

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Resoconto della V Commissione permanente
(Bilancio, tesoro e programmazione)

V Commissione - Resoconto di mercoledì 8 luglio 2009

ATTI DEL GOVERNO

*Mercoledì 8 luglio 2009. - Presidenza del vicepresidente Giuseppe Francesco Maria MARINELLO.
- Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Alberto Giorgetti.*

La seduta comincia alle 9.10.

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 pubbliche amministrazioni.

Atto n. 82.

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Giuseppe Francesco Maria MARINELLO, *presidente*, ricorda che sul provvedimento non è pervenuto il parere della Conferenza unificata e quindi, come comunicato alla Commissione dalla Presidenza della Camera all'atto dell'assegnazione del provvedimento, in data 20 maggio 2009, non risulta possibile procedere all'espressione del parere fino a quando il parere non sia pervenuto. Tale orientamento è stato tra l'altro confermato dalla Presidenza della Camera in data 16 giugno 2009, all'atto della trasmissione alla Commissione di una nota di chiarimenti sul provvedimento inviata dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Roberto Mario Sergio COMMERCIO (Misto-MpA), *relatore*, illustra il contenuto del provvedimento il quale reca norme di attuazione della legge n. 15 del 2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Con riferimento ai profili di interesse della Commissione bilancio, segnala, per quanto concerne gli articoli da 2 a 11, che intervengono in materia di misurazione e valutazione della *performance*, la necessità che il Governo fornisca indicazioni circa il possibile impatto organizzativo delle norme in esame, al fine di chiarire se le amministrazioni dispongano delle risorse finanziarie e umane necessarie all'applicazione del nuovo sistema di valutazione e possano, quindi, ottemperare alla disciplina in esame rispettando l'obbligo di neutralità finanziaria stabilito dalla legge delega e ribadito dal provvedimento in esame. Rileva in proposito che il sistema di misurazione e di valutazione della performance delineato dal testo implica la definizione di obiettivi riferibili anche al singolo dipendente (con la necessità di predisporre un'analisi puntuale delle mansioni e delle attività concretamente svolte da ciascun lavoratore), la rilevazione, anche di tipo statistico, delle attività svolte dai singoli, la costituzione di unità operative preposte ai compiti di monitoraggio e di rendicontazione dell'attività di valutazione (verifica che potrà riguardare, in alcuni contesti amministrativi, un numero assai cospicuo di unità di personale). In ordine all'articolo 11, chiede di acquisire gli elementi posti alla base della previsione di neutralità finanziaria, considerato che l'attuazione della norma in materia di trasparenza richiede la predisposizione e la pubblicazione in linea di una quantità assai significativa di dati e di informazioni. Andrebbe

