

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

Commissioni Riunite I e XI - Resoconto di martedì 9 giugno 2009

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 9 giugno 2009. - Presidenza del vicepresidente della XI Commissione Giuliano CAZZOLA, indi del presidente della XI Commissione Silvano MOFFA.

La seduta comincia alle 12.30.

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 e rinvio).

Giuliano CAZZOLA, *presidente*, fa presente che le Commissioni riunite I e XI - conformemente a quanto convenuto nella riunione dell'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi del 26 maggio scorso - inizieranno oggi l'esame dello schema di decreto legislativo in titolo, il cui seguito è previsto per la giornata di domani, unitamente ad una nuova riunione dell'Ufficio di presidenza delle stesse Commissioni riunite, nel cui ambito saranno definite le ulteriori modalità di prosecuzione dell'*iter* parlamentare. A tal fine, peraltro, ricorda che è stato fissato un termine per la presentazione di richieste di audizioni informali da parte dei gruppi, che viene in scadenza nella giornata odierna.

Comunica, altresì, che il Presidente della Camera - in considerazione dell'urgenza rappresentata dal Governo - ha proceduto all'assegnazione del provvedimento in titolo alle Commissioni riunite, sebbene su tale atto non si sia ancora pronunciata la Conferenza Unificata, secondo quanto disposto dalla legge di delegazione. Segnala, pertanto, che lo stesso Presidente della Camera richiama l'esigenza che le Commissioni non si pronuncino definitivamente sul provvedimento prima che il Governo abbia provveduto ad integrare nel senso indicato la richiesta di parere parlamentare. Intende, infine, precisare che il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, che ha sempre garantito la propria partecipazione ai lavori delle Commissioni riunite in ordine ai provvedimenti di competenza, ha comunicato di non essere nelle condizioni - a causa di un improrogabile impegno connesso al suo incarico - di prendere parte alla seduta odierna; lo stesso Ministro, peraltro, ha fatto presente che approfondirà il contenuto delle relazioni introduttive previste per oggi, anche al fine di contribuire al dibattito che avrà luogo nelle prossime sedute, alle quali intende garantire una presenza costante.

Giorgio Clelio STRACQUADANIO (PdL), *relatore per la I Commissione*, ricorda che lo schema di decreto legislativo in esame è stato redatto dal Governo in attuazione delle disposizioni di delega contenute nella legge n. 15 del 2009, con la quale sono stati rivisti molti aspetti della disciplina del lavoro presso la pubblica amministrazione, e che il compito delle Commissioni, in questa fase, è quello di verificare che la delega sia stata esercitata nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dal Parlamento, senza rimettere in discussione questi ultimi. Si dice d'altra parte certo che da parte

di tutti i gruppi verranno contribuiti al miglioramento del testo, nel rispetto dei principi già fissati, e dichiara la massima disponibilità dei relatori a tenere conto di tali contributi. Ricorda che la riforma della pubblica amministrazione ha un'importanza strategica fondamentale, atteso che gli economisti concordano che l'efficienza della pubblica amministrazione contribuisce all'incremento del prodotto interno lordo.

Rileva poi che, per ragioni di chiarezza sistematica, il Governo ha ritenuto di riunire in un solo testo tutte le disposizioni attuative delle diverse deleghe contenute negli articoli da 3 a 7 della citata legge 15 del 2009.

Ciò premesso, avverte che la relazione che si accinge a svolgere illustrerà nelle sue linee di massima il contenuto degli articoli da 1 a 46, rinviando alla relazione del collega Scandroglio, relatore per la Commissione Lavoro, per l'illustrazione dei contenuti degli articoli da 47 a 72. Precisa che i relatori hanno scelto di prescindere, in sede di relazione, da una rigida divisione dell'articolato in base alle competenze delle rispettive Commissioni ai fini di una più chiara illustrazione dei contenuti del provvedimento e tenuto conto del fatto che gran parte delle disposizioni del provvedimento sono riconducibili ad ambiti di materie che ricomprendono profili di competenza di entrambe le Commissioni.

Passando quindi all'illustrazione dell'articolato, ricorda che il provvedimento consta di cinque titoli. Il titolo I, composto di un solo articolo, circoscrive l'oggetto e le finalità del decreto. Il titolo II riguarda i temi della misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*, mentre il titolo III concerne la valorizzazione del merito e gli strumenti per premiarlo. Il titolo IV reca significative innovazioni nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sia riguardo ai principi generali, sia con riferimento alle specifiche discipline della contrattazione collettiva, della dirigenza e dei procedimenti disciplinari. Il titolo V, infine, contiene le norme transitorie e finali. Si definisce, in particolare, l'ambito di applicazione delle nuove norme che, in parte rilevante, rientrano nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettere l) ed m) della Costituzione.

Le norme sul ciclo della *performance*, sui sistemi di valutazione delle amministrazioni e dei dipendenti e sugli organi che sovrintendono alla costruzione e all'esercizio di tali sistemi recano invece - come quelle in materia di dirigenza - principi generali dell'ordinamento ai quali devono adeguarsi le regioni e gli enti locali negli ambiti di rispettiva competenza, ai sensi dell'articolo 2 comma 4, della legge delega e dell'articolo 27 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165. Per quanto concerne le norme sulla cosiddetta premialità, è stato chiesto al Governo, in sede di Conferenza unificata, di non farle ricadere fra quelle di competenza statale esclusiva ma di individuare i principi generali cui regioni ed enti locali dovranno adeguarsi. L'asse della riforma sta nella forte accentuazione della selettività nell'attribuzione degli incentivi economici e di carriera, in modo da premiare i capaci e i meritevoli, incoraggiare l'impegno sul lavoro e scoraggiare comportamenti di segno opposto. Il tutto in un contesto di piena affermazione della «cultura della valutazione».

A tal fine, il decreto prevede l'attivazione di un ciclo generale di gestione della *performance*, al fine di consentire alle amministrazioni pubbliche di organizzare il proprio lavoro in una ottica di miglioramento della prestazione e dei servizi resi (articoli 4-10). Si tratta in particolare di mettere il cittadino da una parte al centro della programmazione, attraverso meccanismi di verifica della soddisfazione dell'utenza sul modello della customer satisfaction del lavoro privato, e dall'altra al centro della rendicontazione attraverso l'affermazione di un principio di trasparenza assoluta e di rafforzare il collegamento tra retribuzione e *performance* attraverso sistemi premiali selettivi. I nuovi soggetti di questo ciclo di gestione (articoli 12-14) sono due: la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità - da costituire entro il 30 settembre 2009 - che agisce come accompagnatore e catalizzatore della riforma, fornendo, il know-how necessario fissando linee guide e requisiti minimi e garantendo un livello di trasparenza elevato ed una comparabilità delle *performance*; e l'Organismo indipendente di valutazione della performance, che dovrà essere costituito in seno ad ogni amministrazione con il compito di garantire dall'interno la definizione e

l'implementazione dei sistemi di valutazione, nel rispetto dei modelli definiti dalla Commissione. L'organismo indipendente sostituisce i servizi di controllo interno, di cui al decreto legislativo n. 286 del 1999, ed esercita, in piena autonomia, le attività inerenti alla misurazione e alla valutazione della *performance*. Subentra, altresì, ai servizi di controllo interno, comunque denominati, nell'esercizio delle attività di controllo strategico di cui all'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1999 e riferisce, in proposito, direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo. L'Organismo indipendente di valutazione è nominato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, ma, per le strutture diverse dai Ministeri, si dovrà tener conto della specificità dei rispettivi ordinamenti.

Per quanto riguarda il personale delle pubbliche amministrazioni, il decreto fissa le modalità generali di erogazione degli strumenti di valorizzazione del merito, primo fra tutti il trattamento accessorio: spetterà alla contrattazione collettiva definirne le modalità di erogazione nel rispetto della legge, che sancisce il principio di selettività. Il decreto fissa infatti, in materia, una serie di principi nuovi: si stabilisce, in via generale, che non più di un quarto dei dipendenti di ciascuna amministrazione potrà beneficiare del trattamento accessorio nella misura massima prevista dal contratto, che non più della metà potrà goderne nella misura del cinquanta per cento e che ai lavoratori meno meritevoli non sarà corrisposto alcun incentivo (articolo 19). Tali principi sono derogabili dai contratti collettivi integrativi nei soli limiti previsti dallo stesso decreto. Si prevedono forme di incentivazione aggiuntive per le *performance* di eccellenza e per i progetti innovativi. Le progressioni economiche, che rappresentano nel pubblico l'equivalente dei «superminimi» del privato, vengono legate strettamente a criteri meritocratici. Si prevede l'accesso dei dipendenti migliori a percorsi di alta formazione che ne favoriscano la crescita professionale e lo sviluppo della carriera. Si intende così segnare una inversione di rotta rispetto alla generale tendenza alla distribuzione a pioggia dei benefici che, attraverso la contrattazione integrativa, da decenni ha prevalso nei fatti.

È da rilevare che a tutte le disposizioni concernenti gli strumenti premiali viene attribuito carattere imperativo, di modo che esse non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva, se non limiti esplicitamente indicati, e saranno inserite di diritto nei contratti, ai sensi degli articoli 1339 e 1419, comma 2, del codice civile, a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto (articolo 29).

Il provvedimento riforma, inoltre, in modo significativo, la disciplina della contrattazione collettiva nazionale e integrativa (articoli 31-35 e 51-64), rispondendo anzitutto al principio di delega che prescriveva la convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali. L'obiettivo è dare impulso a un processo di convergenza non solo normativo, ma anche sostanziale, nel quale la valutazione delle *performance* individuali e collettive e la trasparenza degli atti, delle valutazioni e dei risultati sostituiscano la concorrenza di mercato, quale si riscontra nel settore privato, quali efficaci stimoli esterni al miglioramento continuo di processi e servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni. La tecnica redazionale utilizzata è quella della novella al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Al fine di un rafforzamento della convergenza sostanziale con il settore privato, le norme rispondono alla necessità di costituire il dirigente come rappresentante del datore di lavoro pubblico - identificato in modo ampio nei cittadini utenti e nei contribuenti - e quindi alla necessità di ribadire i poteri del dirigente in quanto responsabile della gestione delle risorse umane e della qualità e quantità del prodotto delle pubbliche amministrazioni, indicando chiaramente, in risposta allo specifico principio di delega, quali materie rientrano nell'ambito della contrattazione e quali no. A tale finalità, del resto, risponde il principio della inderogabilità della legge da parte della contrattazione, a meno di specifica indicazione, posto dal legislatore all'inizio della legge 4 marzo 2009, n.15.

Le nuove disposizioni fondano un legame forte tra contrattazione decentrata, valutazione e premialità: in particolare, viene rafforzato, in coerenza con il settore privato, il condizionamento della contrattazione decentrata, e quindi della retribuzione accessoria, all'effettivo conseguimento di

risultati programmati e di risparmi di gestione. La previsione di uno stretto collegamento tra retribuzione premiale, obiettivi contrattati e risultati effettivamente conseguiti, peraltro, trae alimento dal processo di riorganizzazione degli atti di programmazione degli obiettivi, che viene reso noto al pubblico, nel rispetto del principio trasparenza, attraverso il triennale Piano di *performance* che ogni amministrazione è tenuta a redigere e ad adeguare e pubblicare annualmente (articolo 10).

Al principio di delega del miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure della contrattazione collettiva rispondono diverse norme, tra le quali si segnala quella che prevede la facoltà delle amministrazioni, al fine di incentivare la conclusione tempestiva degli accordi e di tutelare il profilo retributivo dei dipendenti in caso di mancato accordo, di erogare, in via provvisoria, ai dipendenti le somme stanziare dalla legge finanziaria per i rinnovi contrattuali, per le sole voci stipendiali; come pure, in alternativa a questa, la copertura economica del periodo di vacanza contrattuale secondo misure e modalità stabilite dalla contrattazione nazionale e comunque nei limiti previsti dalla legge finanziaria in sede di definizione delle risorse contrattuali (articolo 57, comma 2).

La contrattazione integrativa sarà comunque sottoposta a vincoli di spesa cogenti, definiti dalla contrattazione nazionale sulla base degli obiettivi e delle compatibilità di finanza pubblica. Per le amministrazioni delle autonomie locali, sono previsti vincoli di approvazione preventiva meno stringenti che per le amministrazioni centrali, ma comunque nel rispetto dei patti di stabilità e dei limiti fissati dai bilanci pluriennali. Le amministrazioni locali, peraltro, possono eventualmente aggiungere risorse proprie a quelle definite dalla contrattazione nazionale a favore della contrattazione integrativa, sempre nel rispetto dei limiti indicati (articolo 52).

Infine, le risorse per la premialità possono derivare anche dal cosiddetto «dividendo dell'efficienza», ovvero dai risparmi di gestione derivanti da riorganizzazioni e ristrutturazioni delle amministrazioni stesse (articolo 27).

Viene comunque potenziato il sistema dei controlli sulla spesa. Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le parti contraenti sono soggette a sanzione, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite. È fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva delle spese eccedenti i limiti (articolo 52).

