

IL PROGETTO DI LEGGE PER L'ISTITUZIONE DELL'*AUTHORITY* SULL'IMPIEGO PUBBLICO (PROPOSTA "ICHINO-MATTARELLA")

Pubblichiamo qui di seguito il progetto di legge-delega che è stato presentato il 14 dicembre al Presidente del Consiglio, Romano Prodi, al Ministro per la Funzione Pubblica, Luigi Nicolais e ai Segretari generali delle confederazioni sindacali maggiori, in vista della stipulazione del pre-accordo sul rinnovo dei contratti collettivi del settore pubblico, prevista per il 21 dicembre. Lo stesso progetto viene presentato formalmente oggi 18 dicembre – con alcuni aggiustamenti frutto del dibattito di questi giorni, riportati nel testo che segue – alla Camera dei Deputati, primo firmatario l'on. Lanfranco Turci, e al Senato, primo firmatario il sen. Antonio Polito.

Il testo legislativo è opera di un gruppo di amministrativisti, costituzionalisti, giuslavoristi e dirigenti pubblici coordinato da Pietro Ichino e Bernardo Giorgio Mattarella. Esso prevede, all'art. 1, l'istituzione dell'Autorità per la valutazione delle strutture e del personale pubblico; negli altri tre articoli contiene altrettante deleghe legislative al Governo, rispettivamente: sulla valutazione del rendimento (art. 2), sulla responsabilità dei dipendenti pubblici (art. 3), sulle retribuzioni degli stessi (art. 4).

In sintesi, il progetto tende a riunire e riqualificare il coordinamento dei nuclei di valutazione istituiti dalla legge Bassanini del 1999, attualmente funzionante presso la Presidenza del Consiglio, e la struttura di cui oggi si avvale l'Alto Commissariato contro la corruzione (che viene contestualmente soppresso) in una *authority* indipendente centrale, presieduta da una commissione composta da tre personalità di grande competenza e credibilità approvate da una maggioranza parlamentare di due terzi, cui sarà affidato il compito di:

- * esigere la costituzione dei nuclei di valutazione dove ancora non sono stati istituiti e sorvegliarne il funzionamento, garantendone l'indipendenza effettiva dalla dirigenza del comparto e la visibilità delle valutazioni: per ogni comparto e ogni centro di servizi l'*authority* fungerà anche da garante di una *public review* annuale, nella quale le rilevazioni di ciascun nucleo di valutazione siano poste a confronto con quelle del-

le associazioni degli utenti, dei ricercatori universitari e altri osservatori qualificati, dei giornalisti specializzati, dei sindacati; la registrazione della *public review* deve essere messa in rete;

- * garantire la piena disponibilità pubblica dei dati sui quali si basano le valutazioni operate dall'*authority* stessa e dei singoli nuclei;
- * promuovere la diffusione delle tecniche più efficaci e delle esperienze migliori che si offrono nel panorama internazionale, nel campo della valutazione di efficienza e produttività delle amministrazioni pubbliche, al fine di consentire che vengano, per un verso, aumentati i trattamenti retributivi nelle strutture e per gli individui più efficienti e produttivi, per altro verso debitamente sanzionati i casi più gravi di inefficienza e improduttività.
- * attivare *motu proprio* rilevazioni autonome dall'esterno in tutti i casi in cui questo sia ritenuto possibile e opportuno;
- * costituire il punto di riferimento per *la raccolta e l'elaborazione di tutte le segnalazioni e informazioni* provenienti dalla società civile circa le patologie nel funzionamento delle amministrazioni statali o funzionanti con finanziamenti statali;
- * individuare i casi più gravi e immediatamente evidenti di sovradimensionamento degli organici, o di inefficienza e/o improduttività nelle amministrazioni sottoposte al suo controllo: in questi casi deve avere effettiva applicazione l'articolo 21 del Testo Unico del 2001, che prevede il licenziamento del dirigente per responsabilità oggettiva; quanto ai dipendenti di queste strutture, per essi dovrebbe stabilirsi la trasferibilità d'ufficio entro limiti geografici e professionali ragionevoli e l'inibizione degli aumenti retributivi fino al trasferimento;
- * segnalare ai dirigenti competenti i casi individuali evidenti di totale inefficienza e improduttività (o addirittura produttività negativa) a carattere colposo o doloso affinché in questi casi si proceda al licenziamento, a norma di legge e di contratto; la segnalazione contestuale di questi casi alla Corte dei Conti comporterà la responsabilità del dirigente che – senza

giustificazione – non provveda, per il danno erariale che ne consegue.

