

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Resoconto delle Commissioni riunite
I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e XI (Lavoro)

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).

**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE DEL GRUPPO DEL PARTITO
DEMOCRATICO**

Le Commissioni Riunite I e XI,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante di 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 premesso che:

i dipendenti della pubblica amministrazione sono oltre tre milioni e mezzo e costituiscono un'importante forza produttiva del Paese. Da decenni si discute su come valorizzare appieno questa potenzialità produttiva e farne un pilastro dell'economia nazionale, tuttavia, a fronte di tale riconoscimento formale, la politica spesso non ha saputo rivolgere parole chiare ai dipendenti pubblici;

le riforme avviate all'inizio degli anni '90, hanno positivamente avviato una graduale, importante trasformazione della pubblica amministrazione basata sulla contrattazione, sul modello del lavoro privato e sulla separazione tra politica e amministrazione. In questo senso lo schema di decreto legislativo in discussione costituisce, al contrario, 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, invece, 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; i servizi Pubblici di qualità e una Pubblica Amministrazione efficiente sono la condizione per accrescere la competitività del paese, ma anche - come sottolineato di recente dal premio Nobel Stiglitz e da altri autorevoli economisti - per accrescere il benessere di un paese e, considerato che tale obiettivo dipende in primo luogo dalla valorizzazione delle risorse umane che operano nelle pubbliche amministrazioni, che ciò è incompatibile con la demagogica e indiscriminata campagna denigratoria messa in atto nell'ultimo anno nei confronti del personale della Pubblica Amministrazione e di tutti i dipendenti pubblici;

la Pubblica Amministrazione deve continuare il processo di modernizzazione intrapreso nell'ultimo quindicennio e che, affinché tale processo si realizzi compiutamente, è necessario il coinvolgimento di tutte le amministrazioni pubbliche partecipi di una cultura condivisa capace di avvicinare e rispondere alle effettive esigenze dei cittadini;

il processo richiamato deve, inoltre, vedere la partecipazione e l'effettivo coinvolgimento dei dirigenti di cui è necessario prevedere il pieno appoggio affinché venga effettivamente aumentata la produttività, l'efficienza e la trasparenza dell'amministrazione medesima in un percorso che veda i dirigenti animati non da spirito di competizione ma di cooperazione e condivisione di obiettivi comuni;

fortemente limitato appare il ruolo e la partecipazione delle regioni ed enti locali prevista dal decreto legislativo: un modello che contrasta con il processo volto alla decentralizzazione avviato negli ultimi anni e formalmente sostenuto anche dall'attuale Governo. In realtà il sistema di valutazione proposto, così come l'impianto stesso dello schema all'esame, appare fortemente accentrato da lasciare scarsa autonomia all'iniziativa di regioni ed enti locali, come anche la

Conferenza Unificata ha viepiù evidenziato, avanzando numerose proposte emendative correttive in tal senso; lo schema proposto si presenta, dunque, come il tentativo di applicare una sostanziale uniformità di trattamento per amministrazioni che, in realtà, sono estremamente differenziate, per missione, cultura, organizzazione, obiettivi;

considerato, inoltre, che:

la legge 4 marzo 2009, n. 15 contiene precise indicazioni circa i principi e criteri direttivi cui deve attenersi il decreto legislativo in oggetto tra i quali:

l'obiettivo ambiziosamente (ed enfaticamente) annunciato dal Ministro era quello di instaurare in tutte le amministrazioni pubbliche, in tutto il paese e a qualsiasi livello di governo, la più assoluta trasparenza tale da consentire il pieno coinvolgimento degli utenti nella valutazione di qualità dei servizi e, conseguentemente delle performances delle strutture e, considerato che, a tal fine la legge ha previsto, all'articolo 4, l'istituzione di un organismo centrale «in posizione autonoma ed indipendente», con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione;

l'articolo 2 della legge delega al comma 1, lettera *a*) prevede che il decreto legislativo deve contenere «convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali», mentre la lettera *b*) recita: miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della procedure della contrattazione collettiva; l'articolo 3 della legge delega al comma 2, lettera *a*), nell'elencare i principi e criteri direttivi cui deve attenersi la delega precisa che «è riservata alla contrattazione collettiva la determinazione dei diritti e delle obbligazioni»;

il rafforzamento dell'indipendenza dell'Aran è oggetto dell'articolo 3 comma 2, lettera *h*), con particolare riguardo al potenziamento del potere di rappresentanza delle regioni e degli enti locali, mentre la riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione è prevista dal numero 4) della medesima lettera; l'impressione è che si voglia applicare uno schema generalizzato;

l'articolo 4 prevede la costituzione di un organismo centrale «in posizione autonoma e indipendente», con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione;