In accordo con il principio di delega sulla riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione, ferma restando la competenza della contrattazione collettiva per l'individuazione della relativa composizione, il decreto fissa a due il numero dei comparti di contrattazione (articolo 52). 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, fino alla successiva sottoscrizione. Gli atti di indirizzi all'ARAN e le altre competenze relative alla contrattazione collettiva vengono esercitate da comitati di settore.

L'ARAN stessa viene rafforzata prevedendo che il Presidente sia nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previo favorevole parere delle competenti Commissioni parlamentari. Il Presidente rappresenta l'Agenzia, coordina il Comitato di indirizzo e controllo ed è scelto fra esperti, anche estranei alla pubblica amministrazione, nel rispetto di stringenti disposizioni riguardanti le incompatibilità. Il Presidente viene coadiuvato da un Collegio di indirizzo e controllo, che ha il compito di coordinare la strategia negoziale e di assicurarne l'omogeneità, assumendo la responsabilità per la contrattazione collettiva e verificando che le trattative si svolgano in coerenza con le direttive contenute negli atti di indirizzo.

Inoltre, ai fini di un più stretto collegamento della remunerazione ai risultati, la Commissione per la valutazione fornisce annualmente all'Aran una graduatoria di *performance* delle singole amministrazioni statali per comparto contrattuale, disponendole su almeno tre diversi livelli di merito, e la contrattazione collettiva nazionale definisce le modalità di ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata tra tali livelli di merito, in accordo con un principio di premialità e di riconoscimento economico dei risultati delle singole amministrazioni (articolo 52).

Il provvedimento stabilisce che anche per i dipendenti ad ordinamento pubblicistico la revisione degli aspetti sia giuridici che economici del rapporto avrà cadenza triennale (articolo 61).

In materia di dirigenza pubblica (articolo 36-46), le linee di intervento sono le seguenti. In primo luogo si ampliano le competenze dei dirigenti, sia nei processi di valutazione del personale ai fini delle progressione economica e tra le aree e della corresponsione di indennità e premi incentivanti, sia nelle procedure di mobilità con riguardo al personale appartenente a ruoli che presentano situazioni di esubero, al fine di promuovere il riequilibrio e il più efficiente impiego delle risorse umane (articolo 38).

Viene riordinata la disciplina del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia, regolando il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico degli organi di governo in ambito amministrativo (articoli 39-40).

Vengono fissate nuove procedure per l'accesso alla dirigenza: in particolare, si prevede che l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene per concorso pubblico per titoli ed esami indetto dalle singole amministrazioni per il 50 per cento dei posti calcolati con riferimento a quelli che si rendono disponibili ogni anno per la cessazione dal servizio dei soggetti incaricati. I vincitori del concorso, anteriormente al conferimento dell'incarico dirigenziale generale, sono tenuti all'espletamento di un periodo di formazione presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale (articolo 46). Si prevede comunque la facoltà per l'amministrazione di provvedere - nei casi in cui lo svolgimento dei relativi incarichi richieda specifica esperienza e peculiare professionalità - alla copertura di una quota non superiore alla metà dei posti in questione anche con contratto di diritto privato a tempo determinato, stipulato a seguito dell'espletamento di un concorso pubblico aperto ai soggetti in possesso dei requisiti professionali e delle attitudini manageriali corrispondenti al posto di funzione da coprire. Tali contratti sono stipulati per un periodo non superiore a tre anni.

Viene promossa la mobilità, sia nazionale che internazionale, dei dirigenti e si prevede che i periodi lavorativi svolti saranno valorizzati ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali (articolo 39).

Vengono introdotte nuove forme di responsabilità dei dirigenti legate sia al raggiungimento degli obiettivi assegnati sia al controllo sulla produttività del proprio personale (articoli 39-40); Vengono riorganizzate le competenze e la struttura del Comitato dei Garanti, al fine di esercitare la verifica del rispetto dei criteri di conferimento o di revoca degli incarichi dirigenziali (articolo 41); Si stabiliscono le modalità per l'assegnazione del trattamento economico accessorio, la cui erogazione avviene secondo criteri prefissati sulla base del principio della valorizzazione del merito (articolo 44).

Linda LANZILLOTTA (PD), intervenendo sull'ordine dei lavori, contesta l'avvio dell'esame dello schema di decreto legislativo in mancanza del pronunciamento, sullo stesso, della Conferenza Unificata, previsto ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge di delegazione. Fa presente che, in mancanza del predetto pronunciamento, il testo trasmesso alle Commissioni deve ritenersi ancora provvisorio e destinato ad essere modificato, di modo che avviarne l'esame equivale a svolgere un lavoro inutile. In tal senso, auspica che - rimettendo in tal modo ordine anche nella sequenza procedurale prevista per l'adozione dell'atto del Governo in questione - le Commissioni riunite, prima di avviarne l'esame, attendano l'espressione del pronunciamento da parte della Conferenza, al fine di concentrarsi su un testo più attendibile.

Silvano MOFFA, *presidente*, ricorda che la decisione di avviare l'esame dello schema di decreto nella giornata di oggi è stata assunta dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni riunite, sulla base dell'avvenuta assegnazione dell'atto, che è stata disposta dal Presidente della Camera, sia pure con la riserva che le Commissioni non ne concludano

l'esame prima che il Governo abbia integrato la richiesta di parere con la trasmissione del pronunciamento della Conferenza Unificata.

Linda LANZILLOTTA (PD) fa presente che su un punto di grande rilievo, vale a dire l'individuazione delle pubbliche amministrazioni cui si applica il provvedimento, la legge di delegazione prevede l'intesa in sede di Conferenza Unificata. Ribadisce, quindi, che procedere nell'esame del testo, quando non è ancora stato definito un punto importante come questo, è totalmente inutile e rischia di determinare, anzi, una forzatura sul termine di espressione del parere delle Commissioni parlamentari, che non dovrebbe decorrere dal momento dell'assegnazione dell'atto «con riserva», bensì dalla data di acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza. Considerato peraltro che, a suo avviso, il conseguimento dell'intesa appare come una condizione di legittimità del decreto legislativo stesso, prospetta l'esigenza di rimandare l'esame dello schema di decreto al momento in cui il Governo avrà acquisito il prescritto pronunciamento delle regioni e degli enti locali.

Silvano MOFFA, *presidente*, ribadisce che le questioni testé sollevate sono state già affrontate nell'ambito della riunione dell'Ufficio di presidenza delle Commissioni riunite, svoltasi lo scorso 26 maggio. In quella sede, in particolare, è stato ricordato come il Presidente della Camera - in considerazione dell'urgenza rappresentata dal Governo - abbia proceduto all'assegnazione del provvedimento alle Commissioni riunite, sebbene su tale atto non si sia ancora pronunciata la Conferenza Unificata, ma abbia anche indicato alle Commissioni l'esigenza di non esprimersi prima dell'acquisizione del pronunciamento della Conferenza medesima. In proposito, rileva infatti che - pur prevedendo la norma di delegazione che la trasmissione alle Camere avvenga dopo l'acquisizione dell'intesa o del parere della stessa Conferenza (peraltro coerentemente con la prassi ordinariamente seguita anche quando la legge non chiarisce quale debba essere la sequenza procedurale degli atti) - nella prassi applicativa delle modalità per l'acquisizione dei pareri parlamentari, si rinvengono numerosi precedenti, anche nelle passate legislature, in cui si è fatto ricorso alla procedura dell'assegnazione «con riserva» (ossia con riserva di acquisire i pareri mancanti nel corso dell'esame parlamentare), allo scopo di contemperare la garanzia del pieno esercizio delle prerogative parlamentari con le concrete esigenze derivanti dai tempi relativi all'adozione dei singoli atti.

In tal senso, assicura che l'avvio dell'esame del provvedimento nella seduta odierna non inficia la legittimità del percorso di definizione dell'atto stesso, considerato anche che oggi è previsto, con lo svolgimento delle relazioni introduttive, unicamente l'inizio del dibattito, che proseguirà nelle prossime settimane nel pieno rispetto delle esigenze di approfondimento di ogni singolo deputato.

Donella MATTESINI (PD) ritiene che l'aver previsto l'inizio dell'esame del provvedimento in titolo, pur in assenza di un pronunciamento della Conferenza Unificata, configuri una totale mancanza di rispetto nei confronti del Parlamento, soprattutto se si considera che molte delle norme contenute nel testo potranno essere modificate o soppresse a seguito di detto pronunciamento. Giudica, pertanto, privo di senso l'odierno lavoro delle Commissioni riunite.

Alessia Maria MOSCA (PD) ricorda che nella riunione dell'Ufficio di presidenza delle Commissioni riunite, in precedenza richiamata dal presidente, si è ampiamente convenuto sull'esigenza di assicurare ai gruppi tempi adeguati di esame del provvedimento in titolo. In particolare, sottolinea come - proprio per non creare difficoltà alle Commissioni riunite rispetto alla futura presa di posizione delle regioni e degli enti locali sul testo - si sia concordato di «incardinare» l'esame dello schema di decreto soltanto con le relazioni introduttive dei relatori e di svolgere successivamente un ciclo di audizioni informali, in attesa del pronunciamento della Conferenza Unificata. Auspica, pertanto, che la presidenza possa garantire il rispetto delle modalità di esame già concordate nell'ambito dell'Ufficio di presidenza.

Silvano MOFFA, *presidente*, fa notare che il percorso delineato dal deputato Mosca corrisponde esattamente a quanto sta avvenendo nella seduta odierna, sottolineando altresì come la questione dell'assegnazione «con riserva» del provvedimento non rientri nelle disponibilità delle Commissioni riunite, trattandosi di una decisione che il Presidente della Camera ha assunto, esercitando le sue prerogative, in conformità con un'ampia serie di precedenti verificatisi per casi analoghi. In ogni caso, rileva che si è già concordato di prevedere che - a partire dalla data in cui sarà disponibile il pronunciamento della Conferenza Unificata - le Commissioni stesse possano disporre di un congruo tempo per approfondirne i contenuti e per procedere all'espressione del parere di competenza. Ribadisce, infine, che nella seduta odierna saranno svolte solo le relazioni introduttive e che, a partire dalla prossima settimana, sarà avviato un ciclo di audizioni informali, ricordando come - proprio per definire tale ciclo di audizioni - sia prevista per domani una nuova riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni riunite. Donella MATTESINI (PD), intervenendo per un'ulteriore precisazione, si domanda se, in favore dei soggetti che vengono convocati in occasione delle audizioni informali, siano previsti compensi per la partecipazione alle sedute.

Silvano MOFFA, *presidente*, esclude la possibilità di prevedere alcuna forma di compenso per i soggetti auditi nel corso dell'istruttoria legislativa nelle Commissioni.

Invita, quindi, il relatore per la XI Commissione a svolgere la propria relazione, per le parti di competenza.

Michele SCANDROGLIO (PdL), *relatore per la XI Commissione*, fa presente che, secondo il metodo di lavoro fissato d'intesa con il relatore per la I Commissione, la relazione che si accinge a svolgere è volta ad illustrare le disposizioni dello schema di decreto legislativo contenute negli articoli da 47 a 72, i quali - oltre a recare talune norme finali e transitorie (titolo V) - riguardano i temi degli uffici, delle piante organiche, della mobilità e degli accessi (titolo IV, capo III), della contrattazione collettiva nazionale e integrativa (titolo IV, capo IV), delle sanzioni disciplinari e delle responsabilità dei dipendenti pubblici. Prima di addentrarsi nella descrizione di questa parte dell'articolato, peraltro, ritiene doveroso tornare a richiamare - in aggiunta a quanto già affermato dal relatore per la I Commissione - i principi ispiratori del provvedimento, che rappresenta una sorta di «piano industriale» di riforma della pubblica amministrazione, già annunciato ad inizio legislatura dal Ministro Brunetta e successivamente avviato da Governo e Parlamento, al fine di rendere più efficace l'azione complessiva delle amministrazioni pubbliche e del relativo personale, sulla base del principio essenziale per cui non sono i cittadini al servizio dello Stato, ma lo Stato al servizio dei cittadini. Ritiene che si possa, dunque, affermare che l'obiettivo generale del provvedimento - perseguito attraverso la previsione di norme di legge solo marginalmente derogabili dalla contrattazione collettiva - è quello di applicare anche nell'ambito del lavoro pubblico i più efficaci criteri di organizzazione, gestione e valutazione propri del lavoro privato, in un quadro di sempre maggiore convergenza tra i due settori e di responsabilizzazione della figura del dirigente pubblico. A tale scopo, l'interesse del cittadino, che è l'utente finale del servizio erogato e che viene idealmente prefigurato nel provvedimento come il primo datore di lavoro del dipendente pubblico, costituisce elemento fondamentale sia in sede di programmazione degli obiettivi della pubblica amministrazione sia in sede di rendicontazione dei risultati raggiunti, che vengono così sottoposti ad una procedura di verifica pubblica. Si introducono - in tal modo - nell'ambito del lavoro pubblico principi di selettività e di meritocrazia, che favoriscono la crescita professionale e la progressione economica dei dipendenti migliori, mentre si prevedono, al contrario, misure penalizzanti o sanzionatorie nei confronti di coloro che offrono prestazioni lavorative scadenti o addirittura in contrasto con le norme di legge o con i doveri che conseguono dal rapporto di lavoro.

