

AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

MERCOLEDÌ 23 SETTEMBRE 2009
126ª Seduta

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SULL'ATTO DEL GOVERNO 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".

19. all'articolo 67, nel comma 1 del nuovo articolo 55-*bis* inserito nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, al secondo periodo le parole: "e comunque per le infrazioni punibili" sono sostituite dalle seguenti: "o comunque per le infrazioni punibili";

20. all'articolo 67, comma 2, sostituire le parole "entro dieci giorni" con le altre "senza indugio e in ogni caso entro dieci giorni dall'acquisizione di tutte le informazioni necessarie";

21. all'articolo 67, comma 4, sostituire le parole "il termine per la contestazione dell'addebito decorre dalla data di ricezione degli atti trasmessi" con le altre "l'ufficio competente deve provvedere alla contestazione disciplinare senza indugio e, in ogni caso, entro dieci giorni dall'acquisizione di tutte le informazioni necessarie";

22. all'articolo 69, comma 1, capoverso "6", dopo il terzo periodo inserire il seguente: "Nell'ambito dei controlli sulla regolarità amministrativa e contabile l'Ispettorato può avvalersi della Guardia di Finanza che opera nell'esercizio dei poteri a essa attribuiti";

23. all'articolo 72, sostituire il comma 5 con il seguente: "5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'istruzione, della ricerca e dell'università e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono determinati i limiti e le modalità di applicazione delle disposizioni dei Titoli II e III del presente decreto al personale docente della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale, nonché ai tecnologi degli enti di ricerca. Resta comunque esclusa la costituzione degli Organismi di cui all'articolo 14 nell'ambito del sistema scolastico e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale".

**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE DEI SENATORI BIANCO, ADAMO, BASTICO,
CECCANTI, DE SENA, DONAGGIO, ICHINO, INCOSTANTE, MARINO MAURO, SANNA E
VITALI
SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 82**

La Commissione, esaminato lo 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 delle amministrazioni pubbliche",

premesso che:

si rileva in primo luogo la non sufficiente chiarezza della distinzione dei ruoli, nell'ambito della funzione generale di misurazione e valutazione da parte delle Amministrazioni, tra:

- gli Organi indipendenti di valutazione, cui compete la misurazione e valutazione della *performance* delle strutture amministrative nel loro complesso, e
- la dirigenza delle Amministrazioni stesse, cui compete, oltre all'autovalutazione personale e di struttura, anche la valutazione delle prestazioni dei singoli dipendenti;

per la necessaria chiarezza del decreto su questo punto si ritiene necessaria la sostituzione del primo comma dell'articolo 7 con il seguente:

"La funzione di misurazione e valutazione delle performance è svolta:

- a) *dagli Organismi indipendenti di valutazione della performance di cui all'articolo 14, coordinati dalla Commissione di cui all'articolo 13, cui compete la misurazione e valutazione della performance di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso;*
- b) *dai dirigenti di ciascuna amministrazione, cui compete, oltre all'autovalutazione personale e di struttura, la valutazione delle prestazioni dei singoli dipendenti.*";

si rileva, in secondo luogo, una inadeguata definizione dell'autonomia dell'Organo centrale di coordinamento della rete degli Organismi indipendenti di valutazione, di cui all'articolo 13;

per la garanzia dell'autonomia effettiva di tale Organo si ritiene necessario sopprimere, nel comma 3 dello stesso articolo, dopo le parole: "*La Commissione definisce con propri regolamenti...*", le parole: "*che vanno sottoposti all'approvazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze per i connessi profili finanziari*";

si rileva, in terzo luogo, una indebita limitazione dell'ambito di operatività del principio di trasparenza totale, che la legge-delega detta in riferimento al funzionamento dell'intero sistema delle amministrazioni pubbliche, in ogni suo comparto e funzione, e che invece nell'articolo 11 appare limitato dal primo comma alla sola "fase del ciclo di gestione della *performance*";

per ripristinare la corrispondenza del contenuto del decreto delegato rispetto alla legge-delega, si ritiene necessario:

- sopprimere il primo comma dell'articolo 11;

- inserire dopo l'attuale terzo comma (comma 2 nella versione definitiva) il comma seguente:

