

**SENATO DELLA REPUBBLICA  
AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)**

MARTEDÌ 22 LUGLIO 2008

**25<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Vice Presidente*

**BENEDETTI VALENTINI**

*La seduta inizia alle ore 14,35.*

*(omissis)*

*IN SEDE REFERENTE*

**(847) Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico**

**(746) ICHINO ed altri. - Norme in materia di trasparenza e valutazione dell'efficienza e del rendimento delle strutture pubbliche e dei loro dipendenti. Delega al Governo in materia di valutazione del rendimento delle pubbliche amministrazioni e del loro personale ed in materia di responsabilità dei dipendenti pubblici**

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 16 luglio, con gli interventi in discussione generale.

Il senatore PASTORE (*PdL*) sottolinea l'importanza delle misure in esame per fronteggiare la grave emergenza in cui versa la pubblica amministrazione. In proposito, osserva che la riforma adottata con il decreto legislativo n. 29 del 1993, che ha "privatizzato" vasti settori del pubblico impiego e ha operato una separazione della responsabilità politica da quella amministrativa, non ha ottenuto i risultati attesi: uno *spoil system* esteso progressivamente anche ai livelli inferiori della pubblica amministrazione e il venir meno dei controlli dopo la riforma del Titolo V hanno determinato una situazione di blocco, in cui la dirigenza pubblica è sostanzialmente condizionata dal potere politico, che però non assume responsabilità nella produzione degli atti amministrativi.

Inoltre, la contrattualizzazione del pubblico impiego, che salvo alcuni settori sensibili a suo avviso deve considerarsi acquisita e irreversibile, non dovrebbe comprendere anche le modalità di esercizio delle potestà pubbliche, riservati a livelli normativi superiori.

Per quanto riguarda il sistema di controllo del lavoro pubblico, è necessaria una riforma sia delle retribuzioni e dei premi collegati all'attività dei dipendenti sia delle misure disciplinari. In particolare, per la valutazione del merito e per la verifica dei comportamenti a cui collegare, in caso di inottemperanza, le necessarie misure sanzionatorie. In proposito, ritiene utile recuperare il valore normativo del codice etico della pubblica amministrazione che dopo la riforma del 1993 ha consentito la produzione di regolamenti settoriali di contenuto pregevole, che però insieme all'affermazione dei diritti dei dipendenti non recavano anche un elenco di doveri e delle relative misure disciplinari.

I senatori PARDI (*IdV*) e BIANCO (*PD*) sollecitano la presenza del rappresentante del Governo per il proseguimento della discussione generale.

Il senatore ICHINO (*PD*) sottolinea l'opportunità che il dibattito non sia frammentato e consenta una interlocuzione continua con il Governo.

Il presidente BENEDETTI VALENTINI condivide l'opportunità di un'interlocuzione diretta con il rappresentante del Governo. Tuttavia, il resoconto sommario della seduta dà conto in maniera esauriente degli interventi svolti e consente di tenere in considerazione tutti gli argomenti esposti.

Quanto alla frammentazione del dibattito, si tratta di una conseguenza inevitabile nell'organizzazione dell'intensa attività della Commissione e dell'Assemblea.

Il senatore BIANCO (*PD*) avverte che i senatori del suo Gruppo non intendono proseguire la discussione sui disegni di legge in titolo in assenza del rappresentante del Governo.

Il presidente BENEDETTI VALENTINI, anche in considerazione dell'imminente inizio di una seduta congiunta con la Commissione giustizia, propone di rinviare il seguito dell'esame congiunto, sollecitando i Gruppi parlamentari a indicare quali sono i senatori che si iscrivono a parlare in discussione generale, riservandosi di informarne il presidente Vizzini, affinché possa essere programmata una seduta nella quale si svolga il dibattito, alla presenza del Ministro. Da conto, quindi, che sono iscritti a parlare i senatori Saltamartini, Pardi, De Sena, Adamo, Malan, Vitali, Mauro Maria Marino, Nerozzi e Treu.

Conviene la Commissione.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 15,15.*

MERCOLEDÌ 30 LUGLIO 2008  
**30ª Seduta (pomeridiana)**

*Presidenza del Presidente*  
VIZZINI

*Interviene il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione Brunetta.*

*La seduta inizia alle ore 14,10.*

*IN SEDE REFERENTE*

**(847) Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico**

**(746) ICHINO ed altri. - Norme in materia di trasparenza e valutazione dell'efficienza e del rendimento delle strutture pubbliche e dei loro dipendenti. Delega al Governo in materia di valutazione del rendimento delle pubbliche amministrazioni e del loro personale ed in materia di responsabilità dei dipendenti pubblici**

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 22 luglio.

