

## Delega al Governo in materia di produttività del lavoro pubblico

A.C. 2031-A

Elementi per l'esame in Assemblea

### Contenuto

Il **disegno di legge A.C. 2031-A**, approvato con modifiche dal Senato il 18 dicembre 2007 (A.S. 847) ed ulteriormente modificato dalle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e XI (Lavoro) della Camera dei deputati, reca un'ampia **delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni**, nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al **Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro** e alla **Corte dei conti**.

Il provvedimento si compone di **11 articoli** (due dei quali aggiunti nel corso dell'esame in sede referente).

L'**articolo 01, introdotto dalle Commissioni**, modifica l'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, fine di prevedere che per il futuro la disciplina normativa del lavoro pubblico sia **derogabile** dalla contrattazione collettiva solo nel caso in cui la fonte legislativa lo preveda **espressamente** (attualmente è prevista, in via generale, la derogabilità delle norme di legge da parte della fonte contrattuale, salvo che la legge non lo escluda espressamente).

L'**articolo 1, modificato dalle Commissioni**, reca una delega al Governo, da esercitarsi entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge, per l'adozione di uno o più decreti legislativi volti a riformare, anche mediante modifiche al D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, la disciplina del **rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni** e della relativa contrattazione collettiva per il raggiungimento di specifici obiettivi, quali il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della contrattazione collettiva, l'introduzione di sistemi, interni ed esterni, di valutazione, la valorizzazione del merito attraverso determinati meccanismi premiali, la definizione di un sistema di responsabilità dei dipendenti pubblici, il rafforzamento del principio di concorsualità per l'accesso al pubblico impiego e per le progressioni di carriera, il miglioramento del sistema di formazione dei dipendenti pubblici.

L'**articolo 2, modificato dalle Commissioni**, reca una delega al Governo finalizzata a modificare la disciplina della **contrattazione collettiva nel settore pubblico** al fine di conseguire una migliore organizzazione del lavoro e ad assicurare il rispetto della ripartizione tra le materie sottoposte alla legge, ad atti organizzativi e alla determinazione autonoma dei dirigenti e quelle sottoposte alla contrattazione collettiva. Tra i principi e criteri direttivi vi sono il **riordino delle procedure di contrattazione collettiva nazionale**, in coerenza con il settore privato; e la **riforma dell'ARAN**, con particolare riguardo alle competenze, alla struttura ed agli organi della medesima Agenzia, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'**articolo 3, modificato dalle Commissioni**, reca una delega al Governo finalizzata alla revisione della disciplina del sistema di **valutazione delle prestazioni delle strutture pubbliche e del personale dipendente**, in primo luogo prevedendo l'obbligo di predisporre un sistema di indicatori di produttività in ordine alla valutazione del rendimento del personale, correlati agli obiettivi assegnati e alla pianificazione strategica. Tra i principi e criteri direttivi vi è l'istituzione, nell'ambito della procedura di riordino dell'ARAN, di un organismo centrale autonomo e indipendente operante in collaborazione con Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze e con il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, eventualmente in raccordo con altri enti o istituzioni pubbliche, avente il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, garantire la trasparenza dei sistemi di utilizzo delle forme informative e di controllo degli obiettivi raggiunti ed assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale.

L'**articolo 4** reca una delega al Governo per l'introduzione nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni di strumenti volti alla **valorizzazione del merito** e di metodi finalizzati all'**incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa**. Per il perseguimento di tali obiettivi, alla contrattazione collettiva viene attribuito un ruolo centrale, nel rispetto dei principi di selettività e di concorsualità nelle progressioni di carriera e nel riconoscimento degli incentivi. Tra principi e criteri direttivi per l'adozione dei decreti legislativi vi sono la fissazione di un ammontare minimo di risorse al merito e alla produttività, sulla base della valutazione del contributo e del rendimento del singolo dipendente in relazione al risultato, escludendo la corresponsione generalizzata ed indifferenziata di indennità e premi incentivanti a tutto il personale; la destinazione al personale coinvolto nei processi di ristrutturazione e razionalizzazione di parte delle economie conseguite con risparmi sui costi di funzionamento; l'applicazione dei principi di selettività nelle progressioni meramente economiche; la previsione che le progressioni di carriera avvengano per concorso pubblico, limitando la riserva da destinare al personale interno ad una quota comunque non superiore al 50 per cento.