NORME IN MATERIA DI VALUTAZIONE
DELL'EFFICIENZA E DEL RENDIMENTO
DELLE STRUTTURE E DEI DIPENDENTI PUBBLICI

Art. 1

Istituzione dell'Autorità per la valutazione delle strutture e del personale pubblico

1. È istituita l'Autorità per la valutazione del personale e delle strutture pubbliche, di seguito "l'Autorità". L'Autorità è organismo indipendente che opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione; è dotata di autonomia organizzativa e contabile nei limiti del proprio bilancio. È organo collegiale costituito dal Presidente e da due membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica. Le designazioni effettuate dal Governo sono previamente sottoposte al parere delle competenti Commissioni parlamentari. In nessun caso le nomine possono essere effettuate in mancanza del parere favorevole espresso dalle predette Commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti. Il Presidente è scelto tra persone di notoria indipendenza che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo. Un membro è scelto tra persone di notoria indipendenza da individuarsi tra professori universitari ordinari di materie economiche, statistiche o giuridiche e personalità provenienti da settori economici o da associazioni nazionali di consumatori dotate di alta e riconosciuta professionalità. L'altro membro è scelto tra i dirigenti generali dello Stato. Non possono essere nominate persone che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali ovvero che abbiano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazio-

ni, né persone che abbiano rivestito simili incarichi o cariche o avuto simili rapporti nei tre anni precedenti alla designazione.

2. Il Presidente e i membri dell'Autorità durano in carica quattro anni e possono essere riconfermati una sola volta. Essi rimangono comunque in carica fino all'entrata in carica dei successori. Essi non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, né possono essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura. All'atto dell'accettazione della nomina il presidente e i membri sono collocati fuori ruolo se dipendenti di pubbliche amministrazioni o magistrati in attività di servizio; se professori universitari di ruolo, sono collocati in aspettativa senza assegni ai sensi dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, e successive modificazioni. Il personale collocato fuori ruolo o in aspettativa non può essere sostituito.
3. Al presidente compete una indennità di funzione non eccedente, nel massimo, la retribuzione spettante al primo presidente della Corte di cassazione. Ai membri compete un'indennità di funzione non eccedente, nel massimo, i due terzi di quella spettante al presidente.
4. l'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione, istituito dall'articolo 1, legge n. 3 del 2003, è soppresso. Il suo personale è trasferito all'Autorità.
5. Il Comitato dei garanti, di cui all'art. 22, decreto legislativo n. 165 del 2001, è soppresso. Le sue funzioni sono attribuite all'Autorità.
6. La banca dati di cui all'articolo 7, decreto legislativo n. 286 del 1999, è trasferita all'Autorità. Il Comitato tecnico scientifico e l'Osservatorio di cui commi 2 e 3, dello stesso articolo, sono soppressi. Le sue funzioni sono trasferite all'Autorità.

La soppressione produce effetti al momento della prima nomina dei componenti dell'Autorità. Fino a quel momento, le funzioni dell'Autorità sono svolte dal Comitato tecnico scientifico in carica.

7. L'Autorità definisce con propri regolamenti le norme concernenti l'organizzazione interna, il funzionamento e la gestione finanziaria, sulla base dei principi di efficienza, efficacia, proporzionalità, trasparenza e contraddittorio. Essa individua, con propria deliberazione, i contingenti di personale di cui avvalersi, entro un limite massimo di 20 dipendenti oltre a quelli degli organi soppressi di cui ai commi precedenti. Alla copertura dei relativi posti si può provvedere per trasferimento interno all'amministrazione statale o tramite concorsi pubblici. Nei limiti delle disponibilità del bilancio, l'Autorità può avvalersi di ulteriori esperti nella forma del rapporto di collaborazione autonoma.
8. L'Autorità svolge le funzioni di valutazione previste dall'articolo 2 a favore delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, decreto legislativo n. 165 del 2001. A norma dell'articolo 118 della Costituzione, l'Autorità svolge le sue funzioni di indirizzo e supporto anche a favore delle regioni e degli enti locali. L'attività dell'Autorità è volta a garantire il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. A norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni della presente legge e dei decreti legislativi emanati in forza di essa. L'Autorità può altresì valutare il rendimento del personale degli altri organismi di diritto pubblico, di cui all'articolo 5, comma 26, del decreto legislativo n. 163 del 2006.
9. L'Autorità promuove la conoscenza e la diffusione delle tecniche più efficaci e delle esperienze migliori che si offrono nel panorama internazionale, nel campo della valutazione di efficienza e produttività delle amministrazioni pubbliche.

