lavoro pubblico e per le progressioni di carriera";
- **Art. 1 c. 4** = il richiamo all'art. 117 c. 2 della Costituzione (è potestà legislativa dello Stato "g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali") sembra escludere tutto il settore della sanità e quello degli enti locali dalla applicazione diretta delle norme di cui ai decreti. Tale applicazione, quindi, è condizionata, nel se e nel quanto, all'espressione di autonoma volontà delle amministrazioni locali di vario grado, con il risultato probabile di due o più sistemi normativi diversi nel complesso della P.A.;
- **Art. 1 c. 5** = il testo crea le condizioni perché il Comparto della Presidenza del Consiglio sia totalmente o parzialmente escluso

dall'applicazione dei decreti delegati, "anche attraverso ricorso ad apposita disciplina";

▪ **Art. 2 c. 2 lettera b)** = il testo assegna alla sfera della legislazione o, comunque, della normazione unilaterale, materie finora oggetto di contrattazione:

- Criteri generali, metodi, procedure e finalità di valutazione del personale,
- Individuazione degli strumenti volti a premiare e ad incentivare la produttività e la qualità della prestazione lavorativa, ferme restando le competenze della contrattazione collettiva in materia di trattamento economico;
- Regime di responsabilità, infrazioni e sanzioni, che sembra addirittura essere affidato al potere d'autoorganizzazione delle singole amministrazioni;
- Criteri generali in materia di progressione professionale a carattere concorsuale (in realtà, è materia su cui già la contrattazione è stata limitata, ad es. da sentenze della Corte Costituzionale).

▪ **Art. 2. c. 2 lettera c)** = i decreti non si applicano al personale pubblico non contrattualizzato (professori universitari, VV.F., forze di polizia, etc.),

▪ **Art. 2 c. 2 lettera i-1)** = il testo vuole il "rafforzamento dell'indipendenza della ARAN dalle organizzazioni sindacali anche attraverso la revisione dei requisiti soggettivi e delle incompatibilità dei componenti dei relativi organi, con particolare riferimento ai periodi antecedenti e successivi (come esercitare un controllo sul tempo successivo è norma incomprensibile...) allo svolgimento dell'incarico, e del personale dell'Agenzia". E' norma di dubbia costituzionalità;

▪ **Art. 2 c. 2 lettera i-4)** = affida al decreto e sottrae alla contrattazione collettiva l'individuazione del numero dei comparti di contrattazione, lasciandone ad essa solo la composizione;

▪ **Art. 2 c. 2 lettera i-5)** = i decreti modificheranno la durata dei CCNL in coerenza con quelli privati;

▪ **Art. 2 c. 2 lettera i-6)** = i decreti dovranno rafforzare il regime dei controlli sulla contrattazione di secondo livello, prevedendo anche responsabilità per le parti contraenti;

▪ **Art. 3 c. 2 lettera c)** = il testo sembra sottrarre alla dirigenza la valutazione di personale, il che si risolverebbe in un abbassamento dei livelli di responsabilità di quest'ultima;

- **Art. 3 c. 2 lettera d)** = il testo prevede l'istituzione di una sovrastruttura che sovrintenda all'esercizio delle funzioni di valutazione. Sembra un organismo con scarsa possibilità di funzionamento e pochi ritorni reali, se non d'immagine;
- **Art. 4 c. 2 lettera a)** = i decreti stabiliranno "percentuali minime di risorse da destinare al merito ed alla produttività", sottraendo la materia alla contrattazione e caricando queste spese all'interno delle risorse dei CCNL, quindi, complessivamente, a carico della difesa del potere d'acquisto delle retribuzioni;
- **Art. 4 c. 2 lettera c)** = afferma che le progressioni economiche dovranno avvenire secondo criteri di selettività. Al momento, di fatto è già così, quindi occorrerà verificare il testo dei decreti;
- **Art. 4 c. 2 lettera d)** = impone una riserva per l'accesso dall'esterno alle aree apicali. E' norma di ratio oscura che probabilmente creerà più problemi che altro, non essendo utile ad introdurre nuovi know how, per i quali già esiste la norma, ribadita per altro allo stesso comma (lettera e) degli accessi riservati al piede d'area;
- **Art. 5 c. 2 lettera a) - b)** = l'attribuzione al dirigente della "piena autonomia" nella gestione delle risorse umane, compresa la valutazione, contrasta con quanto all'art. 3 c. 2 lettere c - d);
- **Art. 5 c. 2 lettera a) punto 1** = porre in capo al dirigente, per altro "in piena autonomia" la potestà dell'"individuazione dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'ufficio cui è preposto" contraddice il dettato dell'art. 5 c. 1 -2 del D. l.gs 165/2001, in materia di potere di organizzazione delle P.A.. Per altro, è assai probabile che tale previsione normativa produca aumenti di costi e ridondanza strutturale;
- **Art. 5 c. 2 lettera a) punto 3** = porre in capo al dirigente la potestà dell'utilizzo "dell'istituto della mobilità individuale di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165" appare improponibile, in quanto contraddice il già citato art. 5 dello stesso d. lgs 165. Occorre, per altro, ricordare come l'ingresso nei ruoli organici di un ente per mobilità, volontaria o meno, comporta la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro, potestà che non può essere sottratta agli organi di gestione della P.A.;
- **Art. 5 c. 2 lettera i)** = non appare del tutto logico lo stabilire il divieto di corrispondere l'indennità di risultato ai dirigenti qualora le amministrazioni di appartenenza non abbiano predisposto sistemi di valutazione dei risultati coerenti. Infatti, la mancata adozione di tali

sistemi rappresenta una responsabilità degli organi di gestione dell'amministrazione, siano essi Ministri, CdA od altro, mentre le sanzioni vengono irrogate ai dirigenti della tecnostruttura, che non hanno – ne devono avere – influenza sull'adozione o meno di tali atti;

▪ **Art. 6** = in materia disciplinare sopprime gli istituti della concertazione e della contrattazione previsti dal d. lgs 165/2001, rispettivamente agli articoli 54 e 55, il che si risolve in un livello di garanzie inferiore a quello previsto per i lavoratori del settore privato, i cui CCNL prevedono la pattuizione sulla materia;

▪ **Art. 6** = il testo dell'atto senato 847 sembra indirizzare i decreti delegati in una direzione che alteri l'attuale delicato equilibrio tra certezza della sanzione, interesse pubblico e garanzia individuale;

▪ **Art. 6** = appare complessivamente una norma pleonastica, e d'immagine. Infatti:

○ i CCNL già comprendono le fattispecie di infrazione previste nel testo, nonché le previsioni sanzionatorie, comprese quelle relative alla possibilità di licenziamento;

○ la perseguibilità penale ed amministrativa delle fattispecie di cui al testo dell'atto senato 847 – tanto dei dipendenti pubblici che, ad esempio, dei sanitari certificanti – già sussiste tanto nell'ordinamento giuridico che nella giurisprudenza;

○ il d. lgs 165/2001, all'art. 54, già assegna al Dipartimento della Funzione Pubblica – ora Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione – il compito di definire un codice di comportamento dei dipendenti pubblici, codice che potrebbe già rispondere alle esigenze sottese al presente articolo.