Giudica evidente come le finalità testé illustrate di potenziamento del livello di efficienza degli uffici pubblici e di contrasto ai fenomeni di scarsa produttività e di assenteismo si pongano sulla

medesima scia di quelle contenute in provvedimenti adottati dal Governo nei mesi scorsi, tra i quali ritiene che si debba citare, in particolare, il decreto-legge n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133, che ha previsto misure dirette alla riduzione dei giorni di assenza per malattia del personale pubblico e volte ad un più corretto svolgimento della contrattazione integrativa, in un'ottica di riforma della pubblica amministrazione portata avanti nel segno della meritocrazia, della innovazione e della trasparenza. A conclusione di questa premessa, pertanto, nel ribadire la validità di un provvedimento che appare improntato ad uno spirito riformatore moderno e innovativo, in grado di recare notevoli benefici anche in termini di contenimento della spesa pubblica, intende dichiarare sin d'ora la piena disponibilità a valutare con attenzione gli spunti e gli ulteriori elementi di riflessione che emergeranno dal dibattito presso le Commissioni riunite, dichiarandosi largamente convinto della possibilità di apportare al testo in esame tutti i miglioramenti che si renderanno necessari, anche a seguito di un articolato e costruttivo confronto tra gruppi. Passando, quindi, alle parti del provvedimento richiamate in premessa, preannuncia che illustrerà in modo organico le grandi aree tematiche oggetto della seconda sezione del testo, rinviando, per un maggiore dettaglio informativo, alla documentazione analitica fornita dagli uffici. In proposito, fa presente anzitutto che il capo III del titolo IV reca la disciplina degli uffici, delle piante organiche, della mobilità e degli accessi. In particolare, gli articoli da 47 a 50 modificano in più parti il decreto legislativo n. 165 del 2001, in attuazione delle norme contenute nella delega legislativa conferita con la legge n. 15 del 2009. Per quanto attiene alla mobilità, osserva che l'articolo 3, comma 2, lettera n), della legge di delegazione ha infatti previsto - al fine di ridurre il ricorso a contratti di lavoro a termine, a consulenze e collaborazioni - disposizioni dirette ad agevolare i processi di mobilità, anche volontaria, finalizzati a garantire lo svolgimento delle funzioni pubbliche di competenza da parte delle amministrazioni con carenza di organico, mentre la successiva lettera o) ha disposto l'introduzione di determinati criteri, al fine di favorire i processi di mobilità intercompartimentale del personale delle pubbliche amministrazioni. In questo ambito, il nuovo articolo 29-bis del decreto legislativo n. 165, introdotto dall'articolo 47 dello schema di decreto, prevede la definizione, con contratto-quadro, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di una tabella di equiparazione tra i diversi livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi di comparto. In tema di mobilità volontaria, inoltre, l'articolo 48 dello schema di decreto modifica l'articolo 30 del decreto n. 165, prevedendo in particolare: la facoltà, per le amministrazioni, di ricoprire posti vacanti in organico mediante cessione del contratto di lavoro dei dipendenti con stessa qualifica presso altre amministrazioni; le specifiche misure per agevolare i processi di mobilità, anche volontaria, allo scopo di garantire l'esercizio delle funzioni istituzionali da parte delle amministrazioni con carenze di organico.

Rileva che l'articolo 49 dello schema di decreto introduce il comma 1-bis all'articolo 33 del decreto n. 165, recante disposizioni in materia di eccedenze di personale e mobilità collettiva, stabilendo che la mancata individuazione, da parte del dirigente responsabile, delle eccedenze delle unità di personale è valutabile ai fini della responsabilità per danno erariale. Inoltre, l'articolo 50, modificando l'articolo 53 del decreto n. 165, in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi, prevede: che non possano essere conferiti incarichi di direzione di specifiche strutture a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali, o che abbiano avuto, sempre negli ultimi due anni, rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le richiamate organizzazioni; che il Dipartimento della funzione pubblica possa disporre verifiche del rispetto delle richiamate disposizioni in tema di incompatibilità.

Sottolinea che gli articoli da 51 a 64 (dunque, l'intero capo IV del titolo IV del provvedimento) intervengono in materia di contrattazione collettiva, anche in questo caso apportando ampie modifiche ed integrazioni al decreto legislativo n. 165. Fa notare che, secondo quanto affermato nella relazione illustrativa allegata al provvedimento, la riforma della disciplina della contrattazione collettiva nazionale e integrativa, recata dai citati articoli, risponde «anzitutto al principio di delega relativo alla convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato,

con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali. L'obiettivo è dare impulso a un processo di convergenza non solo normativo, ma anche sostanziale, nel quale la valutazione delle *performance* individuali e collettive e la trasparenza degli atti, delle valutazioni e dei risultati sostituiscono la concorrenza di mercato, quale si riscontra nel settore privato, quali efficaci stimoli esterni al miglioramento continuo di processi e servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni». In questo contesto, osserva che le disposizioni di delega hanno previsto, operando una sorta di «rilegificazione» di materie attualmente regolate dalla contrattazione collettiva, la definizione, ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, degli ambiti della disciplina del rapporto di lavoro pubblico rimessi alla contrattazione collettiva e alla legge, riservando, in ogni caso, alla contrattazione collettiva la determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro; allo stesso tempo, è stata disposta la salvaguardia delle disposizioni concernenti la possibilità di deroga da parte della contrattazione collettiva alle discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, nonché la disciplina applicabile al personale in regime di diritto pubblico. Rimarca quindi che, dando ora attuazione ai principi di delega richiamati, lo schema di decreto in esame, in particolare all'articolo 52, modifica sostanzialmente l'assetto della contrattazione come definito sulla base della vigente formulazione dell'articolo 40 del decreto n. 165. Rispetto alla disciplina in vigore, segnala che le modifiche più rilevanti riguardano i seguenti aspetti: la sostanziale riduzione dell'ambito di applicazione della contrattazione collettiva, chiamata ora a determinare, come previsto dalla stessa delega conferita dal Parlamento, i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro e le materie relative alle relazioni sindacali; la conseguente esclusione dalla contrattazione collettiva delle materie attinenti alla organizzazione degli uffici, agli istituti della partecipazione (anche con riferimento agli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro), alle specifiche prerogative dirigenziali relative ai poteri di organizzazione, nonché alle funzioni connesse agli uffici dirigenziali generali ed ai compiti e poteri propri nell'ambito delle responsabilità di indirizzo, al conferimento e alla revoca degli incarichi dirigenziali, all'affidamento delle controversie di lavoro riguardanti i pubblici dipendenti; la possibilità di ricorrere alla contrattazione collettiva solamente nei limiti previsti dalla legge nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, alla mobilità e alle progressioni economiche. Viene, invece, rimessa sostanzialmente alla contrattazione collettiva: la deroga alla distribuzione del personale in differenti livelli di *performance* (anche se l'articolo 29 prevede l'inderogabilità delle disposizioni contenute nel Titolo III e, dunque, anche della norma in esame, da parte della contrattazione collettiva); la disciplina, in coerenza con il settore privato, della struttura contrattuale, dei rapporti tra i diversi livelli di contrattazione e la durata dei contratti nazionali ed integrativi; la definizione del trattamento economico fondamentale ed accessorio; la regolamentazione dei soggetti e le procedure della contrattazione collettiva integrativa disciplinare. Osserva che l'articolo 52, comma 3, dello schema di decreto prevede, poi, la coincidenza della durata dei contratti tra vigenza giuridica ed economica del contratto, eliminando dunque la «dicotomia» oggi esistente tra il quadriennio giuridico ed il biennio economico, caratteristica dei contratti pubblici, e strutturando gli stessi con cadenza triennale, in coerenza, appunto, con il settore privato e con quanto previsto dal recente accordo-quadro tra Governo e parti sociali per la riforma della contrattazione. Il successivo articolo 61, inoltre, stabilisce la cadenza triennale degli aspetti giuridici ed economici del rapporto di lavoro anche per i dipendenti di diritto pubblico, in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 3, comma 2, lettera i), della legge di delegazione. Sottolinea altresì che il medesimo articolo 52, sostituendo, tra gli altri, il comma 2 dell'articolo 52 del decreto legislativo n. 165, prevede altresì la costituzione, in ottemperanza ad una precisa disposizione di delega, senza nuovi maggiori oneri per la finanza pubblica, di due comparti di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono due aree separate per la dirigenza, secondo specifiche procedure. Sono previste, inoltre, apposite aree all'interno della dirigenza per la dirigenza del ruolo sanitario e per i professionisti degli enti pubblici appartenenti alla X qualifica funzionale. Al contempo segnala che, in materia di contrattazione integrativa (articoli 52 e seguenti), si

prevede: l'attivazione da parte delle amministrazioni di livelli autonomi di contrattazione collettiva integrativa nonché dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale, assicurando adeguati livelli di efficienza e produttività e incentivando l'impegno e la qualità delle prestazioni; la facoltà per le amministrazioni competenti, in caso di mancato accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, di provvedere in via provvisoria sulle materie oggetto del mancato accordo, fino al raggiungimento della sottoscrizione; la definizione, da parte della contrattazione collettiva nazionale, delle modalità di ripartizione delle risorse della contrattazione decentrata in base a graduatorie meritocratiche stilate sulla base delle graduatorie delle specifiche prestazioni fornite, il 31 maggio di ogni anno, dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, introdotta dall'articolo 13 dello schema di decreto; le modalità di utilizzo tramite contrattazione, per determinate amministrazioni, delle risorse indirizzate al merito e al miglioramento delle prestazioni dei dipendenti (per le regioni e gli enti locali si dispone, attraverso appositi meccanismi di garanzia, la possibilità di destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale, e comunque nel rispetto dei patti di stabilità o analoghi strumenti di riferimento); la redazione da parte delle pubbliche amministrazioni, a corredo di ogni contratto integrativo, di una relazione tecnico-finanziaria e di una relazione illustrativa, documenti che devono essere certificati dagli organi di controllo di cui al nuovo articolo 40-*bis* del decreto n. 165. Fa presente che l'articolo 56, inoltre, attuando uno specifico principio della delega legislativa, interviene sulla composizione e sulle funzioni dell'ARAN, la quale mantiene il proprio ruolo centrale nell'ambito delle procedure negoziali: in particolare, si dispone una modifica della composizione organica dell'Agenzia, della quale - in luogo del comitato direttivo di 5 membri (tra i quali viene designato il presidente) - diventano ora organi il presidente, nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, e il Collegio di indirizzo e controllo, costituito da 4 componenti e con compiti di coordinamento della strategia negoziale nonché di assunzione di responsabilità per la contrattazione collettiva e di verifica della rispondenza delle trattative alle direttive contenute negli atti di indirizzo. L'articolo 63 definisce, quindi, l'ambito di applicazione concernente l'adeguamento e l'efficacia dei contratti collettivi vigenti. In particolare, si prevede: l'adeguamento, entro il 31 dicembre 2010, dei contratti collettivi integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, alle definizioni concernenti gli ambiti riservati alla legge e alla contrattazione collettiva; la cessazione dell'efficacia dei medesimi, dal 1° gennaio 2011, in caso di mancato adeguamento alle disposizioni precedenti, e la loro inapplicabilità; la determinazione della rappresentatività sindacale, per i rinnovi contrattuali relativi al primo periodo successivo a quello in corso, prendendo come riferimento la media tra dato associativo e dato elettorale rilevati per il biennio contrattuale 2008-2009 (conseguentemente vengono prorogati, per il successivo triennio, gli organismi di rappresentanza unitaria del personale); l'ammissione, per le finalità richiamate in precedenza, delle confederazioni rappresentative ai sensi dell'articolo 43, comma 2, del più volte citato decreto legislativo n. 165 del 2001, il quale prevede la partecipazione alla contrattazione collettiva nazionale per il relativo comparto o area delle confederazioni alle quali siano affiliate le organizzazioni sindacali ammesse alla contrattazione collettiva.

Per quanto concerne il procedimento di contrattazione collettiva, sottolinea che il testo in esame prevede la totale sostituzione delle disposizioni di cui all'articolo 47 del decreto legislativo n. 165 (mediante l'articolo 57 dello schema di decreto). Tra le modifiche più rilevanti, segnala le seguenti: la sottoposizione al Governo degli atti di indirizzo delle amministrazioni statali e delle agenzie e aziende autonome dello Stato e la trasmissione all'ARAN, nell'ambito della procedura negoziale, del parere favorevole, una volta raggiunta l'ipotesi di accordo, che per le amministrazioni avviene tramite il comitato di settore competente e non più attraverso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; l'espressione del parere, per le rimanenti amministrazioni, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, tramite il Ministro della pubblica amministrazione e innovazione, previa deliberazione del Consiglio dei ministri; la possibilità, per la Corte dei conti, di acquisire elementi istruttori e

valutazioni sul contratto collettivo da parte di tre esperti in relazioni sindacali e costo del lavoro, individuati dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, nell'ambito di uno specifico elenco.