10. L'attività dell'Autorità si ispira alla massima trasparenza. I risultati della sua attività sono pubblici. L'Autorità pubblica i risultati della valutazione e assicura la disponibilità per le associazioni di consumatori o utenti, i centri di ricerca e ogni altro osservatore qualificato di tutti i dati sui quali essa si basa, affinché essi possano essere oggetto di autonoma elaborazione e valutazione. Il sito *internet* dell'Autorità ospita commenti di associazioni di consumatori o utenti, studiosi e osservatori qualificati, giornalisti specializzati e sindacati sui risultati della valutazione. Esso pubblica altresì informazioni sulle segnalazioni e informazioni ricevute dai cittadini.

Art. 2

Delega legislativa in materia di valutazione del rendimento del personale degli uffici pubblici

1. Il Governo è delegato a emanare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per adeguare la disciplina dei controlli interni, di cui al decreto legislativo n. 286 del 1999 e per disciplinare il sistema di valutazione del rendimento del personale delle pubbliche amministrazioni, nonché le misure conseguenti alla valutazione stessa.
2. Nell'emanazione dei decreti legislativi previsti dal comma 1, il Governo si atterrà ai seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) valutazione di tutto il personale pubblico con periodicità definita in via generale, per categorie di personale;
 - b) definizione, da parte dell'Autorità, di requisiti per il personale addetto al controllo di gestione e alla valutazione dei dirigenti;
 - c) definizione, da parte dell'Autorità, di indirizzi, requisiti e criteri di indipendenza per l'attività di valutazione degli uffici e del personale da parte delle amministrazioni, con modalità che assicurino la pubblicità e la partecipazione delle amministrazioni e degli interessati;
 - d) obbligo delle amministrazioni di adeguare le attività di valutazione previste dalla legge ai suddetti indirizzi, requisiti e cri-

- teri, evidenziandone il rispetto nel pubblicare i risultati dell'attività;
- e) pubblicità e trasparenza delle valutazioni operate da ciascuna amministrazione; pubblicazione sistematica e periodica validazione, da parte dell'Autorità, dell'attività di valutazione svolta dalle amministrazioni; disponibilità per le associazioni di consumatori o utenti, i centri di ricerca e ogni altro osservatore qualificato di tutti i dati sui quali si basa la valutazione stessa, affinché essi possano essere oggetto di autonoma elaborazione e valutazione;
 - f) possibilità per l'Autorità di segnalare ai servizi ispettivi delle amministrazioni la situazione o il rendimento di determinati uffici o amministrazioni, anche sotto il profilo della congruità delle strutture alle funzioni, o di singoli dipendenti, anche a seguito della segnalazione di qualunque soggetto pubblico o privato; possibilità per l'Autorità di pronunciarsi, occasione di dette segnalazioni, sul curriculum del dirigente preposto alla struttura; tempestiva comunicazione dei risultati dell'attività conseguentemente svolta dai servizi ispettivi all'Autorità, ai vertici politici e ai dirigenti dei relativi uffici o amministrazioni e agli uffici di controllo interno delle amministrazioni;
 - g) possibilità per l'Autorità, nello svolgimento dell'attività prevista dalla lettera f), di avvalersi dei servizi ispettivi delle amministrazioni e degli uffici di controllo interno delle pubbliche amministrazioni, di sentire e rivolgere quesiti al personale in servizio e di procedere a ispezioni; obbligo del personale in servizio di rispondere ai quesiti e prestare collaborazione; possibilità dell'Autorità di utilizzare ulteriori mezzi istruttori;
 - h) individuazione, da parte delle amministrazioni, anche sulla base delle segnalazioni dell'Autorità a norma della lettera f), del personale in esubero; responsabilità erariale dei dirigenti degli uffici in caso di mancata individuazione delle unità in esubero;
 - i) individuazione nominativa, da parte dell'Autorità o delle amministrazioni, delle unità di personale le cui prestazioni risultano di utilità minima o nulla per l'amministrazione, a causa di grave e colpevole inefficienza o incompetenza professionale;