Continua la discussione generale.

Il senatore PARDI (*IdV*) osserva che l'obiettivo di una convergenza del mercato del lavoro pubblico con quello del lavoro privato si presta a interpretazioni non univoche, mentre l'attribuzione al Presidente del Consiglio dei ministri del potere di nominare i componenti dell'organo centrale per la definizione dei sistemi di valutazione, a suo avviso perpetui una inopportuna concentrazione di prerogative; in senso analogo, esprime perplessità sull'ampliamento dei poteri disciplinari assegnati ai dirigenti. In proposito, invita a considerare le insidie attuative che possono celarsi dietro meccanismi premiali eccessivamente generici.

Infine, esprime dubbi sulla possibilità di individuare nel concreto un danno per l'immagine della pubblica amministrazione, che sembra riferirsi a una concezione solo apparente dell'efficienza.

Il senatore SALTAMARTINI (*PdL*) sottolinea l'opportunità di favorire la partecipazione dei dipendenti pubblici al progetto di riforma, tenendo conto che tradizionalmente il pubblico impiego è stato utilizzato anche in funzione di ammortizzatore sociale, penalizzando la crescita della professionalità dei dipendenti.

Commentando le disposizioni del disegno di legge n. 847, osserva che la riforma della pubblica amministrazione dovrebbe coinvolgere anche i settori per i quali è stata esclusa la contrattualizzazione (forze dell'ordine, forze armate, avvocatura dello Stato e magistrati). In particolare, si dovrebbe rafforzare il rapporto tra motivazione e responsabilità dei pubblici dipendenti e concentrare l'attenzione su alcuni fattori critici: l'orario di lavoro, che dovrebbe essere reso omogeneo per tutta la pubblica amministrazione; una maggiore flessibilità e mobilità del personale pubblico all'interno e tra i comparti in modo da consentire una più efficace gestione delle risorse; una valutazione efficace anche dei dirigenti pubblici con l'eventuale reintroduzione dei rapporti informativi; l'adozione di meccanismi premiali per i più meritevoli; infine, l'attuazione integrale dell'articolo 39 della Costituzione, che prevede la stipula di contratti collettivi con efficacia *erga omnes* attraverso l'intervento di una delegazione unitaria delle organizzazioni sindacali più rappresentative.

Sollecita anche una maggiore attenzione alla omogeneità delle retribuzioni nella pubblica amministrazione, evitando progressioni in carriera non basate su una selezione concorsuale.

Infine, rivolgendosi al ministro Brunetta, chiede di indicare quale sia la quantità congrua di dipendenti pubblici per un ottimale funzionamento dell'Amministrazione.

Il senatore DE SENA (*PD*) giudica apprezzabile l'iniziativa riformatrice del Governo. Essa dovrebbe preoccuparsi di correggere la generale inaffidabilità della pubblica amministrazione, soprattutto nelle regioni in cui è più invasiva la presenza della criminalità organizzata. Il disegno riformatore dovrebbe prestare attenzione alle esigenze del cittadino contribuente e rafforzare la responsabilità e la consapevolezza della dirigenza, che spesso assume atteggiamenti arroganti e autoreferenziali. A tale riguardo, osserva che le disfunzioni della pubblica amministrazione sono state favorite anche dai comportamenti politici, che spesso hanno favorito le rendite di posizione e determinato una situazione paradossale, per cui la pubblica amministrazione talvolta non rispetta la legalità.

Nel merito del disegno di legge n. 847, sottolinea l'opportunità di istituire un organo collegiale per la valutazione, la cui autorevolezza, a suo avviso, non sarebbe compatibile con una composizione basata sulla partecipazione a titolo gratuito di funzionari della pubblica amministrazione.

Il senatore NEROZZI (*PD*) ritiene che le proposte condivisibili contenute nel disegno di legge n. 847 siano smentite dai recenti provvedimenti assunti dal Governo, in particolare da alcune disposizioni del decreto-legge n. 112, segnatamente le misure vessatorie che colpiscono indiscriminatamente i pubblici dipendenti e le riduzioni di risorse disposte con modalità non selettive, che ignorano la complessità e la diversità dei comparti della pubblica amministrazione; inoltre, non sono previste iniziative nei confronti dei dirigenti che hanno causato il fallimento di alcuni settori della pubblica amministrazione, come quello delle poste.