Sottolinea, poi, che gli articoli 54 e 58 definiscono, rispettivamente, i poteri di indirizzo nei confronti dell'ARAN da parte delle pubbliche amministrazioni, attraverso la creazione di comitati di settore, e le procedure di individuazione delle risorse destinate alla contrattazione collettiva, nazionale ed integrativa, nella pubblica amministrazione. Segnala, in questo ambito, l'introduzione (articolo 59) dell'espressione del parere del Presidente del Consiglio dei ministri sull'accordo di interpretazione autentica dei contratti collettivi, che sia intervenuto in seguito a controversie interpretative: tale parere, in caso di insussistenza di oneri aggiuntivi e divergenze di valutazione sugli stessi, è espresso tramite il Ministro della pubblica amministrazione e innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Rileva che una ulteriore disposizione di particolare interesse in tema di trattamento economico riguarda, poi, la tutela retributiva per i dipendenti pubblici prevista dall'articolo 57, comma 2, dello schema di decreto (nuovo articolo 47-bis, comma 1, del decreto n. 165), consistente nell'erogazione degli incrementi stipendiali in via provvisoria trascorsi sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria per il periodo di riferimento, previa delibera dei rispettivi comitati di settore, salvo conguaglio all'atto della stipula dei contratti collettivi nazionali. Si prevede, inoltre, l'erogazione di un'anticipazione dei benefici economici disposti dalla contrattazione, da effettuarsi a decorrere dal mese di aprile dell'anno successivo alla scadenza del contratto collettivo nazionale, nel caso in cui quest'ultimo non sia stato rinnovato e non siano state erogate le somme a tutela dei dipendenti, di cui al citato articolo 57, comma 2.

Per quanto attiene alle mansioni, osserva che il nuovo articolo 52 del decreto n. 165 (mediante apposite modifiche recate dall'articolo 60 dello schema di decreto) prevede - in particolare - che i dipendenti pubblici, con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle accademie, conservatori e istituti assimilati, siano inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali; le progressioni all'interno della stessa area avvengono secondo attribuzioni di fasce di merito e, per l'accesso alle posizioni economiche apicali, è definita una quota di accesso, pari al 50 per cento complessivo, di riserva a concorso pubblico bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione. L'articolo 64 reca, quindi, una serie di abrogazioni, consequenziali alle nuove disposizioni contestualmente introdotte.

Fa notare, quindi, che la materia delle sanzioni disciplinari e delle responsabilità dei dipendenti pubblici è regolata dagli articoli da 65 a 71 dello schema di decreto legislativo. Come già detto in premessa, conferma che lo scopo di questo intervento di riforma consiste, in sostanza, nel potenziare il livello di efficienza dei pubblici uffici, contrastando soprattutto assenteismo e scarsa produttività. Per tali ragioni, gli articoli 66 e 67 promuovono una significativa semplificazione dei procedimenti, in particolare estendendo i poteri del dirigente della struttura competente e lavorando sulla riduzione dei termini, sulla loro perentorietà, nonché sul potenziamento dell'istruttoria, con contestuale abolizione dei collegi arbitrali di impugnazione. Nel contempo, si opera una forte innovazione nel rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale, mentre in ordine al controllo delle assenze vengono confermate le misure recentemente introdotte dal già citato decreto-legge n. 112 del 2008, che sembrano avere prodotto - nel corso degli ultimi mesi - ottimi risultati complessivi: in questo ambito, peraltro, per i casi di false attestazioni di presenze o di falsi certificati medici, sono previste sanzioni incisive, anche di carattere penale, nei confronti del medico eventualmente corresponsabile. Osserva che si tratta, in ogni caso, di interventi pienamente in linea con quanto già previsto dal codice penale (ad esempio, per il reato di cui all'articolo 640 del codice), che - sebbene abbiano inizialmente dato vita a talune polemiche sugli organi di stampa - sono stati successivamente ricondotti alla loro reale consistenza.

Fa notare che lo schema di decreto in esame, inoltre, prevede (sempre agli articoli 66 e 67) la definizione di un catalogo di infrazioni particolarmente gravi per le quali sarà prevista la possibilità di licenziamento del dipendente pubblico, che potrà essere esclusivamente ampliato, ma non ridotto,

in sede di contrattazione collettiva. Parimenti, viene limitata al dolo o alla colpa grave la responsabilità civile del dirigente in ordine all'esercizio dell'azione disciplinare e sono enumerate le diverse ipotesi di responsabilità per condotte che recano danno alle amministrazioni pubbliche. Lo schema di decreto prevede, infine, la facoltà di esonero dal servizio e, dunque, di risoluzione del rapporto di impiego, in caso di accertata, permanente, inidoneità psico-fisica del dipendente, mentre gli articoli 68 e 69 contengono misure procedurali relative alle comunicazioni delle sentenze penali e all'ampliamento dei poteri ispettivi; conformemente ad una precisa disposizione di delega, il provvedimento dispone, inoltre, che il personale a contatto con il pubblico sia identificabile mediante cartellini o targhe, fatta eccezione per talune categorie, che saranno individuate con apposito atto amministrativo.

Infine, osserva che l'unico articolo recato dal titolo V (articolo 72) contiene talune norme finali e transitorie: in questo ambito, i commi da 1 a 3 dell'articolo citato attuano la disposizione della legge di delegazione, secondo cui i decreti legislativi individuano le disposizioni rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, e quelle contenenti principi generali dell'ordinamento giuridico, ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali negli ambiti di rispettiva competenza; i commi 4 e 5 dell'articolo 72, infine, recano specifiche disposizioni relative alla individuazione delle disposizioni del testo in esame applicabili alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché delle disposizioni recate dai Titoli II e III (valutazione della *performance* e del merito) applicabili al personale docente nella scuola, nelle accademie e conservatori ed ai ricercatori negli enti di ricerca, restando esclusa l'istituzione in ambito scolastico degli organismi di valutazione della *performance*, previsti dall'articolo 14 dello schema di decreto in esame.

In conclusione, ribadisce la propria disponibilità al dialogo e al confronto con tutti i gruppi, auspicando che da essi possano provenire utili contributi per l'espressione del parere di competenza delle Commissioni riunite.

Silvano MOFFA, *presidente*, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta, ricordando che nella riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni riunite, già prevista per domani, saranno definite le modalità di prosecuzione dell'*iter* del provvedimento.

La seduta termina alle 13.30.

Commissioni Riunite I e XI - Resoconto di giovedì 10 settembre 2009

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Giovedì 10 settembre 2009.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.05 alle 13.30.

ATTI DEL GOVERNO

Giovedì 10 settembre 2009. - Presidenza del presidente della XI Commissione Silvano MOFFA. - Interviene il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Renato Brunetta.

La seduta comincia alle 13.30.

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.

(Seguito dell'esame e rinvio).

Le Commissioni proseguono l'esame dello schema di decreto legislativo in titolo, rinviato, da ultimo, nella seduta del 9 giugno 2009.

Silvano MOFFA, *presidente*, fa presente che il Presidente della Camera ha inviato la lettera con la quale il Ministro per i rapporti con il Parlamento, in data 6 agosto 2009, ha trasmesso la pronuncia resa dalla Conferenza unificata il 29 luglio 2009 sullo schema di decreto legislativo all'esame delle Commissioni riunite. Al riguardo, comunica che il documento contiene rispettivamente i termini del parere espresso e dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza sulle varie parti del provvedimento, ad eccezione dell'articolo 52, comma 1, in ordine al quale non è stata conseguita intesa. Avverte, altresì, che nella riunione dell'ufficio di presidenza delle Commissioni riunite, appena conclusasi, sono state definite le ulteriori modalità di prosecuzione dell'esame dello schema di decreto legislativo in titolo.

Michele SCANDROGLIO (PdL), *relatore per la XI Commissione*, intende ringraziare il ministro per la sua presenza alla riunione dell'ufficio di presidenza, testé conclusasi, e per i chiarimenti resi in quella sede.

Silvano MOFFA, *presidente*, ricordato che nel mese di giugno ha avuto luogo un ciclo di audizioni informali e che le Commissioni riunite dovranno procedere allo svolgimento di un dibattito di carattere generale sul provvedimento, prende atto che non vi sono richieste di intervento per la seduta odierna, avvertendo pertanto che la discussione riprenderà a partire dal prossimo martedì 15 settembre.

Rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.35.

Commissioni Riunite I e XI - Resoconto di martedì 15 settembre 2009

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 15 settembre 2009. - Presidenza del presidente della I Commissione Donato BRUNO.

La seduta comincia alle 11.05.

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.

(Seguito dell'esame e rinvio).

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 10 settembre 2009.

Marialuisa GNECCHI (PD) osserva, in premessa, che, al fine di comprendere l'esatta portata di qualsiasi disegno di riforma della pubblica amministrazione, non si può prescindere dal rivolgere l'attenzione al processo normativo che ha contraddistinto l'evoluzione del rapporto di pubblico impiego negli ultimi 40 anni. In proposito, dopo aver ricordato le riforme fondamentali legate al riconoscimento di diritti primari di cittadinanza - tra le quali cita la riforma degli enti locali, nonché l'approvazione dello Statuto dei lavoratori - che hanno trovato attuazione negli anni '70, cita gli ulteriori importanti interventi legislativi adottati successivamente nel campo della pubblica amministrazione, tra cui menziona il decreto legislativo n. 29 del 1993, con il quale ha trovato definitiva consacrazione il principio della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego. Fa pertanto notare che la riforma della pubblica amministrazione, portata avanti dal Ministro Brunetta nel segno della «demonizzazione» del pubblico dipendente, attraverso una campagna mediatica propagandistica tesa ad acquisire un facile consenso politico, oltre a non introdurre significative innovazioni in materia, sembra contenere elementi che, piuttosto, entrano in conflitto con quegli obiettivi di efficienza pubblica tanto declamati dall'attuale Governo e per il cui conseguimento, in passato, la classe dirigente del Paese si è impegnata diffusamente. Ritiene che il Ministro Brunetta invece di denigrare demagogicamente la categoria dei pubblici dipendenti, dovrebbe riconoscerne il meritorio operato, svolto dalla maggior parte di essi al servizio dei cittadini e nell'adempimento di una vera e propria missione sociale, valutando, eventualmente, l'opportunità di rafforzare quegli strumenti normativi già esistenti tesi al contrasto di quei fenomeni di assenteismo e scarsa produttività, che, lungi dall'interessare la pubblica amministrazione nel suo complesso, possono caratterizzarne alcuni settori marginali.

Entrando nel merito del provvedimento, nel rilevare con rammarico la messa in atto di un processo di rilegificazione che sembra essere portato avanti a discapito dell'autonomia contrattuale delle parti sociali, esprime profonde perplessità sulla parte del testo relativa al sistema di valutazione delle *performance* dei pubblici dipendenti, che ritiene prefiguri un impianto organizzativo fortemente centralizzato - ruotante attorno all'istituzione della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche - sottoposto alle influenze della politica e fortemente lesivo delle prerogative delle autonomie locali e sindacali. Fa notare che l'accentramento delle funzioni legate alla gestione del rapporto di lavoro pubblico presso organismi che rientrano nell'orbita governativa - delineato, a suo avviso, in modo emblematico dall'articolo 33 dello schema di decreto legislativo in esame - oltre a non essere completamente in linea con i criteri direttivi della delega, risulta in netta controtendenza rispetto agli orientamenti recentemente seguiti dalla maggioranza di Governo in tema di federalismo fiscale e di decentramento istituzionale, facendo emergere in tutta evidenza le profonde contraddizioni insite nella stessa compagine governativa. Ritiene, inoltre, offensiva nei confronti dei pubblici impiegati la parte del provvedimento relativa agli incentivi, laddove si prevede una fascia di merito bassa pari al 25 per cento, alla quale verrebbe negata qualsiasi forma di remunerazione accessoria, sostenendo che non si può aprioristicamente stabilire l'esatta portata del livello di *performance* in ciascuna amministrazione. Nell'osservare, pertanto, che - a detta del Partito democratico e degli stessi soggetti auditi informalmente dalle Commissioni congiunte I e XI - il presente schema di decreto legislativo contiene scelte tecniche profondamente sbagliate e poco attuabili, che, oltre a non perseguire la finalità dell'ammodernamento della pubblica amministrazione, ledono fondamentali diritti sociali, ribadisce

la necessità di applicare la normativa già esistente che, allo stato, già consente di premiare i più meritevoli - che rappresentano la maggioranza - e di sanzionare concretamente i meno capaci.