"Le amministrazioni pubbliche garantiscono, in particolare, la massima trasparenza del ciclo di gestione e valutazione della performance in ogni sua fase."

premesso inoltre che:

sono forti le perplessità anche sul sistema di valutazione introdotto con lo schema di decreto legislativo in discussione, che appare fondato su organismi privi di autonomia e soggetti all'influenza del potere politico, nonché su procedure di programmazione triennale poco flessibili, da attuare attraverso criteri di riconoscimento del merito eccessivamente rigidi, che non garantiranno una realistica gradualità nell'attribuzione dei premi e degli incentivi;

a questo proposito si rinviene inoltre una sorta di meccanismo in cui alla politica spettano tutte le scelte, con piena discrezionalità, e la definizione delle risorse, senza il rispetto di regole precise: riguardo all'agenzia di valutazione centrale, si auspica che il Ministro tenga conto di quanto evidenziato nel corso delle audizioni, in cui l'agenzia è stata definita "un organismo privo di professionalità, autonomia e trasparenza". A riguardo, è stata ipotizzata la promozione di un bando internazionale per la costituzione della predetta agenzia affinché sia possibile uscire da questa situazione in maniera degna di un Paese europeo avanzato;

la riforma del ministro Brunetta compie un passo indietro, restituendo alla legge e alla politica la decisione su aspetti del rapporto di lavoro che sono ormai demandati alla contrattazione e questo nell'illusione che il legislatore possa far meglio delle parti. Il risultato non sarà una migliore amministrazione pubblica, ma una più penetrante ingerenza della politica nell'amministrazione e quindi una minore efficienza e produttività in termini di servizi ai cittadini;

considerato che:

si ritiene assolutamente negativa la scelta di ridurre a due soli i comparti del pubblico impiego, ritenendo che si tratti di un'ennesima manifestazione dell'impianto centralista della riforma in esame, che non potrà che produrre risultati scadenti. Si tratta di una scelta tanto più sbagliata in quanto uno dei comparti afferisce ad un settore, quello della sanità, che investe in modo significativo le competenze delle regioni, con la conseguenza che, inevitabilmente, si instaureranno nuovi contenziosi tra lo Stato e le regioni i quali non potranno far bene alla pubblica amministrazione;

inoltre non c'è alcun incentivo della produttività quando si affida ai dirigenti il compito di gestire le risorse umane occorrenti, atteso che i dirigenti di solito si disinteressano della formazione continua, rendendo poi necessario ricorrere a soggetti esterni all'amministrazione per il disbrigo di servizi o funzioni che potrebbero essere svolti dall'interno;

considerato inoltre che:

si esprime forte preoccupazione sulla formulazione dell'articolo 63, in materia di adeguamento ed efficacia dei contratti collettivi vigenti, ricordando le preoccupazioni espresse dalle organizzazioni sindacali a proposito della revisione della composizione delle delegazioni che partecipano alle trattative e dell'elenco dei comparti;

si ritiene inverosimile quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 63 a proposito della cessazione dell'efficacia, a partire dal 1° gennaio 2011, dei contratti collettivi integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo in caso di mancato adeguamento alla contrattazione collettiva e soprattutto quanto previsto circa la loro impossibilità di futura applicazione;

di fatto si cancella per legge l'efficacia dei contratti collettivi vigenti;

quanto al comma 3 dell'articolo 63 siamo in presenza di un chiaro eccesso di delega. Il Governo senza alcuna esigenza dovuta alla rimodulazione dei contratti o delega esplicita prevista dalla legge n. 15 del 2009, si appresta con un decreto a stabilire quale organizzazione sia rappresentativa dei lavoratori per il prossimo triennio, ovvero intende congelare per il prossimo triennio le RSU precedentemente elette e ora in scadenza di mandato e bloccare l'indizione delle nuove elezioni che si sarebbero dovute tenere nel dicembre 2009 per il Comparto Scuola, nonché nel dicembre 2010 per gli altri Comparti pubblici;

rilevato che:

i principali rilievi critici sottolineati dalle Regioni fin dal giugno scorso sono i seguenti:

a) sull'articolo 52 dello schema di decreto legislativo in materia di contrattazione nazionale e integrativa. Al comma 1 di questo articolo la Conferenza chiede venga prevista la concertazione anziché la consultazione con le regioni per la fissazione dei parametri contrattuali, condizione non soddisfatta mentre al comma 3-*quinquies* è stato chiesto il reinserimento degli enti del Servizio sanitario nazionale tra quelli che possono incrementare le risorse per la contrattazione integrativa;

b) all'articolo 56 le Regioni richiedono una modifica che preveda che l'elezione del Presidente dell'Aran avvenga d'intesa con la Conferenza Unificata e non solo dopo aver espresso un parere;

considerato infine che:

occorre sottolineare che alcuni aspetti incidendo sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, potrebbero dar luogo a futuri contenziosi dinanzi alla Corte costituzionale. In particolare, il comma 1 dell'articolo 72 dello schema di decreto fa rientrare nella competenza legislativa esclusiva dello Stato determinate materie del pubblico impiego, nel presupposto che queste possano essere univocamente ricondotte nell'ambito dell'ordinamento civile, alla luce della sostanziale privatizzazione del rapporto di pubblico impiego sancita dal decreto legislativo n. 29 del 1993: si ignora, in tal modo, la circostanza che i rapporti di lavoro nel settore pubblico sono in realtà ancora sottoposti ad un regime prevalentemente misto, in ordine al quale non appare scontata la competenza statale;

dal momento, pertanto, che su talune materie la competenza dello Stato potrebbe concorrere con quella delle regioni, sarebbe fondamentale introdurre nel provvedimento procedure di concertazione tra i vari livelli di Governo più efficaci di quelli previsti attualmente nel testo, per esempio, all'articolo 52 (sul quale, peraltro, è mancata l'intesa in sede di Conferenza unificata), in materia di definizione delle risorse per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali.

in generale, si rileva una contraddizione tra l'obiettivo generale dichiarato della riforma, consistente nella responsabilizzazione piena della dirigenza delle amministrazioni pubbliche in relazione a obiettivi di *performance* precisi, misurabili e verificabili, e la rilegificazione molto dettagliata e pervasiva delle funzioni dirigenziali; ciò, in particolare, per quel che riguarda due prerogative essenziali del *management*: quella inerente alla negoziazione collettiva e quella inerente alla gestione degli incentivi rivolti al personale dipendente. Quanto più l'azione del dirigente è vincolata e proceduralizzata, tanto meno il dirigente stesso può essere efficacemente responsabilizzato circa il raggiungimento degli obiettivi che gli si prefiggono.

si rileva, inoltre, un eccesso di rigidità nella nuova disciplina del procedimento disciplinare, contenuta nell'articolo 67:

- appare eccessivamente restrittivo, nel comma 2, il termine di dieci giorni "dalla notizia di comportamenti punibili", per la contestazione scritta della mancanza; si ritiene necessario sostituire

nel suddetto comma le parole *"entro dieci giorni"* con: *"senza indugio e comunque entro dieci giorni dall'acquisizione di tutte le informazioni necessarie"*;

- nei commi 3 e 4 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; in ogni caso si ritiene necessario che nel comma 4 le parole *"Il termine per la contestazione dell'addebito decorre dalla data di ricezione degli atti trasmessi"* siano sostituite con: *"L'ufficio competente deve provvedere alla contestazione disciplinare senza indugio e comunque entro dieci giorni dall'acquisizione di tutte le informazioni necessarie"*;

- nel comma 8 appare inopportuno che la competenza per il procedimento e provvedimento disciplinare venga attribuita, in caso di trasferimento del dipendente, all'amministrazione di destinazione, la quale è solitamente meno motivata a provvedere e ha comunque notizia meno diretta della mancanza commessa e delle relative circostanze;

in generale, in riferimento all'ambito soggettivo di applicazione della riforma, si rileva che essa trova applicazione solo nelle amministrazioni centrali dello Stato, ovvero i Ministeri. Al fine di estendere l'applicazione alle altre amministrazioni - impregiudicata la questione dell'estensione agli enti territoriali regionali e locali - occorre fare riferimento, nell'articolo 13, comma 5, del decreto anche agli enti pubblici non economici, agli enti di ricerca, alle Università, alle Camere di commercio, alle agenzie fiscali;

inoltre, per ampliare al contempo l'ambito soggettivo e oggettivo della riforma, è necessario fare riferimento esplicito, tra i compiti della Commissione centrale di cui all'articolo 13 e degli Organi indipendenti di valutazione di cui all'articolo 14, a quello del monitoraggio sui livelli essenziali delle prestazioni e di tutti i servizi erogati da amministrazioni pubbliche o da appaltatori di amministrazioni pubbliche;

esprime parere contrario.

PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE DEI SENATORI PARDI E CARLINO SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 82

La Commissione 1^a (Affari Costituzionali), esaminato lo 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", premesso che:

lo schema di decreto in oggetto, recando disposizioni attuative delle deleghe contenute negli articoli da 3 a 7 della legge delega 5 marzo 2009, n. 15, interviene in modo improprio in numerose materie concernenti la contrattazione collettiva, la valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche, la valorizzazione del merito, la promozione delle pari opportunità, la dirigenza pubblica, la responsabilità disciplinare;

lo schema di decreto, in alcune parti del testo, peggiora i contenuti della legge delega, violandone gli stessi principi e realizzando, in buona sostanza, l'affossamento della contrattazione nei settori della pubblica amministrazione, nonostante l'articolo 3 della citata legge delega 4 marzo 2009, n. 15 prescriva espressamente che sia riservata alla contrattazione collettiva la determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente pertinenti il rapporto di lavoro;

in particolare, lo schema di decreto attribuisce alla legge un potere particolarmente invasivo nei confronti della contrattazione, per cui la legge diventa l'unico strumento idoneo a sostituire il normale e fisiologico confronto fra le parti sociali, nonché l'unico strumento capace di definire: le voci, le quantità e i destinatari della retribuzione accessoria per produttività, eccellenza, innovazione; l'unico strumento in grado di determinare le modalità della "carriera" e della progressione verticale dei dipendenti pubblici; e infine l'unico strumento che arriva a stabilire gli effetti delle procedure di valutazione e quindi le modalità della valutazione stessa;

l'intera impostazione dello schema di decreto contrasta profondamente con il processo di privatizzazione del rapporto di lavoro nel pubblico impiego iniziato nel 1993, in quanto sottrae alla fonte normativa contrattuale gran parte delle competenze a disciplinare il rapporto di lavoro attribuendo alla fonte pubblicistica del ruolo principale, rilegificando una parte consistente della disciplina dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni in modo tale da negare o, quantomeno, rendere assai meno limpido il criterio distintivo generale, posto dal già citato decreto legislativo n. 29/1993 e confermato dal decreto legislativo n.165/2001, all'articolo 2, comma 2, secondo cui in linea di principio ciò che attiene ai rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici è disciplinato dalle norme del codice civile e dalle leggi sul rapporto di lavoro subordinato nell'impresa. Non a caso la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale riconduce alla materia dell'ordinamento civile diversi profili inerenti alla disciplina del pubblico impiego. Secondo la Corte, infatti, la materia dell'ordinamento civile «comprende gli aspetti che ineriscono a rapporti di natura privatistica, per i quali sussista un'esigenza di uniformità a livello nazionale; ... essa non è esclusa dalla presenza di aspetti di specialità rispetto alle previsioni codicistiche; ...in essa sono inclusi istituti caratterizzati da elementi di matrice pubblicistica, ma che conservano natura privatistica (sentenza n. 326/2008 che richiama le sentenze nn. 159/2008, 51/2008, 438/2007, 401/2007 e 29/2006).» La sentenza n. 95 del 2007 ha ritenuto che «il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, essendo stato "privatizzato" ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti». Ne consegue che «la legge statale, in tutti i casi in cui interviene a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite alla menzionata competenza residuale regionale e va, quindi, applicata anche ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni e degli enti locali»;

il principio sancito dall'articolo 2 della legge delega (legge 4 marzo 2009, n. 15) con il quale si prevede espressamente la necessaria "convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico, con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali", viene declinato nel decreto in modo assolutamente antitetico. Infatti se da un lato l'articolo 35 dello schema di decreto prevede che "i contratti collettivi nazionali disciplinano i rapporti sindacali e gli istituti della partecipazione", dall'altro l'articolo 52, modificando l'articolo 40 del Decreto legislativo 165/2001, oltre a ridurre l'ambito di applicazione della contrattazione collettiva, esclude dalla contrattazione collettiva le materie oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9 del Decreto Legislativo 165/2001, ovvero la norma con la quale si dispone che i contratti collettivi nazionali disciplinano i rapporti sindacali e gli istituti della partecipazione, anche con riferimento agli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro.