la legge delega, inoltre, ha richiamato la necessità, espressa all'articolo 6, comma 2, lettera *h*), di prevedere la riduzione, rispetto alla normativa vigente, delle quote percentuali di dotazione organica relativa al conferimento di incarichi di soggetti estranei alla pubblica amministrazione e ai dirigenti non appartenenti ai ruoli;

la lettera *i*) del medesimo articolo prevede la ridefinirne nonché l'ampliamento delle struttura e delle competenze del Comitato dei garanti di cui all'articolo 22 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165,

osservato, altresì, che:

la convergenza degli assetti del lavoro regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, non sembrano trovare piena applicazione nello schema di decreto in esame. Pur affermando l'articolo 35 al comma 2, che «i contratti collettivi nazionali disciplinano i rapporti sindacali e gli istituti della partecipazione» dall'elenco desunto dall'articolo 52, nel quale si disciplinano le materie sottratte alla contrattazione, l'esclusione delle materie dell'organizzazione degli uffici, nonché delle materie retributiva e disciplinare dalla contrattazione, tendono invero ad allontanare la disciplina del lavoro nelle pubbliche amministrazioni da quella del lavoro nel settore privato;

in nessun modo è prevista la partecipazione delle associazione dei consumatori in relazione alla misurazione e valutazione delle performance organizzativa; al riguardo si ritiene necessario il coinvolgimento delle medesime associazioni, con particolare riferimento all'articolo 8 lettere *e*) - *g*), affinché il sistema di valutazione ivi previsto tenga conto delle indicazioni dei consumatori; all'articolo 9, comma 3, è necessario che, oltre ai congedi di maternità, al congedo di paternità e al congedo parentale, si faccia riferimento anche alle assenze dovute per malattia grave, o previste dalla legge 104/1992;

anche il tema della partecipazione sindacale all'elaborazione delle decisioni risulta fortemente

limitata e riduttiva nel testo all'esame delle Commissioni laddove all'articolo 33, che incide sull'articolo 5 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sindacati è riservata «la sola informazione» in ordine alle determinazioni degli atti di spettanza dirigenziale, compresi quelli riguardanti la gestione dei rapporti di lavoro e l'organizzazione del lavoro, tanto da rendere assolutamente formale, il richiamo alla partecipazione previsto dalla riformulazione dell'articolo 9 del decreto legislativo 165 contenuta all'articolo 34;

in tema di partecipazione sindacale non appare inserita nei principi e criteri direttivi contenuti nella legge la previsione di cui all'articolo 63, commi 1 e 2 in base alla quale entro il 31 dicembre 2010, le parti adeguano i contratti collettivi integrativi in vigore alle disposizioni riguardanti la definizione degli ambiti riservati rispettivamente alla legge alla contrattazione collettiva e alla legge, pena la mancanza di efficacia a partire dal 1 gennaio 2011; ciò implicherebbe la retroattività delle norme del presente schema all'esame delle Commissioni in alcun modo prevista dalla legge 15/2009, cosa peraltro non prevista dalla legge delega;

fortemente riduttiva del ruolo e della funzione della contrattazione appare anche il contenuto dell'articolo 63, comma 3 laddove risultano prorogati per il successivo triennio gli organismi di rappresentanza unitaria del personale: siamo in presenza di un chiaro eccesso di delega e di cui si propone pertanto la soppressione;

in ultimo, la riduzione del ruolo della contrattazione è ulteriore limitato dalla previsione contenuta all'articolo 52, comma 3-ter, in base alla quale, qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria sulle materie oggetto del mancato accordo;

per quanto riguarda l'Aran risulta fortemente limitato il ruolo e la presenza delle regioni; il parere espresso dalla Conferenza Unificata, non a caso, è risultato negativo in ordine alla previsione di un parere della Conferenza medesima in luogo di un'intesa sulla nomina del Presidente dell'Aran. La disponibilità del Ministro ad un parere vincolante non ha sanato i rilievi espressi dalle Regioni; a tale riguardo 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;

su talune materie, infatti, 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.

la Conferenza unificata, non a caso, nel corso dell'esame ha evidenziato la marginalità attribuita a regioni ed enti locali dal presente schema di decreto legislativo, presentando numerosi emendamenti correttivi in tal senso ritenendo, comunque condizionanti, infine oltre all'elemento evidenziato, anche le previsioni contenute all'articolo 52, commi 3-ter e 3 *quinquies* in ordine alla richiesta di prevedere la concertazione, anziché la consultazione con le Regioni per i parametri contrattuali ed il reinserimento degli enti del Servizio Sanitario Nazionale tra coloro che possono incrementare le risorse per la contrattazione integrativa;

la necessità di prevedere un maggiore coinvolgimento delle regioni a scapito di una pronunciata centralizzazione dell'intero impianto del decreto legislativo in discussione, appare, infine necessaria al fine di scongiurare, come già evidenziato, il ricorso alla Corte Costituzionale, nonché con la necessità di armonizzare le disposizioni ivi previste con quelle, ancora del tutto informali, contenute nella bozza di disegno di legge presentata il 15 maggio scorso dal Ministro Calderoli, che invero ha