Oriano GIOVANELLI (PD), rilevata l'assenza del rappresentante del Governo e dei relatori, esprime il timore che gli interventi che l'opposizione intende svolgere siano destinati a restare un mero esercizio di retorica e chiede quindi di capire quali margini di interlocuzione esistano con il Governo e con la maggioranza sul provvedimento in esame. Osserva, quindi, che, a consuntivo di oltre un anno di governo scandito da numerosi proclami di facile presa su una certa parte dell'elettorato, pregiudizialmente ostile alla pubblica amministrazione, il bilancio dei risultati conseguiti dal ministro Brunetta è piuttosto deludente, come dimostra il servizio pubblicato nell'ultimo numero del settimanale *l'Espresso*. Era del resto prevedibile che la strategia di mettere, per tornaconto politico, la pubblica amministrazione in cattiva luce agli occhi dell'opinione pubblica fosse destinata al fallimento. Quel che occorre è infatti un'impostazione radicalmente opposta, che investa sul «buon nome» della pubblica amministrazione e che, presentandola come patrimonio essenziale del Paese, lavori per cambiarla in meglio.

Quanto al merito del provvedimento in esame, si chiede innanzitutto se gli obiettivi che esso si prefigge non possano essere conseguiti già con gli strumenti attualmente previsti dall'ordinamento. Non è forse vero, del resto, che molte amministrazioni pubbliche si organizzano già oggi al loro interno sul modello indicato dal ministro Brunetta? A questo proposito, ritiene che sarebbe interessante accertare se il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione sia tra queste ultime amministrazioni: in altre parole, se il ministro Brunetta abbia fissato ai dirigenti del suo Ministero precisi obiettivi e attivato un sistema di valutazione. Se, com'è probabile, non l'ha fatto, c'è da chiedersi perché non l'abbia fatto, dal momento che la legge non lo impedisce e che il buon esempio sarebbe stato importante. Del resto, chi propone una riforma deve preoccuparsi innanzitutto di convincere della sua realizzabilità: deve dimostrare che quel che propone è possibile e non è solo un'inutile complicazione organizzativa senza apprezzabili ricadute positive. Rilevato poi che lo schema in esame attribuisce un significativo potere agli organi di indirizzo politico-amministrativo, esprime perplessità su un modello organizzativo della pubblica amministrazione che comprime così fortemente l'autonomia dei dirigenti a vantaggio della politica: a suo avviso, occorre invece tutelare la sfera di autonomia della dirigenza ed investire su di essa, valorizzandola.

Con riferimento poi ai Piani della *performance*, esprime dubbi sulla scelta di prevederne sempre e comunque il carattere triennale, sottolineando come le pubbliche amministrazioni non siano tutte uguali e per alcune il triennio sia un periodo di riferimento troppo lungo per un'adeguata programmazione, considerata la volatilità delle condizioni di contorno, a cominciare dalla disponibilità di risorse: come si possono valutare dirigenti cui si sono fissati obiettivi triennali se essi sono poi costretti a fare i conti con risorse il cui ammontare varia di anno in anno in misura significativa?

Rileva poi come il provvedimento sia costruito su un'ottica centralistica che diffida delle autonomie, le considera inaffidabili. Si tratta, a suo avviso, non soltanto di un errore in sé ma anche di una contraddizione rispetto alla direzione di riforma intrapresa con altri provvedimenti di questo Governo, a cominciare dal federalismo fiscale e dal codice delle autonomie: la prima riforma è già legge, la seconda esiste, per il momento, solo in un primo schema di disegno di legge del Governo, ma entrambe in ogni caso tendono verso un assetto a responsabilità decentrata o diffusa. Quanto infine alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche prevista dall'articolo 13, osserva che su di essa vengono concentrate aspettative eccessivamente ambiziose, destinate quindi fatalmente ad essere deluse, con sperpero di denaro pubblico.

Conclude esprimendo pertanto un giudizio complessivamente negativo sul provvedimento in esame.

Donato BRUNO, *presidente*, con riferimento all'osservazione svolta dal deputato Giovanelli in relazione alla assenza del rappresentante del Governo e dei relatori, invita i deputati iscritti a parlare a valutare se preferiscano rinviare gli interventi alla seduta di domani, per la quale il ministro Brunetta ha già assicurato la sua presenza; per quanto riguarda, invece, i relatori, ricorda che la loro funzione può essere svolta dai presidenti, ai quali, del resto, spetta in linea di principio, salvo delega a singoli deputati.

Mario TASSONE (UdC) stigmatizza l'assenza del rappresentante del Governo ed esprime l'avviso che la proposta della presidenza di rinviare a domani gli interventi ancora restanti configuri un'anomalia procedurale in quanto tale da determinare una disomogeneità di percorso tra i deputati che interverranno alla presenza del ministro e quelli che sono intervenuti nella seduta di oggi.

Giuseppe CALDERISI (Pdl) esprime apprezzamento per la proposta del presidente, del quale condivide il disagio. Ritene infatti corretto, da parte della presidenza, manifestare la disponibilità a rinviare la discussione ad altra seduta nel momento in cui, su un provvedimento dell'importanza di quello in esame, manchino il rappresentante del Governo e i relatori.

Manuela DAL LAGO (LNP) dichiara la propria disponibilità ad intervenire fin dalla seduta di oggi.

Sesa AMICI (PD), considerato che l'esame del provvedimento è finalizzato all'espressione di un parere al Governo, personalmente ritiene che l'assenza del rappresentante dell'Esecutivo dal dibattito renda quest'ultimo tendenzialmente superfluo, essendo l'interlocuzione con il ministro indispensabile per capire quanta disponibilità vi sia da parte del Governo a recepire le indicazioni del Parlamento. Non è peraltro contraria a proseguire la discussione, se vi sono colleghi intenzionati ad intervenire, fermo restando che un riscontro da parte del ministro sulle questioni sollevate dalle Commissioni è imprescindibile.

Donella MATTESINI (PD) ricorda come il gruppo del Partito Democratico abbia avuto, durante il dibattito parlamentare sulla legge n. 15 del 2009, un atteggiamento non preconstituito ma aperto ad una discussione volta ad approfondire il merito delle questioni. Ciò a dimostrazione dell'importanza fondamentale della disciplina normativa volta ad assicurare agli utenti servizi di qualità da parte della pubblica amministrazione. Auspica, quindi, che la discussione in corso consenta di svolgere un ragionamento costruttivo con i gruppi di maggioranza sugli aspetti che necessitano di un miglioramento.

Richiama, quindi, quanto evidenziato dal ministro Brunetta nel corso della riunione congiunta degli Uffici di presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni I e XI, che ha avuto luogo nella giornata di giovedì 10 settembre. Stigmatizza, in particolare, l'affermazione del ministro che ha preannunciato l'intenzione di convocare le organizzazioni sindacali, dopo avere acquisito il parere parlamentare sul provvedimento in titolo. Prende atto di quanto poi precisato dallo stesso ministro sul fatto che tale convocazione è volta unicamente ad informare le parti sociali degli esiti dell'*iter* del provvedimento, anche se ritiene che per tale finalità siano disponibili gli atti parlamentari, ma sottolinea come il ruolo delle organizzazioni sindacali debba essere sempre rispettato, assicurando un reale confronto nella fase preliminare di definizione del testo. L'accelerazione all'*iter* del provvedimento lascia invece irrisolti molti problemi e rischia di non rispettare il ruolo di ognuno.

Sottolinea, quindi, negativamente come lo schema di decreto in esame, ancora più della legge di delega, sia improntato ad una forte unilateralità e centralizzazione, in direzione opposta rispetto ai principi del federalismo e dell'autonomia territoriale sanciti dalla Costituzione. Con il provvedimento in esame, inoltre, si rischia di andare in un altro senso rispetto agli obiettivi di semplificazione normativa, da sempre preannunciati, anche tenendo conto della bozza di disegno di legge predisposta dal Ministro Calderoli sull'ordinamento degli enti locali, che reca disposizioni

differenti sui controlli interni e sui sistemi di valutazione dei dirigenti degli enti locali. Quest'ultimo testo, inoltre, prevede che nei comuni fino a 250 mila abitanti la valutazione dei dirigenti sia effettuata a cura dei segretari comunali, stabilendo un percorso totalmente diverso rispetto a quello delineato dal provvedimento in esame, come se fosse predisposto da una diversa maggioranza. Richiama, altresì, quanto previsto dall'articolo 23 della legge n. 69 del 2009 recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile, che disciplina la diffusione delle buone prassi senza fare alcun accenno alla Commissione la cui istituzione è prevista dallo schema di decreto legislativo in esame. Inoltre, nel concordare con quanto detto in proposito dal collega Giovanelli, sottolinea la necessità di tenere conto della pluralità delle pubbliche amministrazioni e della loro articolazione territoriale, adeguando in maniera corrispondente la disciplina del sistema di valutazione, se si vuole realizzare un sistema normativo realmente efficiente da applicare al settore.

Richiama, quindi, le proposte emendative formulate nell'ambito del parere reso dalla Conferenza unificata il 29 luglio scorso. Ricorda peraltro come non sia stata raggiunta l'intesa sulla previsione dell'articolo 52, poiché il Governo non ha aderito alla richiesta di prevedere la concertazione anziché la consultazione con le regioni per i parametri contrattuali. Ricorda altresì che le regioni hanno espresso il proprio avviso contrario sull'articolo 56, che prevede il parere anziché l'intesa sulla nomina del Presidente dell'ARAN. Ritene, in proposito, molto elevato il rischio di incostituzionalità della disposizione voluta dal Governo su un aspetto di grande rilievo, soprattutto alla luce della parità stabilita dall'articolo 114 della Costituzione, che in questo modo sembra invece non applicarsi alla pubblica amministrazione. Le regioni hanno quindi intenzione di non subire passivamente le previsioni volute dal Governo, come dimostra il fatto che hanno già preannunciato la presentazione di ricorsi in proposito. Ritene, quindi, estremamente negativa la rottura tra Stato e regioni sui due temi in questione, anche in considerazione dei delicati equilibri che si erano finora raggiunti e dell'opportunità di mantenere il sistema di *governance* finora definito.

Ritene altresì negativa la scelta operata con la previsione di cui all'articolo 19 del provvedimento in esame, con cui si ancora il salario accessorio alle tre fasce di merito in cui il personale deve essere necessariamente distribuito. Ritene che, se si vuole raggiungere realmente un sistema efficace per la pubblica amministrazione, occorre delineare una disciplina in grado di tenere conto del fatto che la qualità del lavoro è strettamente connessa alla capacità di condivisione del *management* piuttosto che sull'obbligo di accettare passivamente quanto deciso da un'amministrazione che comanda. Tale impostazione non è stata seguita con il provvedimento in esame che stabilisce a monte l'esistenza di una percentuale di dipendenti con una *performance* collocata nella fascia di merito bassa. In tale modo vi è l'elevato rischio di introdurre elementi conflittuali nella pubblica amministrazione, soprattutto per i dirigenti, con una conseguente inefficienza nel prodotto finale.

Rileva come attualmente nella pubblica amministrazione manchi un sistema che consenta di creare una rete, che costituisce la vera sfida del presente, anziché continuare a lavorare per comparti separati. Auspica quindi una seria riflessione su tali profili.

Evidenzia altresì come con lo schema di decreto in discussione si preveda un ruolo marginale per le organizzazioni sindacali che, seppure talvolta sono state sotto alcuni aspetti invasive, devono essere efficacemente coinvolte anche al fine di evitare ulteriori azioni conflittuali.

Richiama altresì la necessità, in armonia con le scelte fatte seguendo la linea del federalismo fiscale, di rivedere disposizioni centraliste recate dal provvedimento, come quelle che prevedono che le sanzioni dei dipendenti siano sottratte alla contrattazione, quelle che riducono le possibilità di impugnazione e quelle che sopprimono i collegi arbitrali. Da tale disciplina emerge, infatti, una pubblica amministrazione priva di autonomia che si ritiene di poter controllare in vari modi, tra cui il taglio delle risorse.

Ritene che ci si trovi di fronte ad una strozzatura che di certo non giova al paese. Considera inoltre grave la previsione della proroga per un triennio delle rappresentanze sindacali unitarie, che diventa di fatto un blocco su una materia esclusa dal coinvolgimento delle parti. Invita, quindi, il Governo a tenere conto dei rilievi emersi a seguito delle audizioni svolte, che

hanno consentito di far emergere una pluralità di opinioni, e di quanto prospettato dal suo gruppo con un atteggiamento costruttivo.

Ritiene si tratti di aspetti fondamentali tenuto conto che la pubblica amministrazione, nelle sue articolazioni, costituisce il cuore del paese e coinvolge la percezione del cittadino nei confronti dei servizi offerti dal settore pubblico. Ritiene che finora il ministro abbia affrontato questo tema con una prospettiva solo punitiva; è invece opportuno superare atteggiamenti ideologici al fine di individuare soluzioni non riconducibili all'una o all'altra parte politica ma volte realmente ad aumentare la competitività del paese e a dare risposte adeguate agli utenti.

Donato BRUNO, *presidente*, considerato che le Commissioni I e XI sono convocate per i rispettivi lavori alle 12.30, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 12.25.

Commissioni Riunite I e XI - Resoconto di mercoledì 16 settembre 2009

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 16 settembre 2009. - Presidenza del presidente della XI Commissione Silvano MOFFA. - Interviene il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Renato Brunetta.

La seduta comincia alle 15.10.

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.

(Seguito dell'esame e rinvio).

Le Commissioni proseguono l'esame dello schema di decreto legislativo in titolo, rinviato, da ultimo, nella seduta di ieri.