Si sofferma quindi sul disegno di legge n. 847, esprimendo dissenso sull'ipotesi di rilegificare la regolazione di alcuni comparti, che potrebbe determinare nuovamente una commistione fra la politica e la pubblica amministrazione.

Interviene quindi il ministro BRUNETTA. Riservandosi di fornire risposte in dettaglio nella replica al termine della discussione generale, egli conferma la volontà del Governo di favorire una convergenza tra maggioranza e opposizione sulla riforma della pubblica amministrazione, analogamente a quanto auspicato in sede di Conferenza Stato-Regioni ai fini di una partecipazione degli enti territoriali.

Commentando l'intervento del senatore Nerozzi, osserva che la riduzione di risorse con modalità non selettive è giustificata anche dallo stato in cui versa la pubblica amministrazione, dove non è facile differenziare né introdurre misure per premiare i comportamenti virtuosi e penalizzare le anomalie. In proposito, ritiene che l'attuazione del federalismo fiscale rappresenti un'occasione per elevare il livello di responsabilità e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

Ricorda che vi sono elementi di fallimento sia negli ambiti soggetti alla disciplina legislativa sia in quelli regolati dai contratti, per cui è opportuno introdurre flessibilità e mobilità nel confine fra quei due regimi: in tale prospettiva, ritiene che il progetto di una grande riforma della pubblica amministrazione suggerisca il ricorso anche a strumenti inediti.

Sottolinea quindi l'utilità di rivedere le modalità di attribuzione degli incentivi, anche sulla base dei risultati, e assume l'impegno a estendere il principio della valutazione del merito anche ai livelli dirigenziali più alti.

Infine, precisa che la riforma ha lo scopo primario di tutelare la dignità della grande maggioranza dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Il senatore TREU (*PD*) condivide l'opinione che l'esperienza della contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego non abbia prodotto i risultati attesi: di qui la riproposizione del tema con l'iniziativa legislativa da lui presentata insieme al senatore Ichino e ad altri senatori (A.S. 746). In particolare, sottolinea l'esigenza di strumenti di misurazione e valutazione del lavoro pubblico, attraverso l'istituzione di una autorità indipendente dal potere politico. Inoltre, è importante aumentare il grado di trasparenza e preservare le competenze dirigenziali dall'invasione della contrattazione collettiva, rafforzando l'autonomia dei dirigenti pubblici sia nei confronti della politica sia rispetto alle organizzazioni sindacali. In proposito, anziché ipotizzare la rilegificazione di alcuni settori, ritiene preferibile ricorrere al principio di responsabilità finanziaria dei dirigenti.

Infine, osserva che la convergenza di maggioranza e opposizione sui principi fondamentali della riforma della pubblica amministrazione trova un ostacolo nelle misure contenute nei recenti provvedimenti economici del Governo che, a suo giudizio, operano in senso contrario.

Il PRESIDENTE ricorda che nella discussione generale sono ancora iscritti a parlare la senatrice Marilena Adamo e i senatori Malan, Vitali e Mauro Maria Marino e propone di rinviare il seguito dell'esame alla ripresa dei lavori parlamentari dopo la pausa estiva, ipotizzando che nella settimana in cui riprenderanno i lavori delle Commissioni sia compiuto il ciclo delle audizioni informali e conclusa la discussione generale, mentre alla ripresa delle sedute dell'Assemblea si svolgano le repliche, considerando in quell'occasione anche un termine per la presentazione di emendamenti al disegno di legge n. 847, da assumere quale base per il seguito dell'esame.

La Commissione conviene.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

#### *SULL'ESAME IN SEDE REFERENTE DEL DISEGNO DI LEGGE N. 316 (NUOVE NORME PER L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE)*

Il PRESIDENTE informa che è stato risolto il conflitto di competenza sollevato dalla Commissione affari costituzionali sul disegno di legge d'iniziativa del Consiglio regionale della Lombardia, recante "Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" (Atto Senato 316), già deferito alle Commissioni riunite 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup>. Nonostante una prassi consolidata, che non conosce in Senato precedenti di assegnazione, per procedure legislative, a più di due Commissioni riunite, e nella considerazione che il federalismo fiscale costituisca elemento qualificante della nuova ripartizione tra i poteri dello Stato e gli enti territoriali definita dal Titolo V della Costituzione, il Presidente del Senato ha rivalutato l'intera questione e deferito il disegno di legge alle Commissioni riunite 1<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup>.

La Commissione prende atto.

*La seduta termina alle ore 15,25.*