chiarito, in particolare, se le disposizioni concernenti la contabilizzazione dei costi effettivi dei singoli servizi debbano sostanziarsi nella mera utilizzazione dei dati già in possesso dei servizi incaricati del controllo di gestione ovvero comportino obblighi più puntuali riferiti al sistema di contabilità analitica. In tale ultima ipotesi la norma potrebbe determinare un rilevante impatto amministrativo, in ordine al quale occorrerebbe disporre di dati ed elementi idonei ad escludere l'insorgenza di oneri. Con riferimento agli articoli 12, 13, 14, 15 e 30, in materia di soggetti del processo di misurazione e di valutazione della *performance*, osserva che la relazione tecnica non fornisce gli elementi necessari a verificare che l'istituzione dei nuovi Organismi di valutazione della *performance*, di cui all'articolo 14, possa essere effettuata in assenza di oneri a carico della finanza pubblica. Non appaiono evidenti, in particolare, i risparmi che possono conseguire dalla soppressione dei Servizi di controllo interno dal momento che gli stessi utilizzano, per lo più, personale assunto a tempo indeterminato nelle pubbliche amministrazioni il cui onere non viene meno al cessare dei servizi di appartenenza; al contrario, per la costituzione degli Organismi sembrerebbe necessario fare ricorso all'assunzione di nuovo personale, tenuto conto dei requisiti richiesti dal testo (indipendenza, elevata professionalità ed esperienza in settori specifici). Analoghe considerazioni potrebbero essere estese, in linea di massima, alla previsione di una struttura tecnica permanente posta al servizio dell'Organismo. Poiché, tuttavia, per la costituzione della struttura può ipotizzarsi il riutilizzo del personale proveniente dai soppressi Servizi di controllo interno, rileva sul punto l'opportunità di acquisire una conferma da parte del Governo. Sempre con riferimento agli Organismi di valutazione e alle relative strutture tecniche, rileva che il testo e la relazione tecnica non forniscono indicazioni precise sul loro dimensionamento amministrativo. Ritiene, pertanto, necessario che il Governo fornisca elementi puntuali sulle singole voci di risparmio che saranno conseguite mediante la soppressione dei Servizi di controllo interno e sugli oneri connessi all'istituzione dei nuovi Organismi (quali, ad esempio, la retribuzione dei componenti). Per quanto concerne l'onere riferito alla realizzazione e alla gestione del portale della trasparenza, preso atto che lo stesso è configurato quale tetto massimo di spesa, rileva che non sono disponibili gli elementi posti alla base della quantificazione. Tali elementi risultano necessari al fine di verificare se lo stanziamento disposto sia idoneo a coprire i costi connessi con l'istituzione del nuovo servizio in questione. Andrebbero, infine, forniti chiarimenti circa la disposizione che prevede che la Commissione, previo accordo con il presidente dell'ARAN, possa avvalersi del personale e delle strutture dell'Agenzia. In particolare il Governo dovrebbe confermare che l'avvalimento del personale e delle strutture dell'ARAN possa essere concordato senza recare pregiudizio all'attività istituzionale che l'ente in questione svolge in forza della legislazione vigente; che la dotazione organica della Commissione risulti congrua in relazione alle complesse attività di direzione, controllo e rilevazione statistica da effettuare con riferimento a un numero elevato di pubbliche amministrazioni. In ordine ai profili di copertura finanziaria, osserva che l'articolo 13, comma 12, primo periodo, dispone che agli oneri derivanti dal presente articolo - concernente l'istituzione della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche - si provvede nei limiti dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 4, comma 3, primo periodo, della legge n. 15 del 2009. Il primo periodo del comma 3 dell'articolo 4, della legge delega n. 15 del 2009 autorizza la spesa massima di 2 milioni di euro per l'anno 2009 e di 4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010, per l'istituzione dell'organismo centrale di cui alla lettera *f*) del comma 2 del medesimo articolo 4. Tale organismo è stato individuato nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 13 del provvedimento in esame. L'articolo 13, comma 12, secondo periodo, prevede che all'attuazione della lettera *n*) del comma 5 del presente articolo 13 - concernente la realizzazione e la gestione, da parte della predetta Commissione, in collaborazione con il CNIPA, del portale della trasparenza - si provveda nei limiti dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 4, comma 3, secondo periodo, della legge delega n. 15 del 2009. Il secondo periodo del comma 3 dell'articolo 4 autorizza infatti la spesa massima di 4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010 per finanziare, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, progetti