Giuliano CAZZOLA (PdL) intende preliminarmente ringraziare il Ministro Brunetta per l'impegno personale dimostrato nel seguire l'*iter* della legge di delegazione e dello schema di decreto legislativo attuativo, con particolare riferimento al rapporto avuto con le Commissioni parlamentari ed alla gestione del delicato lavoro svolto con i rappresentanti delle regioni. Sottolinea, infatti, come in tale ambito sia stata raggiunta una concertazione quasi totale sulle questioni in discussione, nella consapevolezza dell'importanza e dell'utilità, anche politica, del rapporto con le autonomie territoriali per portare a termine una riforma di grande complessità, che investe anche le strutture periferiche.

Richiama, quindi, gli ordini del giorno accolti dal Governo nel corso dell'esame parlamentare della legge n. 15 del 2009, rilevando che, come evidenziato anche dal relatore per la I Commissione, il compito delle Commissioni parlamentari in questa fase è quello di valutare la corrispondenza delle previsioni dello schema di decreto legislativo con l'impianto della «legge delega», del quale fanno in qualche modo parte anche gli ordini del giorno accolti dal Governo. Richiama, quindi, quanto già evidenziato durante l'esame parlamentare della legge n. 15 del 2009, sottolineando come in poco più di un anno la politica del Governo abbia consentito di raggiungere un risultato fortemente

positivo.

Osserva che, tra poco tempo, sarà dunque approvato un *corpus iuris* che andrà collocato nella realtà delle pubbliche amministrazioni, tenendo conto delle profonde differenze esistenti e dei diversi ruoli che i vari comparti ed uffici ricoprono. Ciò nel presupposto che non vi è solo la pubblica amministrazione «dello sportello», anche se è quella che il cittadino avverte più da vicino, e che la qualità del *front office* dipende molto da quella del *back office*. Per tali motivi è, a suo avviso, pienamente condivisibile l'approccio strategico - seguito dalla riforma - rivolto alla figura del dirigente, che ha posto particolare attenzione ai poteri «imprenditoriali» che vengono affidati al dirigente nella gestione del personale. In particolare, viene rivisto l'utilizzo del potere disciplinare, nel senso di attribuire al dirigente i poteri necessari per organizzare le risorse umane assegnategli nel raggiungimento degli obiettivi. In tale modo, egli viene adeguatamente responsabilizzato e può svolgere un ruolo fondamentale nell'assetto delineato.

Richiama, al riguardo, anche quanto stabilito in merito alla retribuzione di risultato. Pur essendo stata introdotta una ingiustificata esclusione per la dirigenza sanitaria, ritiene importante la previsione dell'ampliamento della retribuzione di risultato, che tuttavia merita, suo avviso, una riflessione sotto il profilo delle ricadute previdenziali che questa può comportare. Evidenzia, infatti, come per i dirigenti iscritti all'INPDAP con il calcolo retributivo per il periodo precedente al 31 dicembre 1992 la base di calcolo è quella dell'ultimo stipendio, senza che in questo siano ricomprese le voci variabili. Rileva, quindi, come potrebbe determinarsi un danno nel caso in cui il peso delle voci variabili sulla retribuzione complessiva dovesse aumentare; la medesima considerazione può essere fatta, peraltro, per il calcolo dell'indennità di buona uscita, anch'esso riferito all'ultimo stipendio al netto delle voci variabili. Auspica, in conclusione, che tale aspetto possa essere evidenziato nella proposta di parere dei relatori, affinché sia possibile promuovere una riflessione che consenta di individuare soluzioni eque ed adeguate, rispettando lo spirito della norma.

Mario TASSONE (UdC), pur rilevando, in premessa, la necessità di una seria riforma della pubblica amministrazione, fa notare che alle questioni connesse alla sua modernizzazione e razionalizzazione - peraltro ben note da tempo alla classe politica - il provvedimento non riesce a fornire un'adeguata soluzione, mancando di una visione strategica d'insieme che sappia tracciare una sintesi di tutte le esigenze emerse nel corso delle analisi politiche svolte negli ultimi anni. Fa notare che, nonostante lo schema di decreto legislativo punti a rafforzare i poteri di gestione del dirigente pubblico, tale figura permanerebbe in una situazione di ambiguità, dal momento che rimarrebbe ancorata al meccanismo politico e clientelare dello *spoil system* ed estranea al contesto organizzativo della pubblica amministrazione e alle sue attività più profonde. Il dirigente pubblico, in sostanza, non identificandosi completamente con l'apparato amministrativo, rischierebbe di essere paragonato più ad una sorta di «consulente esterno» - dotato di effettivi poteri sanzionatori nei confronti dei suoi dipendenti - che ad un soggetto pienamente integrato nella organizzazione pubblica e realmente motivato nel generare un concreto miglioramento dell'azione amministrativa. Osserva, inoltre, che lo stretto rapporto che lega il dirigente all'organo politico rivela lo spirito accentratore che anima il progetto di riforma del Ministro Brunetta, che contrasta nettamente con la visione federalista portata avanti da altri esponenti della maggioranza di Governo. Esprime, poi, perplessità sul sistema di valutazione delle *performance* posto in essere dal presente provvedimento, che sembrerebbe fondarsi su una iniqua, confusa e ridondante sovrapposizione di procedure complesse e farraginose, che pertanto striderebbe con l'intento proclamato dal Ministro di avviare una decisa semplificazione dell'azione della pubblica amministrazione. Si domanda, pertanto, come un simile impianto possa funzionare e portare ad un miglioramento dell'efficienza dei pubblici dipendenti.

Solleva forti dubbi sull'articolo 19, che disciplina i criteri per la differenziazione delle valutazioni degli impiegati pubblici, osservando che da tale articolo emerge una visione schematica e quasi contabile del Governo: collegando le fasce di merito a vincoli rigidi stabiliti *ex ante*, si rischia di

porre sullo stesso piano realtà profondamente diverse, pregiudicando il raggiungimento di quegli stessi obiettivi meritocratici annunciati da tempo, che andrebbero modulati con flessibilità a seconda della reale capacità del personale impiegato. Fa notare, inoltre, che nel provvedimento in esame rimangono insoluti alcuni nodi fondamentali, che riguardano, in particolare, l'articolo 52, in materia di definizione degli incrementi contrattuali - sul quale non è stata raggiunta l'intesa con la Conferenza unificata - nonché l'articolo 56, in materia di nomina del Presidente dell'ARAN, sul quale è stato espresso un parere negativo da parte della stessa Conferenza. Manifesta profondo rammarico per il fatto che il Ministro abbia annunciato la sua intenzione di incontrare le parti sociali dopo l'espressione del parere da parte delle Camere - ossia a procedimento non più modificabile, prima che il decreto legislativo sia deliberato del Consiglio dei Ministri - e solo a titolo informativo, per portare cioè a loro conoscenza i risultati del procedimento di formazione dell'atto legislativo in questione: approvare tale decreto legislativo senza un serio confronto con le parti sociali, a suo avviso, ha svilito sensibilmente il ruolo e l'autonomia dei sindacati, escludendoli da qualsiasi tipo di trattativa su tematiche sulle quali, al contrario, essi dovrebbero far sentire a pieno titolo la loro voce. In conclusione, esprime un giudizio fortemente negativo sul provvedimento in questione, che, come tanti altri provvedimenti intervenuti senza successo in questi ultimi anni, non risolve le annose problematiche della pubblica amministrazione e, anzi, le aggrava, fornendo del rapporto di pubblico impiego una visione culturale ambigua, fondata sulla commistione tra elementi aziendali - quasi manageriali - ed elementi prettamente statalisti ed accentratori, che fanno dell'amministrazione pubblica una organizzazione disgiunta dalle esigenze della società contemporanea.

Linda LANZILLOTTA (PD), rilevato che con il provvedimento in esame il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione intende attuare un punto importante del suo progetto di governo e ricordato di aver condiviso fin dall'inizio alcuni dei principi fondamentali di questa riforma, esprime preoccupazione rispetto alla effettiva idoneità del provvedimento ad incidere sulla realtà della pubblica amministrazione. Perché una riforma della pubblica amministrazione si realizzi davvero, occorre infatti una forte determinazione dell'intero Governo in vista di un'azione di sistema che coinvolga tutte le amministrazioni. In altre parole, a suo avviso, se non vogliono restare proclami vuoti, i principi di una riforma di questo tipo devono diventare cultura condivisa che orienti tutta l'azione amministrativa: la riforma in esame, invece, ha incontrato forti resistenze già all'interno dello stesso Consiglio dei ministri.

A suo giudizio, tale clima di resistenza ha influenzato il Ministro nell'esercizio della delega, costringendolo ad allontanarsi dal rigore dell'impostazione iniziale e ad indebolire il suo intervento anche rispetto alle potenzialità offerte dalla delega. Il maggior punto di attenuazione del progetto iniziale riguarda il sistema di valutazione. In particolare, risulta fortemente indebolito, rispetto agli annunci ed alla delega, il ruolo della Commissione preposta alla valutazione: doveva configurarsi inizialmente come un'autorità indipendente e finisce invece con l'essere un organo del quale non è garantita l'autonomia non solo dal Governo e dai singoli ministri ma neanche, per esempio, dal Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, che tradizionalmente segue una linea piuttosto conservativa in materia di valutazione del personale. Tale subalternità dell'organo di valutazione rispetto al Governo si trasmette, tra l'altro, agli organi di valutazione interni a ciascuna amministrazione, i cui componenti, essendo nominati dall'organo di vertice politico-amministrativo, non potranno che agire in modo da ottenere la conferma dell'incarico. Questo depotenziamento della riforma rappresenta, a suo parere, un vizio di fondo difficilmente emendabile, a meno che il ministro Brunetta sia disposto ad accettare il sostegno di un parere parlamentare che esiga, per l'organismo di valutazione, garanzie di effettiva indipendenza ed autonomia. Il suo gruppo, quindi, non avrebbe difficoltà a sostenere il Ministro ove egli intendesse condurre una battaglia seria per restituire forza ed incisività alla sua riforma, fermo restando che sarebbe pronto a denunciare ogni comportamento di segno contrario.

Ritiene, poi, che lo schema di decreto in esame non coinvolga a sufficienza i dirigenti, che sono considerati come i giudici o i controllori dell'amministrazione e non come i protagonisti del

processo di riforma, laddove è evidente che senza il loro pieno appoggio non è sperabile che una riforma della pubblica amministrazione di questa portata possa realizzarsi. Parimenti, reputa sbagliato puntare sulla competizione tra i dirigenti, anziché sulla loro cooperazione in vista di obiettivi comuni, anche perché ciò rischia di danneggiare l'azione pubblica, in quanto inevitabilmente prevarranno nella competizione, non i dirigenti preposti agli uffici che svolgono le funzioni essenziali rispetto alla missione di ciascuna amministrazione, bensì quelli più potenti, vale a dire quelli preposti agli uffici che dispongono del personale e delle risorse. In conclusione, ribadisce di condividere alcuni dei principi cui il Ministro Brunetta dichiara di voler ispirare la sua azione, ma ritiene anche che essi siano stati traditi dal provvedimento in esame per le ragioni che ha detto. Esprime quindi il timore che lo stesso Ministro si avvii a condurre una battaglia solitaria, e quindi una battaglia destinata ad essere persa, considerato che nella riforma della pubblica amministrazione non si può procedere da soli, senza aver coinvolto tutte le parti in causa, e innanzitutto gli altri colleghi di Governo. Si augura in ogni caso che il Ministro, d'accordo con i relatori, accetti di ricevere un aiuto dal Parlamento, nel senso di dirsi disponibile a portare avanti una battaglia in vista di un intervento più forte nella direzione indicata dalla legge di delegazione, nel qual caso l'opposizione è senz'altro disposta a collaborare.

Manuela DAL LAGO (LNP), preannunciato che consegnerà ai presidenti delle Commissioni una documentazione organica in ordine alle valutazioni del suo gruppo sullo schema di decreto in titolo, contenente anche talune proposte di modifica al testo in esame, al fine di renderlo ancora più efficace e adeguato, intende riconoscere al Ministro Brunetta di avere perseguito con tenacia e costanza l'obiettivo di riorganizzare in modo serio e rigoroso la pubblica amministrazione, riuscendo laddove, invece, molti altri ceti dirigenti avevano fallito.

Pur dichiarandosi consapevole che il provvedimento rappresenta solo il primo passo di un lungo percorso di riforma e nel ritenere necessario introdurre nel testo una più marcata differenziazione tra il regime normativo previsto per i dipendenti pubblici statali e quello per gli impiegati presso gli enti locali, considerata la pluralità e la diversità delle varie realtà territoriali, chiede in primo luogo che siano attribuiti agli enti locali maggiori poteri nella gestione del proprio personale. Dopo aver valutato positivamente le norme del provvedimento che rafforzano il ruolo del dirigente pubblico e i suoi poteri sanzionatori e di controllo nei confronti dei dipendenti, ritiene poi auspicabile rafforzarne il legame con i soggetti titolari di poteri di indirizzo politico. Questi ultimi, a suo avviso, dovendo rispondere personalmente ai cittadini che li hanno eletti, dovrebbero avere la possibilità di revocare l'incarico a quei dirigenti che, eventualmente, non recepissero le loro indicazioni politiche, a garanzia dell'attuazione del programma elettorale di Governo.