inoltre, non si ritiene condivisibile l'articolo 52 dello schema di decreto poiché, sostituendo, tra gli altri, il comma 2 dell'articolo 52 del D.Lgs. 165, prevede la riduzione dei comparti e la contestuale costituzione, in ottemperanza alla disposizione di delega di cui all'articolo 3, comma 2, lettera h), n. 4), della L. 15/2009, di due comparti di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono due aree separate per la dirigenza, secondo specifiche procedure. Al riguardo si rileva che la predefinizione normativa di due soli comparti di contrattazione oltre che negare il riconoscimento delle singole specificità di ogni singola amministrazione, potrebbe portare all'estrema conseguenza di penalizzare molte categorie di lavoratori che risulterebbero tra loro omologati pur in presenza di forti diversità;

non si ritiene condivisibile l'intera impostazione dell'articolo 66 dello schema di decreto che, modificando l'articolo 55 del D.Lgs. 165/2001 in materia di "Sanzioni disciplinari e responsabilità", prevede che la contrattazione collettiva non possa istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari, potendo prevedere (salvi i casi in cui sia previsto il licenziamento) procedure di conciliazione non obbligatorie, da aprirsi entro un termine massimo di 30 giorni dalla contestazione dell'addebito e con sanzioni non diverse da quelle previste dalla legge o dal contratto per la infrazione per cui si procede. In buona sostanza la norma in commento non fa altro che disporre una forte riduzione delle procedure stragiudiziali azionabili dal lavoratore colpito da una sanzione disciplinare;

non si ritiene altresì condivisibile l'articolo 70 dello schema di decreto che prevede l'abrogazione gli articoli da 502 a 507 del D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297, recante "Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni

ordine e grado": le norme abrogate, ricomprese in gran parte nella sezione II riguardante le competenze, i provvedimenti cautelari e le procedure, disciplinano in tema di censura e avvertimento (articolo 502), di sospensione dall'insegnamento o dall'ufficio e destituzione (articolo 503), dei provvedimenti di riabilitazione (articolo 505), della sospensione cautelare e della sospensione per effetto di condanna penale (articolo 506), dei ricorsi (articolo 504) e del rinvio (articolo 507). Si rileva al riguardo che la prevista abrogazione dell'articolo 504 del decreto legislativo n. 297/1994 esclude per il lavoratore la possibilità di impugnare le sanzioni con ricorso al Ministro dell'istruzione, che decide su parere conforme del competente consiglio per il contenzioso in seno al Consiglio Nazionale della pubblica istruzione;

-
non si ritiene altresì condivisibile la previsione contenuta nel comma 3 dell'art. 63 dello schema di decreto secondo cui *"per consentire l'adeguamento dei meccanismi di rilevazione della rappresentatività sindacale a seguito dell'entrata in vigore del presente decreto secondo quanto previsto dagli articoli 42 e 43 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per i rinnovi contrattuali relativi al primo periodo successivo a quello in corso la medesima rappresentatività rimane determinata con riferimento alla media fra dato associativo e dato elettorale rilevati per il biennio contrattuale 2008-2009. Conseguentemente, in deroga all'articolo 42, comma 4, del decreto n. 165 del 2001, sono prorogati per il successivo triennio gli organismi di Rappresentanza unitaria del personale"*. Tale norma, infatti, producendo l'effetto di congelare per almeno tre anni le elezioni delle rappresentanze unitarie del personale, costituisce un grave affronto nei confronti dell'autonomia della rappresentanza sindacale, nonché una palese violazione della legge delega che nulla prevede al riguardo;