L'**articolo 5, modificato dalle Commissioni**, delinea i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega di cui al precedente articolo 1 nella materia della **dirigenza pubblica**, ai fini di una migliore organizzazione del lavoro, di un progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, mediante il ricorso anche ai criteri di gestione e di valutazione del settore privato, e della realizzazione di adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico, favorendo il riconoscimento di meriti e demeriti. Tra i principi e criteri direttivi indicati vi sono l'introduzione di misure atte a rendere più stringente il rapporto tra valutazione del dirigente e corresponsione del trattamento economico accessorio; la revisione del regime delle incompatibilità e il rafforzamento dell'autonomia dei dirigenti; la valorizzazione della mobilità. Il **comma 3** dell'articolo non attiene alla delega, ma esclude i **primari ospedalieri** dall'applicazione dell'art. 72, co. 11, del D.L. 112/2008, che consente la risoluzione del rapporto di lavoro del personale dipendente con almeno 40 anni di anzianità contributiva. Il testo delle Commissioni ha più correttamente individuato i destinatari della norma nei "dirigenti responsabili di struttura complessa" ed ha introdotto un **termine di efficacia (31 dicembre 2011)** al citato art. 72, co.11.

L'**articolo 6, modificato dalle Commissioni**, reca una delega al Governo in materia di **sanzioni disciplinari** e di **responsabilità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche**, con l'obiettivo di potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici e di contrastare i fenomeni di scarsa produttività e di assenteismo.

L'**articolo 7** reca una norma di interpretazione autentica dell'articolo 17-*bis* del D.Lgs. 165/2001, al fine di prevedere che la **vicedirigenza** possa essere istituita e disciplinata esclusivamente ad opera e nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento.

L'**articolo 8, modificato dalle Commissioni**, attribuisce nuove competenze al **Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)**, concernenti in particolare lo studio e la valutazione della qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni.

L'**articolo 8-bis, introdotto dalle Commissioni**, affida (**comma 1**) a una direttiva ministeriale il compito di specificare il contenuto delle relazioni che, ai sensi dell'art. 3, co. 68, della legge finanziaria per il 2008, i Ministeri sono tenuti a presentare annualmente al Parlamento sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa, anche in relazione alla nuova struttura del bilancio per missioni e programmi.

Il **comma 2** dispone che un D.P.C.M. detti misure idonee a rafforzare l'autonomia e ad accrescere le capacità di analisi conoscitiva e valutativa dei **servizi per il controllo interno**.

L'**articolo 9, modificato dalle Commissioni**, introduce alcune disposizioni relative all'**organizzazione e al funzionamento della Corte dei conti**, la cui disciplina è sottratta alla delega legislativa di cui al disegno di legge.

Le principali innovazioni riguardano tre aspetti specifici: i controlli, il Presidente della Corte e il Consiglio di Presidenza. In particolare, vengono previsti:

- l'introduzione di una nuova tipologia di controllo di gestione, avente per oggetto le gestioni pubbliche in corso di svolgimento, sia dello Stato, sia delle regioni e degli enti locali; controllo che riguarderà, oltre che i risultati finali della gestione, anche gli atti e le attività predisposti dalle amministrazioni per il perseguimento degli obiettivi loro assegnati;

- il rafforzamento dei poteri del Presidente della Corte;
- la modifica della composizione e dell'organizzazione del Consiglio di presidenza.

## Relazioni allegate

Al disegno di legge presentato dal Governo al Senato (A.S. 847) è allegata la sola relazione illustrativa.

Merita segnalare che mentre nella relazione illustrativa del provvedimento (ultimo periodo) si afferma che “Non si provvede alla redazione della relazione tecnica in quanto dall’attuazione della delega non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, trattandosi di attività che saranno svolte a titolo gratuito dagli esperti chiamati alla validazione dei sistemi di valutazione e monitoraggio adottati dalle singole amministrazioni centrali e che in tutti gli altri casi possono essere svolte dai competenti uffici, anche del Dipartimento della funzione pubblica, attraverso un processo di razionalizzazione nell’utilizzo delle risorse umane e finanziarie disponibili a legislazione vigente”, l’articolo 3 comma 3, del disegno di legge prevede invece una spesa di 2 milioni di euro per il 2009 e di 4 milioni di euro a decorrere dal 2010, compresi i compensi dei componenti, per il funzionamento dell’organismo centrale di cui al comma 2, lettera f) (organismo che, nell’ambito della riforma dell’ARAN, è chiamato a indirizzare, coordinare e sovrintendere all’esercizio indipendente delle funzioni di valutazione del personale e delle pubbliche amministrazioni).

Al provvedimento non sono allegati le schede sull’AIR (Analisi di impatto della regolamentazione) e sull’ATN (Analisi tecnico normativa).

## Necessità dell’intervento con legge

L’intervento con legge si rende necessario in quanto il provvedimento incide su materie disciplinate da norme di rango primario e coperte da riserva di legge.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Per quanto attiene alle disposizioni recate dagli **articoli da 1 a 7**, riguardanti il **rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni**, si fa presente che l’articolo 117 Cost. non contempla espressamente la materia “lavoro pubblico”.

Peraltro, il fatto che una certa materia non sia espressamente contemplata dall’art. 117, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale non implica necessariamente che la relativa disciplina spetti in via residuale alle regioni.

La disciplina del lavoro pubblico può infatti essere ricondotta, sotto vari profili, alle seguenti materie contemplate dall’art. 117:

- il comma secondo, alla lettera g), attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la “organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”;
- il comma secondo, alla lettera l), attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia “ordinamento civile”;
- il comma terzo attribuisce alla potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni la “tutela del lavoro”.