Nel comprendere la *ratio* sottesa all'articolo 19, tesa a distribuire il personale in differenti livelli di rendimento ed evitare in tal modo la distribuzione a pioggia degli incentivi, ritiene che il metodo utilizzato per perseguire tale finalità non sia del tutto adeguato, essendo ancorato a criteri eccessivamente rigidi, che impedirebbero di premiare una percentuale di lavoratori eventualmente maggiore di quella prevista dal provvedimento. Manifesta, inoltre, preoccupazione per il rinnovo di quei contratti già scaduti o in scadenza a breve, che coinvolgono un gran numero di dipendenti pubblici di diversi comparti della pubblica amministrazione: anche se il Governo approvasse la riforma - come annunciato dal Ministro - per il prossimo mese di ottobre, si porrebbe comunque un problema relativo all'effettiva applicazione delle norme del provvedimento nei confronti di tali lavoratori, che, per un arco temporale presumibilmente lungo (necessario per portare a pieno regime il nuovo sistema di regole), potrebbero rimanere in una situazione contrattuale incerta, alla quale occorrerebbe porre rimedio attraverso l'adozione di apposite misure transitorie.

Espressa, poi, una certa preoccupazione per la parte dello schema di decreto legislativo relativa al sistema di valutazione delle *performance*, che giudica troppo centralizzato, ritiene opportuno riconoscere maggiore discrezionalità di intervento ai vari livelli di governo, in modo da individuare soluzioni differenziate per i diversi problemi che caratterizzano le aree territoriali del Paese. Del resto, l'orientamento complessivo del Governo in carica è nel senso di un rafforzamento del sistema

delle autonomie, a cominciare dall'introduzione del federalismo fiscale.

Dopo aver formulato un apprezzamento per le modifiche apportate al testo, a seguito della proficua interlocuzione svolta tra Governo e autonomie locali in sede di Conferenza unificata, in materia di risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa, rileva la necessità di dare concreta attuazione alla riforma della contrattazione collettiva a livello decentrato - così come già richiesto dal suo gruppo, anche attraverso la presentazione al Senato di un atto di indirizzo politico, che è stato poi approvato - al fine di riconoscere piena autonomia ai territori locali. Nell'incoraggiare il Ministro a proseguire nel suo percorso riformatore, precisa conclusivamente che le proposte di modifica testé evidenziate non intendono stravolgere l'impianto di un provvedimento, che giudica valido, ma solo renderlo maggiormente in linea con le finalità che si intendono con esso perseguire.

Giovanni PALADINI (IdV), nel preannunciare che consegnerà ai presidenti delle Commissioni una documentazione di dettaglio contenente le sue riflessioni sul provvedimento in esame, sottolinea che esso interviene in modo improprio in numerose materie concernenti la contrattazione collettiva, la valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche, la valorizzazione del merito, la promozione delle pari opportunità, la dirigenza pubblica e la responsabilità disciplinare. Osserva, peraltro, che lo schema di decreto peggiora addirittura i contenuti della legge di delegazione, violandone gli stessi principi e realizzando, in sostanza, un «affossamento» della contrattazione in interi settori dell'amministrazione pubblica, sebbene l'articolo 3 della citata legge di delegazione prescriva espressamente che sia riservata alla contrattazione collettiva la determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro. Fa presente, infatti, che il provvedimento in esame attribuisce alla legge un potere particolarmente invasivo nei confronti della contrattazione, poiché la stessa legge diventa l'unico strumento idoneo a sostituire il normale e fisiologico confronto tra le parti sociali, nonché l'unico mezzo per definire tutta una serie di altre voci determinanti per i pubblici dipendenti.

Rileva, quindi, che l'intera impostazione dello schema di decreto contrasta profondamente con il processo di privatizzazione di lavoro nel pubblico impiego iniziato nel 1993, in quanto sottrae alla fonte contrattuale gran parte delle competenze, attribuendo alla fonte pubblicistica il ruolo principale e rilegificando una quota consistente della disciplina dei rapporti di lavoro nella amministrazione pubblica, in modo da negare il criterio distintivo generale per cui, in linea di principio, ciò che attiene ai rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici è disciplinato dal codice civile e dalle legge sul rapporto di lavoro subordinato nell'impresa.

A suo giudizio, inoltre, il principio sancito dall'articolo 2 delle legge di delegazione, finalizzato alla convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, viene declinato dallo schema di decreto in modo assolutamente antitetico, come dimostra anche l'articolo 52 del testo in esame, che il suo gruppo non può che ritenere non condivisibile, anche nella parte in cui prevede soltanto due comparti di contrattazione collettiva. Giudica, poi, non condivisibile l'intera impostazione dell'articolo 66, in materia di sanzioni disciplinari, nonché dell'articolo 70, che prevede l'abrogazione di talune disposizioni normative di assoluta delicatezza.

Si sofferma, quindi, sulla previsione di cui all'articolo 63, comma 3, dello schema di decreto, che fissa un principio in tema di elezioni delle rappresentanze unitarie del personale in grado di recare un grave affronto nei confronti dell'autonomia sindacale. Al contempo, si associa alle valutazioni negative sinora espresse sul tema della centralizzazione delle procedure, che porterà ad un inevitabile ridimensionamento del ruolo delle regioni e degli enti locali.

In conclusione, fa presente che il suo gruppo esprime un giudizio fortemente negativo sul provvedimento in esame, invitando il Ministro a ritirare lo schema di decreto presentato alle Camere per il parere.

Il Ministro Renato BRUNETTA, intervenendo per alcune considerazioni riferite agli interventi sinora svolti, esprime apprezzamento per il fattivo contributo offerto dalle Camere al lavoro del Governo, sottolineando come anche al Senato si sia svolta, nella giornata di oggi, una fruttuosa

seduta della Commissione Affari costituzionali, per l'esame dello schema di decreto legislativo. Esprime, più in generale, apprezzamento per l'*iter* procedurale delineato dalla legge di delegazione, che prevede, per l'attuazione della riforma, un percorso articolato, con numerose occasioni di confronto utili a migliorare il testo.

Quanto al merito del dibattito di oggi, dichiara di non poter che essere in linea con quanti hanno espresso l'auspicio che il provvedimento in esame possa essere modificato in modo da diventare ancor più aderente ai principi e criteri direttivi della delega. Non può, infatti, negare di aver dovuto sottostare, nell'esercizio della delega, ad alcuni compromessi ed è senz'altro d'accordo sul fatto che l'appoggio del Parlamento rafforzerebbe la sua azione per rendere il testo il più possibile corrispondente all'impostazione iniziale.

Ricordato, poi, che la riforma della pubblica amministrazione è un processo graduale e complesso, che richiede tempo, si dice convinto che il lavoro fin qui svolto dal Governo con il contributo di tutti sia stato utile ed importante. Aggiunge che, dopo la comunicazione dei risultati di questo lavoro alle parti sociali - il che costituisce un impegno assunto direttamente dal Presidente del Consiglio - e la deliberazione definitiva del Consiglio dei ministri, ci sarà ancora tutto il tempo per apportare al testo correzioni e miglioramenti alla luce della sperimentazione, in quanto la legge di delegazione lo consente, attraverso i previsti interventi correttivi e integrativi.

In conclusione, ringrazia tutti i deputati sinora intervenuti, assicurando che terrà conto delle loro osservazioni, anche sulla base della proposta di parere che i relatori predisporranno.

Giulio SANTAGATA (PD), nel far presente che il suo gruppo condivide la necessità di modernizzare la pubblica amministrazione, non avendo alcuna intenzione, pertanto, di ostacolare un processo di riforma che miri effettivamente ad una maggiore efficienza dell'organizzazione pubblica, fa tuttavia notare che, in nome di tale presunta efficienza amministrativa, il Governo attuale rischia di pagare un prezzo troppo alto in termini di eccessiva centralizzazione dei poteri presso gli organi politici - nonostante siano state concordate alcune parziali modifiche al testo in sede di Conferenza unificata - con il pericolo di consegnare ai cittadini una pubblica amministrazione ridotta nelle sue funzionalità e asservita agli organi di Governo.

Da un'analisi attenta del testo in esame, a suo avviso, sembrerebbe trasparire un'idea assai limitante della pubblica amministrazione, che verrebbe dotata di *output* di carattere aziendale misurabili in termini quantitativi e sarebbe quasi ridotta al rango di una qualsiasi branca del «terziario avanzato». Peraltro, la natura quasi privatistica di tale impianto, che verrebbe a coinvolgere anche il rapporto di pubblico impiego, si scontrerebbe in modo evidente con il processo di rilegificazione attuato con il provvedimento in esame, rivelando l'intento accentratore e statalista dei gruppi di maggioranza. Nell'osservare che non si pone rimedio alle inefficienze della pubblica amministrazione cambiando le procedure, bensì modificando la visione culturale dell'amministrazione pubblica, invita il Ministro ad abbandonare il suo punto di vista prettamente punitivo nei confronti dei dipendenti pubblici e a modificare sostanzialmente il provvedimento in esame. Ritiene, infatti, inaccettabile un proposito di riforma della pubblica amministrazione fondato sull'idea che la politica debba prevalere sulle gestione amministrativa, osservando che, in passato, tale errata concezione ha recato ingenti danni al Paese.

Amalia SCHIRRU (PD) dichiara anzitutto di avere approfondito con attenzione la documentazione relativa al provvedimento in esame, il quale - con tutta evidenza - non ha recepito nulla degli elementi emersi nella discussione svolta in occasione dell'approvazione della legge di delegazione, né delle richieste delle regioni o dei soggetti intervenuti in audizione informale presso le Commissioni riunite. In questo senso, intende denunciare l'atteggiamento «verticistico» assunto dal Ministro, che sta mettendo in discussione i principi che, secondo la Costituzione e la legislazione vigente, stanno alla base della stessa organizzazione dello Stato. Ritiene, in proposito, che vi sia un serio tentativo di porre in dubbio il principio di sussidiarietà, nonché di accentrare le decisioni nell'ambito di un solo dicastero, ridimensionando fortemente il ruolo di regioni ed enti locali e

chiudendo, di fatto, la porta al metodo della concertazione. Tale dato, a suo avviso, risulta ancor più grave se si pensa che il testo viene a ledere anche l'autonomia delle regioni a statuto speciale e, in particolare, della Regione Sardegna.

Esprime, quindi, le proprie perplessità sull'ambizione del Governo di organizzare la pubblica amministrazione sul modello privato, rafforzando il ruolo del «datore di lavoro»: tale impostazione, infatti, trascura che il datore di lavoro pubblico è la politica, che non avrebbe alcun bisogno di cambiare le leggi per annullare il ruolo della dirigenza pubblica, laddove sarebbe sufficiente soltanto operare nel rispetto di esse, in un lavoro di confronto e di concertazione con le parti interessate. Paveuta, pertanto, il rischio che tale intervento normativo si trasformi in una sorta di legittimazione a comportamenti che - come sta avvenendo in questi giorni in Sardegna, dove la nuova amministrazione sta per rinnovare i vertici delle aziende sanitarie locali secondo logiche di appartenenza e non di professionalità - mirano ad intaccare i fondamentali principi di separazione tra politica e amministrazione. Al contrario, invita il Governo a mettere a frutto quanto di positivo è stato sinora realizzato nelle amministrazioni pubbliche, valorizzando le professionalità e concentrandosi sui problemi effettivi: tali problemi, a suo giudizio, fanno capo soprattutto alla scarsità di risorse, in particolare per quei comuni di piccole dimensioni che non possono contare su un adeguato numero di professionalità di livello dirigenziale.

Sottolinea, poi, l'estrema negatività del sistema premiale introdotto dallo schema di decreto in titolo, che porterà ad escludere dagli incentivi gran parte dei dipendenti pubblici, soprattutto ai livelli più bassi, i quali - proprio perché più esposti al rapporto con il pubblico - meriterebbero un giusto riconoscimento per i propri sacrifici. Segnala, altresì, l'esigenza di rivedere la parte del testo che interviene sul tema delle sanzioni, che appare di difficile attuazione e ingiustificatamente punitivo per i pubblici dipendenti, secondo una «cultura politica» che non sembra avere a cuore il governo della pubblica amministrazione, bensì la sua demonizzazione. Al contempo, ritiene incomprensibile il sistema di penalizzazioni per le malattie, che si estende anche al personale medico, ignorando totalmente l'esistenza di misure che, a legislazione vigente, già disciplinano efficacemente la materia e, dunque, dovrebbero essere soltanto applicate con il giusto rigore.

In conclusione, ritiene che il provvedimento in esame vada profondamente rivisto, correggendo tutti gli aspetti più rischiosi: a tal fine, auspica che - prima della presentazione di una proposta di parere da parte dei relatori - sia possibile svolgere una verifica con le organizzazioni sindacali e le stesse autonomie territoriali, per valutare con attenzione le ipotesi di modifica del testo.