un altro aspetto particolarmente criticabile dello schema di decreto riguarda il procedimento di centralizzazione ivi delineato, perché basato sul ridimensionamento del ruolo delle Regioni e delle Autonomie Locali nel processo di definizione della strumentazione contrattuale, in violazione di quanto previsto dall'articolo 3 della legge 4 marzo 2009, n. 15, ovvero la legge delega, con la quale si prevede il potenziamento del potere di rappresentanza delle regioni e degli enti locali, e della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, con la quale si prevede una rafforzata autonomia delle istituzioni regionali e locali e dei servizi direttamente collegati. Si rileva, infatti, che l'articolo 72 dello schema di decreto delegato prescrive l'applicazione delle norme limitative del principio della contrattazione anche al sistema delle Regioni e delle Autonomie Locali, introducendo un meccanismo di interpretazione delle norme in ordine alle competenze esclusive dello Stato che non può che considerarsi incostituzionale sia per l'utilizzo a tal fine dell'improprio strumento del decreto delegato, sia per la assoluta incapacità di individuazione del fondamento costituzionale della competenza legislativa con riferimento alle disposizioni riguardanti la dirigenza (artt. 37-46), la mobilità (artt. 47-49) e le incompatibilità (art. 50). Allo stesso modo, non appaiono in alcun modo condivisibili le previsioni contenute nei commi 4 e 5 dell'articolo 72 dello schema di decreto che:

- a) da un lato (comma 4), prevedendo la possibilità che con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri siano determinati limiti e modalità di applicazione delle disposizioni, anche inderogabili, dello stesso schema di decreto, autorizza di fatto il mantenimento di una autonomia di contrattazione che viene negata ad altri settori della pubblica amministrazione;
- b) dall'altro (comma 5), prevede il rinvio ad un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per attuare le norme dello schema di decreto al sistema dell'istruzione, per quanto riguarda il personale docente della scuola e delle accademie, conservatori e istituti assimilati e ai ricercatori negli Enti di ricerca, sottraendo questa materia al confronto parlamentare;

il complesso sistema di valutazione delineato dallo schema di decreto dimostra evidenti criticità. L'organismo centrale previsto dalla legge delega (legge 4 marzo 2009, n. 15) all'articolo 4, comma 2, lettera f), denominato dallo schema di decreto all'articolo 13 "Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche" appare assolutamente improprio, sia perché opera in collaborazione con la Ragioneria Centrale dello Stato e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e quindi dipende dalla Presidenza del Consiglio, sia perché il rapporto di lavoro dei Commissari non ha carattere di esclusività con l'amministrazione pubblica. Peraltro, i compiti della Commissione si confondono e si sovrappongono sia a quelli dell'"Organismo indipendente di valutazione della performance" di cui all'articolo 14 dello schema di decreto, che dovrebbe sostituire i servizi di controllo interno, sia alla stessa dirigenza, con il rischio evidente di peggiorare l'efficienza della pubblica amministrazione;

non persuadono i punti dello schema di decreto che delineano un sistema di controlli talmente stringenti da rendere impossibile qualsiasi spazio di autonomia gestionale da parte dei dirigenti della pubblica amministrazione;

non convince l'idea che lo schema di decreto in esame non ponga al centro del progetto di rilancio della pubblica amministrazione la figura del dirigente;

pur condividendosi che il sistema di premialità introdotto dallo schema di decreto sia legato al merito di tutti i soggetti che operano nell'ambito della pubblica amministrazione, non convince la circostanza che lo schema di decreto in oggetto non precisi che la valutazione del personale che opera in una amministrazione pubblica debba essere ancorata, per quanto possibile, a parametri oggettivi e predeterminati con i quali svolgere la valutazione stessa;

non si ritiene altresì condivisibile la previsione contenuta nell'articolo 30 dello schema di decreto che dispone l'abrogazione dei commi 68 e 69 dell'articolo 3 della legge finanziaria 2008 (L. 244/2007), nei quali si prevede, con cadenza annuale, una specifica procedura parlamentare di esame dello stato della spesa pubblica, dell'efficacia nell'allocazione delle risorse e dell'efficienza dell'azione amministrativa;

non è condivisibile che si introducano nell'ambito del decreto legislativo 165/2001 (Testo Unico Pubblico Impiego) delle norme recanti forme speciali di reato per i medici che falsificano i certificati dei pubblici dipendenti, perché capaci di creare solo inutili sovrapposizioni alle norme del codice penale che disciplinano la falsità in atti (art-476-493 c.p.);

esprime parere negativo sullo 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", di seguito denominato "schema di decreto legislativo" ed invita il governo a ritirare la proposta.