prospettato regole del tutto diverse in ordine ai controlli interni delle amministrazioni regionali e il sistema di valutazione dei dirigenti degli enti locali;

permane negativo il giudizio già espresso in sede di esame della legge delega sull'organismo indipendente previsto all'articolo 13 dello schema di decreto. La traduzione di «piena indipendenza ed autonomia», infatti, risulta estremamente compromessa laddove i componenti sono scelti dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro dell'Economia, al contrario, determinando un diretta subordinazione al sistema politico, di cui è diretta espressione. Dipendenza, altresì confermata, laddove si prevede che essa debba sottoporre i propri regolamenti, «concernenti il funzionamento e l'autonoma gestione finanziaria», all'approvazione del Ministro della Pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'Economia» mentre le vengono dettate, in forma del comma 11, le disposizioni per il raccordo tra le sue attività e quelle delle esisterenti agenzie di valutazione;

da più parti, anche nel corso delle audizioni è stata, inoltre, avanzata la proposta di un meccanismo più trasparente in ordine al processo di nomina dei componenti della Commissione di cui all'articolo 13 anche mediante il ricorso da avviso pubblico, da diffondere anche a livello internazionale, avvalendosi di una commissione di esperti per la selezione delle candidature;

anche per l'organismo di valutazione di cui all'articolo 14 al comma 3, appare necessario che la sua riconferma sia collegata alla previa valutazione positiva della Commissione di valutazione; ribadendo il giudizio critico espresso in occasione dell'esame della legge delega sul meccanismo di valutazione dei dirigenti, si esprime un giudizio negativo sulla previsione contenuta all'articolo 19 in ordine ai criteri per la differenziazione delle valutazioni. Si tratta, infatti, di una disposizione estremamente pericolosa che può avere effetti fortemente negativi sulle performance dell'amministrazione laddove si stabilisce che, comunque, un quarto del personale non riceverà alcun trattamento accessorio legato alle performance individuali; anche perché come evidenziato nel corso delle audizioni, i migliori risultati nelle *performance* di un'organizzazione dipendono dalla cooperazione tra i dirigenti e non già dalla diretta competizione tra loro tesa a rientrare in una determinata quota prestabilita;

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;

poco chiari risultano i compiti degli organismi di valutazione previsti dall'articolo 14 laddove nell'articolo 19, comma 1, si assegna all'organismo indipendente di valutazione il compito di compilare una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale, «distinto per livello generale e non». Al riguardo risulta irrisolta la determinazione di chi e in che modo debba valutare i dirigenti fatta eccezione per quelli di vertice. Infatti, eliminando l'attuale sistema di valutazione, previsto dall' articolo 5 del decreto legislativo 286/1999, di cui l'articolo 30 dello schema in esame ne prevede l'abrogazione, non si introduce un meccanismo valutativo sostitutivo e non si definisce in maniera chiara a chi spetti il compito di valutare, poiché l'organismo previsto all'articolo 14, al comma 4, fa riferimento solo ai dirigenti preposti ad uffici di vertice e non a tutti i dirigenti;

l'articolo 41 del presente schema si configura come un palese inadempimento rispetto alla legge delega laddove questa prevedeva di accrescere le competenze e la struttura del Comitato dei garanti sui processi decisionali concernenti la dirigenza pubblica, articolo 6, comma 2, lettera i) della legge delega. Tutto ciò viene ignorato: per quanto riguarda le competenze non vi è alcuna previsione di ampliamento nel nuovo testo previsto dall'articolo 41, che insiste sull'articolo 22 del decreto legislativo 165/2001, dove nei fatti si indebolisce il ruolo di tale Comitato disponendo che il suo

parere non sia più vincolante e possa essere disatteso dal decisore;
in materia di sanzioni disciplinari, il testo all'esame prevede un sistema sanzionatorio estremamente severo, dal quale, peraltro, è assolutamente esclusa la presenza del sindacato. Senza voler entrare nel merito di tale sistema si rileva come tale previsione enfatizzi in modo eccessivo la figura del dirigente quel soggetto incaricato di sorvegliare e o punire, marginalizzandone competenze manageriali che dovrebbero, al contrario, caratterizzarne il profilo, al fine di esplicitare in modo compiuto e responsabile la funzione gestionali;
in particolare, a tale riguardo, 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;
esprimono

PARERE CONTRARIO

«Amici, Damiano, Bordo, Bressa D'antona, Ferrari, Fontanelli, Giovanelli, Lanzillotta, Lo Moro, Minniti, Naccarato, Piccolo, Pollastrini, Maurizio Turco, Vassallo, Zaccaria, Bellanova, Berretta, Bobba, Boccuzzi, Codurelli, Gatti, Gnechi, Letta, Madia, Mattesini, Miglioli, Mosca, Rampi, Santagata e Schirru».