sperimentali e innovativi volti a diffondere e uniformare le metodologie della valutazione tra le amministrazioni centrali e gli enti territoriali, anche tramite la definizione di modelli da pubblicare sulla rete internet; sviluppare i processi di formazione del personale preposto alle funzioni di controllo e valutazione; sviluppare metodologie di valutazione della funzione di controllo della soddisfazione dei cittadini; migliorare la trasparenza delle procedure di valutazione mediante la realizzazione e lo sviluppo di un apposito sito internet. Al riguardo, osserva che la norma in esame, pur disponendo che all'attuazione della lettera *n*) del comma 5 si provveda nei limiti della complessiva autorizzazione di spesa di 4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010, di cui al secondo periodo del comma 3 dell'articolo 4 della legge delega, sembrerebbe in realtà attuativa in maniera nettamente prevalente di una sola delle quattro finalità di spesa indicate dalla disposizione di delega, ed in particolare di quella indicata alla lettera *d*). Le disposizioni contenute nelle lettere da *a*) a *c*), da finanziare con le medesime risorse, non sembrerebbero invece trovare attuazione nel testo del provvedimento delegato. Ai sensi dell'articolo 13, comma 12, secondo periodo, del provvedimento in esame, l'intera somma di 4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010 prevista dal secondo periodo del comma 3 dell'articolo 4 della legge delega viene destinata esclusivamente alla realizzazione e alla gestione del portale della trasparenza senza effettuare alcun richiamo alle altre attività previste dalle lettere *a*), *b*) e *c*). La legge delega, peraltro, al secondo periodo del comma 3 dell'articolo 4, rimette a un decreto ministeriale il compito di individuare le finalità di spesa di cui alle lettere da *a*) a *d*). Tale decreto non risulta essere stato ancora adottato. Alla luce delle considerazioni svolte ritiene opportuno che il Governo chiarisca se alla realizzazione ed alla gestione del portale della trasparenza sia effettivamente destinato l'intero importo di 4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010. Ritiene, inoltre, opportuno un chiarimento in merito alle maggiori esigenze finanziarie che potrebbero emergere qualora si desse attuazione alle disposizioni di cui alle lettere da *a*) a *c*) dell'articolo 4, comma 3, secondo periodo, della legge delega n. 15 del 2009. Dal punto di vista formale rileva l'opportunità di riformulare il testo del comma 12, esplicitando l'ammontare degli oneri derivanti dall'attuazione del primo periodo dello stesso (istituzione e funzionamento della Commissione) che dovrebbero corrispondere, come confermato anche dalla relazione tecnica, a 2 milioni di euro per l'anno 2009 e a 4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010, così come disposto dalla legge delega; l'esclusione dai predetti oneri di quelli derivanti dall'attuazione della lettera *n*) del comma 5 dell'articolo 13, per i quali è prevista una autonoma copertura ai sensi del successivo periodo del comma 12; l'ammontare degli oneri per l'attuazione del secondo periodo del medesimo comma 12 (realizzazione e gestione del portale della trasparenza), che dovrebbero corrispondere all'importo di 4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010. Con riferimento agli articoli da 16 a 29, ritiene necessario un chiarimento in ordine alla portata attuativa dell'articolo 21, comma 2, il quale stabilisce che «nei limiti delle risorse disponibili, la contrattazione nazionale determina l'ammontare del bonus annuale delle eccellenze». Non è chiaro, infatti, se la norma stabilisca un obbligo del Governo ad individuare nel futuro un'ulteriore componente aggiuntiva, da finanziare nell'ambito degli oneri recati dalla contrattazione collettiva nazionale. In tal caso, infatti, la disposizione potrebbe costituire la premessa per un aggravio degli oneri recati dalla contrattazione. Riguardo all'istituzione del premio annuale per l'innovazione (articolo 22), osserva che il testo non indica su quali risorse, che dovrebbero già sussistere a legislazione vigente (in ottemperanza all'obbligo di non onerosità stabilito dal testo), debba gravare la relativa spesa. Con riferimento alla possibilità di attribuire le progressioni economiche, di cui all'articolo 23, mediante un meccanismo selettivo anche non concorsuale (nel caso delle progressioni all'interno della stessa area), si dovrebbe chiarire se tale tipo di incentivo sia suscettibile di determinare un'accelerazione della spesa. Dal tenore letterale delle norme sembrerebbe possibile, infatti, definire meccanismi automatici per l'utilizzo di «risorse disponibili» non meglio individuate dalla norma. Inoltre, poiché tali risorse appaiono destinate a finanziare spese permanenti, andrebbe chiarito se anch'esse debbano avere carattere permanente. Con riferimento agli articoli da 36 a 46, osserva che le disposizioni in esame potrebbero consentire un incremento del numero degli incarichi dirigenziali che possono essere conferiti a personale non già in possesso