Per quanto attiene agli **orientamenti giurisprudenziali**, con la sentenza n. 189/2007 la Corte costituzionale ha affermato che “il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, essendo stato privatizzato in virtù dell’art. 2 della legge n. 421 del 1992, dell’art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e dei decreti legislativi emanati in attuazione di quelle leggi delega, 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 (sentenza n. 95 del 2007). Conseguentemente i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull’esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l’uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale (sentenze n. 234 e n. 106 del 2005; n. 282 del 2004). In particolare, poi, dalla legge n. 421 del 1992 può trarsi il principio (confermato anche dagli artt. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, e 45 del d. lgs. n. 165 del 2001) della regolazione mediante contratti collettivi del trattamento economico dei dipendenti pubblici (sentenze n. 308 del 2006 e n. 314 del 2003) che, per le ragioni sopra esposte, si pone quale limite anche della potestà legislativa esclusiva che l’art. 14, lettera o), dello statuto di autonomia speciale attribuisce alla Regione Sicilia in materia di «regime degli enti locali».”

Pertanto, dei summenzionati parametri costituzionali, la più recente giurisprudenza costituzionale sembra individuare nella materia “ordinamento civile” il fondamento della potestà legislativa statale, per lo meno con riguardo ai temi più strettamente inerenti alla disciplina del rapporto di lavoro (sia con le amministrazioni dello Stato che con quelle delle autonomie territoriali).

Per completezza, tuttavia, va evidenziato anche che in una precedente pronuncia la Corte aveva affermato che la materia dello “stato giuridico ed economico” del personale regionale è riconducibile al quarto comma dell’articolo 117 Cost., ossia appartiene alla potestà legislativa residuale delle Regioni (sent. 274/2003).

Per quanto concerne, invece, le disposizioni recate dall’**articolo 8 (CNEL)** e dall’**articolo 9 (Corte dei Conti)**, è possibile fare riferimento all’articolo 117, comma secondo, lettera g), della Costituzione, che attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la “organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”.

## **Incidenza sull'ordinamento giuridico**

### ***Attribuzione di poteri normativi***

L'articolo 3, comma 3, prevede che con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le modalità di organizzazione dell'organismo che, nell'ambito della riforma dell'ARAN, è chiamato a indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione del personale e delle pubbliche amministrazioni.

L'articolo 8-*bis* prevede l'adozione di una direttiva ministeriale ai fini dell'invio alle Camere delle relazioni annuali sullo stato della spesa e l'efficienza dell'azione amministrativa.

### ***Collegamento con lavori legislativi in corso***

Con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera *g*) (ove si prevede l'introduzione di strumenti che assicurino una più efficace organizzazione delle procedure concorsuali su base territoriale, anche al fine di devono garantire, attraverso specifiche condizioni contenute nei bandi di concorso, il riferimento al luogo di residenza dei concorrenti nel caso in cui tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultati), si ricorda che l'articolo 6 del disegno di legge governativo recante la "delega al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, nonché misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico, di controversie di lavoro e di ammortizzatori sociali", attualmente all'esame presso il Senato (AS 1167), reca alcune modifiche all'articolo 35 del D.Lgs. 165/2001 in materia di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, il comma 3, modificando il comma 5 del richiamato articolo 35, introduce l'obbligo, per le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici, di individuare i posti per i quali avviare le procedure concorsuali dall'esterno e di progressione interna, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni, con riferimento alle sedi di servizio e, ove ciò non sia possibile, con riferimento agli ambiti regionali. Il successivo comma 5 del richiamato articolo 6, inoltre, modificando a sua volta il comma 5-*ter* dell'articolo 35 del D.Lgs. 165/2001, prevede che il principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici debba essere 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".

## **Formulazione del testo**

All'articolo 3, comma 3, si segnala che non è previsto il termine per l'emanazione del decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con cui dovranno essere stabilite le modalità di organizzazione dell'organismo che, nell'ambito della riforma dell'ARAN, è chiamato a indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione del personale e delle pubbliche amministrazioni.

All'articolo 9, comma 6 (ultimo periodo), ove si stabilisce una parziale immunità dei membri del Consiglio di presidenza della Corte dei Conti ("rispondono, per i danni causati nell'esercizio delle loro funzioni, soltanto nei casi di dolo o colpa grave"), andrebbe chiarito se essa riguarda solamente i fatti compiuti nell'esercizio delle funzioni di membro del Consiglio di presidenza, oppure nello svolgimento di altre attività proprie della magistratura contabile.

All'articolo 9, ultimo comma, considerando che la formulazione della norma parrebbe vincolare lo stanziamento previsto esclusivamente all'esercizio di specifiche finalità, andrebbe valutata l'incidenza di tale disposizione con l'autonomia contabile e finanziaria della Corte dei conti.