- j) collocamento a disposizione delle unità di personale individuate ai sensi delle lettere h) e i), con mantenimento della componente fissa del trattamento economico ed esclusione degli aumenti retributivi;
- k) mobilità del personale collocato a disposizione, sua riqualificazione e sua destinazione ad altra pubblica amministrazione, entro un ambito territoriale definito e nel rispetto della qualificazione professionale, con risoluzione del rapporto in caso di rifiuto;
- l) attribuzione agli uffici, nei quali risulti esservi personale in esubero ai sensi della lettera h), di una quota del risparmio ottenuto, da utilizzare per incentivare il personale residuo o per migliorare il funzionamento degli uffici stessi;
- m) attribuzione delle indennità di risultato esclusivamente sulla base della valutazione;
- n) organizzazione di un confronto pubblico annuale sull'attività di valutazione compiuta da ciascuna amministrazione, con la partecipazione di associazioni di consumatori o utenti, studiosi qualificati e organi di informazione; disponibilità permanente sul sito *internet* dell'Autorità della registrazione del confronto pubblico;
- o) previsione di modalità di partecipazione delle associazioni di consumatori o utenti agli organi di valutazione e alla loro attività;
- p) limitazione della responsabilità dei membri dell'Autorità, per le decisioni in materia di valutazione, al dolo o colpa grave;
- q) coordinamento delle disposizioni in materia di valutazione del rendimento del personale con quelle in materia di controllo di gestione e di valutazione dei dirigenti.

Art. 3

Delega legislativa in materia di responsabilità dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni

1. Il Governo è delegato a emanare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per adeguare la disciplina legislativa della responsabilità disciplinare, erariale e dirigenziale dei dipendenti pubblici, appor-

tandovi le modifiche richieste dai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) limitazione della responsabilità civile dei dirigenti amministrativi, per la decisione di avviare il procedimento disciplinare dei dipendenti pubblici, all'ipotesi di dolo;
- b) comunicazione delle decisioni, adottate a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera i), alle competenti procure regionali della Corte dei conti, ai fini della valutazione della responsabilità degli interessati e dei dirigenti dei relativi uffici;
- c) segnalazione alle amministrazioni, da parte dell'Autorità, di fatti dai quali può sorgere responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici;
- d) segnalazione alle procure regionali della Corte dei conti, da parte dell'Autorità, di fatti dai quali può sorgere responsabilità erariale dei dipendenti pubblici, anche sulla base dell'esame delle relazioni delle sezioni di controllo della Corte dei conti;
- e) rilevanza dei risultati negativi della valutazione, condotta a norma dell'articolo 2, ai fini della responsabilità dirigenziale, di cui all'art. 21, decreto legislativo n. 165 del 2001;
- f) rilevanza del comportamento dei dirigenti, che, a fronte di fatti che appaiono rilevanti sul piano della responsabilità disciplinare, facciano decorrere i termini per l'avvio del procedimento disciplinare, ai fini della responsabilità dirigenziale, di cui all'art. 21, decreto legislativo n. 165 del 2001.

Art. 4

Retribuzioni dei dipendenti pubblici

1. Il Governo è delegato a emanare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per adeguare la disciplina legislativa delle retribuzioni dei dipendenti pubblici, apportandovi le modifiche richieste dai seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) per i dirigenti, la componente della retribuzione legata al risultato deve essere fissata in una misura non inferiore al cinquanta per cento della retribuzione complessiva;
 - b) in mancanza di una valutazione corrispondente agli indirizzi, requisiti e criteri di credibilità definiti dall'Autorità, è fatto

divieto alle pubbliche amministrazioni di corrispondere ai propri dirigenti la componente della retribuzione legata al risultato; il dirigente che contravvenga al divieto con dolo o colpa grave risponde per il maggior onere conseguente;

- c) è fatto divieto di corrispondere al dirigente il trattamento economico accessorio nel caso in cui risulti che egli, senza adeguata giustificazione, non abbia avviato il procedimento disciplinare nei confronti dei dipendenti individuati a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera i).
- d) è fatto divieto di attribuire aumenti retributivi di qualsiasi genere ai dipendenti di uffici o strutture che siano stati individuati a norma dell'art. 2, comma 2, lettera h, per grave inefficienza, improduttività, o sovradimensionamento dell'organico.