della qualifica di dirigente presso una pubblica amministrazione. Fa riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 39, comma 1, lettera f, concernente il parametro da adottare per la determinazione del numero degli incarichi conferibili ad esterni e di cui all'articolo 46, commi 1 e 2, che trattano dei concorsi pubblici e dei contratti di diritto privati utilizzati per il reclutamento dei dirigenti di prima fascia. Considerato che il reclutamento di dirigenti esterni alla pubblica amministrazioni comporta un onere superiore a quello sostenuto per l'utilizzo di un dirigente già in servizio nella pubblica amministrazione, ritiene necessario che il Governo chiarisca l'impatto finanziario di tali disposizioni. Non appare, inoltre, evidente, sulla base della documentazione allegata, su quali elementi si basi l'ipotesi di invarianza finanziaria riferita alle disposizioni che stabiliscono l'elevazione da 3 a 5 del numero dei componenti del Comitato dei garanti. A tal proposito rileva che la norma concernente il Comitato non esclude che ai membri siano corrisposti emolumenti o rimborsi spese, diversamente da quanto previsto, di recente, in sede di costituzione o di ampliamento di organi collegiali composti da esperti. Segnala inoltre lo svolgimento di un periodo obbligatorio di formazione di sei mesi, presso gli uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale, da parte dei vincitori di concorsi da dirigente che, secondo quanto stabilito dall'articolo 46, comma 8, deve essere effettuato utilizzando le risorse finanziarie disponibili presso le amministrazioni che assumono. Ritiene quindi necessario che il Governo fornisca indicazioni circa le eventuali spese da sostenere e i corrispondenti meccanismi di compensazione concretamente predisposti al fine di assicurare la complessiva invarianza finanziaria. Andrebbe altresì precisato se dalla previsione di espletamento di ulteriori procedure concorsuali, disposte per il reclutamento di parte dei dirigenti di prima fascia, a norma dell'articolo 46, possano derivare maggiori oneri a carico delle amministrazioni pubbliche. Circa l'obbligo di destinare alla componente accessoria della retribuzione i futuri incrementi contrattuali riconosciuti ai dirigenti per far sì che la quota della retribuzione del dirigente collegata ai risultati raggiunga almeno il 30 per cento del totale, come stabilito dall'articolo 44 e secondo i tempi ivi previsti, andrebbe verificato se la necessità di conseguire tale obiettivo, tenuto conto dell'entità dei trattamenti fondamentali corrisposti, sia suscettibile di determinare un complessivo aumento delle risorse da destinare agli incrementi contrattuali. In ordine ai profili di copertura finanziaria ritiene opportuno, sotto il profilo formale, riformulare la clausola di invarianza prevista dall'articolo 44, comma 1, lettera b), capoverso 1-ter, prevedendo che dall'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1-bis non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Per quanto concerne l'articolo 47, in materia di mobilità intercompartimentale, rileva l'opportunità di sostituire nella clausola di invarianza l'inciso «senza maggiori oneri» con le seguenti parole «senza nuovi o maggiori oneri», in conformità alla prassi consolidata. Per quanto concerne gli articoli da 51 a 64, con riferimento alle norme che consentono alle amministrazioni di procedere all'erogazione provvisoria di somme anche in assenza di accordo per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali (articolo 57, comma 2) o integrativi (articolo 52, comma 1, capoverso articolo 40, comma 3-ter), ritiene opportuno che il Governo chiarisca se le disposizioni in esame risultino suscettibili di accelerare la spesa ovvero di determinare una revisione dei tendenziali. Ritiene altresì opportuno che il Governo fornisca informazioni aggiuntive circa i possibili profili problematici concernenti l'attuazione della disposizione che istituisce due comparti di contrattazione collettiva nazionale in luogo dei dodici attualmente esistenti. Tale opera di razionalizzazione comporta l'armonizzazione della disciplina contrattuale relativa a personale che fruisce di trattamenti economici anche notevolmente diversificati. In particolare andrebbe chiarito se la confluenza in due soli comparti di tutto il personale contrattualizzato non rischi di determinare un livellamento verso l'alto dei trattamenti economici in godimento. Con riferimento alle norme sul monitoraggio della contrattazione integrativa ritiene opportuno che il Governo assicuri che con le attuali risorse il Dipartimento della funzione pubblica, la Ragioneria generale dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze e l'ARAN possano svolgere la attività concernenti la verifica della compatibilità economica dei contratti integrativi e la rilevazione di tipo statistico concernente la correttezza e congruità del contenuto degli stessi, considerato che l'attività in questione dovrà essere svolta

mediante l'analisi di un numero rilevante di documenti. Con riferimento alla disposizione che prevede che il Dipartimento della funzione pubblica, la Ragioneria generale dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze e la Corte dei conti possono avvalersi di personale in posizione di fuori ruolo o di comando per l'esercizio delle funzioni di controllo, rileva che essa non fissa alcun limite numerico al contingente utilizzabile. Il testo proposto potrebbe comportare una espansione notevole delle attuali dotazioni di fatto, suscettibile di arrecare problemi di funzionalità alle amministrazioni di provenienza del personale comandato. Rileva, inoltre, che la norma in questione sembrerebbe finalizzata a dotare le amministrazioni interessate dei contingenti di personale necessari per svolgere le funzioni di monitoraggio. In tale ipotesi, risulterebbe che queste funzioni non possono essere svolte nell'ambito delle attuali dotazioni di personale. Sul punto appare indispensabile un chiarimento. Ritiene, ancora, opportuno che il Governo assicuri la collaborazione del Ministero dell'economia e delle finanze con l'ARAN non pregiudichi il perseguimento delle finalità istituzionali del Ministero stesso. Infine, andrebbe chiarito se l'eliminazione dei limiti, fissati a legislazione vigente, imposti all'ARAN in materia di utilizzazione di personale comandato o di collaboratori esterni, possa determinare un incremento della spesa sostenuta per il personale dall'ente in questione. In ordine ai profili di copertura finanziaria, segnala che l'articolo 56, comma 7, lettera *d*), modifica la disposizione vigente che regola le modalità di riscossione dei contributi dovuti all'ARAN dalle singole amministrazioni dello Stato. A tale proposito, ritiene opportuno che il Governo confermi se le innovazioni introdotte siano, esclusivamente, volte ad aggiornare il riferimento allo stato di previsione della Presidenza del Consiglio di cui alla norma vigente con il richiamo allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, in conformità a quanto risulta dalla vigente legge di bilancio. Infine, ritiene opportuno che il Governo chiarisca se il richiamo alla legge di approvazione del bilancio preventivo debba intendersi riferito alla legge annuale di bilancio. Con riferimento agli articoli da 65 a 69, che interviene in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici, ritiene necessario che il Governo fornisca indicazioni circa l'esatta portata e le possibili implicazioni finanziarie della disposizione che prevede sanzioni a carico dei medici che rilasciano certificazioni attestanti dati clinici non direttamente constatati né oggettivamente documentati. In particolare andrebbe verificato se la stessa possa determinare un incremento delle prestazioni diagnostiche a carico del Servizio sanitario nazionale per la necessità di certificare in modo incontrovertibile patologie, anche lievi, allo scopo di evitare l'insorgenza di sanzioni. A tal fine potrebbe risultare altresì utile precisare l'esatta portata normativa dell'espressione «dati clinici». In ordine ai profili di copertura finanziaria, rileva l'opportunità di sostituire - nella clausola di invarianza di cui all'articolo 67, comma 1, cpv. articolo 55 septies, comma 3, - l'inciso «senza maggiori oneri» con le seguenti parole «senza nuovi o maggiori oneri», in conformità alla prassi consolidata.

Il sottosegretario Alberto GIORGETTI si riserva di fornire elementi di risposta alle richieste di chiarimento avanzate nel corso del prosieguo dell'esame.

Giuseppe Francesco Maria MARINELLO, *presidente*, ribadendo che la Commissione non potrebbe procedere alla conclusione dell'esame in assenza del parere della Conferenza unificata, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.