Luigi BOBBA (PD) prende atto che il Ministro Brunetta si è dichiarato disposto ad accettare l'appoggio del Parlamento in vista di un rafforzamento del provvedimento in direzione dei principi sanciti dalla «legge delega». Se ne dice tuttavia sorpreso, in quanto gran parte dei problemi insorti nell'esercizio della delega derivano dal fatto che il Ministro non ha manifestato un atteggiamento collaborativo e ha, anzi, presentato se stesso come una sorta di «cavaliere solitario» impegnato a liberare i cittadini da una pubblica amministrazione inefficiente; in questa battaglia, peraltro, ha proceduto con prese di posizione nette e plateali, che non lo hanno certamente aiutato a conquistare quel consenso senza il quale è impossibile realizzare una riforma della pubblica amministrazione. Al riguardo, ricorda che la riforma del 1993, che per la prima volta ha introdotto la contrattazione nel rapporto di lavoro pubblico, è stata realizzata perché alla base c'era un duro e paziente lavoro quotidiano di confronto e convincimento.

Richiamandosi poi all'intervento del deputato Santagata, rileva l'inadeguatezza di una meccanica trasposizione nella pubblica amministrazione degli schemi organizzativi propri del privato, ed in particolare del «terziario avanzato», facendo presente come i servizi offerti dalla pubblica amministrazione non possano, spesso, per la loro natura, essere quantificati mediante indicatori propri dell'economia di mercato come quello di *output* e richiedano l'elaborazione di indicatori differenti, come quello di *outcome*.

Infine, sottolineato come il capo II del provvedimento in esame sia incentrato sul concetto di *performance*, organizzativa e individuale, rileva come questo concetto resti tuttavia indeterminato,

laddove andrebbe invece definito con chiarezza, atteso che dall'applicazione del sistema della *performance* discendono conseguenze pratiche piuttosto significative sulla «busta paga» dei lavoratori e sarebbe dunque preferibile eliminare ogni incertezza che possa tradursi in una discrezionalità del dirigente preposto alla valutazione.

Si dice poi d'accordo con l'intervento dell'esponente del gruppo della Lega Nord Padania, che, sia pure con parole assai misurate, ha confermato quanto già detto - con altri toni - nello scorso luglio, ossia che il provvedimento in esame si ispira ad un'ottica centralistica, che contrasta con l'orientamento autonomista di altri importanti provvedimenti del Governo, a cominciare dal federalismo fiscale.

Rilevato, infine, che un ulteriore problema è rappresentato dal fatto che talune amministrazioni hanno proprie agenzie interne di valutazione, la cui sorte, alla luce dello schema in esame, non risulta chiara, auspica che il Governo sappia apportare profonde modifiche al testo, in assenza delle quali esso non può essere considerato condivisibile.

Silvano MOFFA, *presidente*, prende atto che non vi sono ulteriori richieste di intervento per la seduta odierna. Rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 17.

Commissioni Riunite I e XI - Resoconto di martedì 22 settembre 2009

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 22 settembre 2009. - Presidenza del presidente della I Commissione, Donato BRUNO.

La seduta comincia alle 10.15.

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.

(Seguito dell'esame e rinvio).

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 16 settembre 2009.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che il ministro Brunetta ha comunicato che non potrà prendere parte alla seduta a causa della concomitante riunione del Consiglio dei ministri.

Ivano MIGLIOLI (PD) stigmatizza con forza il comportamento assunto in questi giorni dal Ministro Brunetta, che ritiene abbia reso dichiarazioni pubbliche gravemente offensive nei confronti di coloro che appartengono - a dire dello stesso Ministro - ad «una certa sinistra», con il proposito di alimentare, a danno degli schieramenti politici di opposizione, un sentimento diffuso di ostilità: lo invita, pertanto, ad usare maggiore sobrietà nelle sue esternazioni pubbliche, ricordandogli che fu lo stesso Ministro Brunetta ad invocare un generale abbassamento dei toni nell'ambito della dialettica nel Paese sulle tematiche del pubblico impiego, quando si trattò di condannare la pubblicazione, da parte di alcuni organi di stampa, di vignette satiriche suscettibili, a suo avviso, di suscitare un clima di odio nei confronti della sua persona.

Entrando nel merito del provvedimento in esame, ritiene che i gruppi di opposizione abbiano partecipato attivamente alla discussione - senza che vi sia stata da parte loro alcuna presa di posizione strumentale e demagogica - fornendo un contributo proficuo che si è tradotto in proposte concrete di modifica allo schema di decreto in esame, che auspica possano essere tenute nella debita considerazione in sede di stesura definitiva del testo.

Esprime seri dubbi circa la capacità del provvedimento in esame di conseguire quegli obiettivi di buona amministrazione annunciati dal Ministro Brunetta ad inizio legislatura, quando venne ascoltato sulle linee programmatiche del suo dicastero; anzi, a diversi mesi di distanza, ritiene che oggi possa stilarsi un bilancio complessivamente negativo dell'azione di riforma del Ministro. Fa infatti notare che è lungi dall'essere conseguito l'obiettivo di garantire una migliore qualità dei servizi offerti - a suo tempo indicato - dal momento che il Governo ha proceduto, a danno di settori fondamentali della pubblica amministrazione - quali sanità, sicurezza, istruzione e giustizia - a pesanti tagli delle risorse finanziarie, contro i quali si è levata alta la voce di protesta della parti sociali e delle stesse autonomie locali. Si domanda, pertanto, come possa invocarsi il perseguimento di principi meritocratici, se poi si lasciano senza lavoro migliaia di lavoratori precari - soprattutto nel settore dell'istruzione, dove si è quasi messo in discussione il regolare avvio dei corsi scolastici - e non si riescono neanche a trovare le risorse necessarie al rinnovo dei contratti in scadenza. Osserva, inoltre, che neanche l'obiettivo di promuovere una pubblica amministrazione più vicina ai cittadini può dirsi conseguito, dal momento che con il presente provvedimento si propone un modello di organizzazione pubblica di tipo centralizzato, dal quale traspare con nitidezza un sentimento di diffidenza nei confronti delle autonomie locali, chiamate, peraltro, a garantire determinati servizi sociali in assenza di risorse adeguate. Ritiene che ciò entri in palese contrasto con i propositi di riforma federale dello Stato perseguiti dall'attuale maggioranza e, in particolare, dal gruppo della Lega Nord Padania, che, infatti, ritiene non abbia lesinato critiche al provvedimento in esame nel corso del dibattito.

Esprime perplessità anche sul sistema di valutazione introdotto con lo schema di decreto legislativo in discussione, che appare fondato su organismi privi di autonomia e soggetti all'influenza del potere politico, nonché su procedure di programmazione triennale poco flessibili, da attuare attraverso criteri di riconoscimento del merito eccessivamente rigidi, che, a suo avviso, non garantiranno una realistica gradualità nell'attribuzione dei premi e degli incentivi.

Pur riconoscendo al Ministro Brunetta di aver conseguito un certo risultato nell'attività di contrasto ai fenomeni di assenteismo, osserva che ciò è stato possibile solo attraverso lo svolgimento di una campagna mediatica volta a cavalcare l'onda emotiva dell'opinione pubblica e con lo sfruttamento dell'effetto annuncio di taluni propositi di intervento, sulla cui reale efficacia solo ora è possibile esprimere una più compiuta valutazione. Al riguardo, nell'osservare che ad una diminuzione del tasso di assenteismo nel settore del pubblico impiego non è corrisposto un concreto e misurabile incremento della produttività, fa notare che sull'azione di Governo del Ministro - ora che cominciano ad affluire dati più veritieri sugli effetti delle misure introdotte - cominciano a nutrire seri dubbi anche autorevoli esponenti della sua maggioranza e dello stesso Esecutivo (a fronte dei quali, in più occasioni, lo stesso Ministro ha minacciato di rassegnare le dimissioni). Pur rilevando la necessità di sanzionare con la giusta severità i fenomeni di scarsa produttività - laddove presenti - ritiene che una seria riforma della pubblica amministrazione non possa prescindere da un forte investimento sul ruolo positivo dei pubblici dipendenti, che passi attraverso la valorizzazione delle loro competenze professionali e umane e faccia leva su meccanismi di partecipazione suscettibili di promuovere il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati. In conclusione, dichiara che un disegno di riforma volto a fare della pubblica amministrazione un perno fondamentale per l'erogazione di servizi universali alla cittadinanza - quindi, un progetto diverso da quello attuale, che, invece, è teso ad alimentare inutili competizioni tra impiegati pubblici - non potrà che avere il sostegno anche del suo gruppo.

Maria Grazia GATTI (PD) nel rammaricarsi per l'assenza del rappresentante del Governo, sottolinea la necessità di un clima di collaborazione e di coinvolgimento per riformare la pubblica amministrazione, così da mobilitare le energie presenti, nonostante i problemi esistenti che sono sicuramente innegabili.

Ritiene, peraltro, che sia un brutto inizio partire con una riforma in mancanza di risorse economiche: si tratta di una contraddizione che darà luogo a molti elementi di difficoltà che, a suo avviso, deve essere superata. Rileva come le finalità di ottimizzazione, efficienza e trasparenza della pubblica amministrazione siano strettamente correlate alla qualità del lavoro dei dipendenti ed ai profili che attengono alla contrattazione.

Pur essendovi innegabilmente delle contraddizioni nell'attuale quadro normativo, ritiene che la preannunciata intenzione di far convergere la contrattazione nel lavoro pubblico con quella nel privato - così da definire un modello con elementi di unicità - sia stata, di fatto, contraddetta nel momento in cui nel privato sono stati adottati nuovi modelli che individuano uno dei punti di forza nel riferimento all'indice dei prezzi al consumo dei Paesi dell'Unione (IPCA) mentre con il provvedimento in esame si fa riferimento all'inflazione programmata.

Occorre, inoltre, tenere presente che con la legge finanziaria per il 2009 è stata inserita una disposizione che, intervenendo in materia di rinnovi contrattuali del personale delle pubbliche amministrazioni, ha previsto che, dalla data di presentazione del disegno di legge finanziaria, decorrono le trattative per i rinnovi contrattuali, per il periodo di riferimento previsto dalle norme vigenti. Inoltre, si stabilisce che dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria le somme stanziare per i rinnovi contrattuali possano essere erogate anche mediante atti unilaterali, salvo conguaglio all'atto della stipulazione dei contratti collettivi nazionali, fermo restando che l'importo da erogare non può andare oltre il 90 per cento del tasso di inflazione programmata per il biennio di riferimento applicato alla voce stipendio. È quindi necessario capire se tale norma, a suo avviso non condivisibile, sia ancora applicabile e come si concili con quanto stabilito dal provvedimento in esame, che di fatto va in una direzione divergente.

Risolvere tale questione, peraltro, non sarà così urgente e necessario nel momento in cui fosse confermato il rinvio della contrattazione per mancanza di risorse. Tale ipotesi sarebbe drammatica anche in considerazione del fatto che nell'attuale momento di crisi tutti gli organismi competenti sottolineano come il prossimo anno, pur vedendo una debole ripresa, sarà quello più difficile sotto il profilo della tutela occupazionale. Non appare quindi ipotizzabile non rinnovare i contratti nella pubblica amministrazione, tanto più considerato che non vi è stato nessun intervento di carattere fiscale sui salari.

Ritiene quindi che il Governo e la maggioranza si assumerebbero una grande responsabilità anche rispetto alle modalità di uscita dalla crisi. È unanime infatti l'invito a sostenere una ripresa dei consumi come elemento fondamentale di superamento della crisi economica. Auspica quindi che vi sia una smentita da parte del Governo ritenendo che sarebbe molto rischioso prevedere lo stanziamento delle risorse nella legge finanziaria solo per la vacanza contrattuale. Sottolinea come il suo gruppo sia disponibile a definire una soluzione che consenta di uscire dall'attuale situazione, ma lo stanziamento delle risorse per la contrattazione costituisce un elemento essenziale.

Rileva poi come con il provvedimento in esame si realizza un rinnovato primato della politica sulla amministrazione, con un cambiamento di direzione forte e pericoloso. Come avvenuto per provvedimenti adottati in altri settori, si rinviene una sorta di meccanismo in cui alla politica spettano tutte le scelte, con piena discrezionalità, e la definizione delle risorse, senza il rispetto di regole precise. Richiama, a titolo esemplificativo, quanto previsto in merito all'agenzia di valutazione centrale: in proposito, auspica che il Ministro tenga conto di quanto evidenziato nel corso delle audizioni, con particolare riferimento a quanto sottolineato dal professor Dente, che ha definito l'agenzia un organismo privo di professionalità, autonomia e trasparenza. Al contempo, il professore ha ipotizzato la promozione di un bando internazionale per la costituzione della predetta agenzia affinché sia possibile uscire da questa situazione in maniera degna di un Paese europeo

avanzato.

Richiama l'importanza della questione della valutazione e la necessità di riflettere adeguatamente sugli obiettivi. Prevedere il sistema di valutazione è di grande utilità ma in questo modo vengono a mancare i requisiti di professionalità e di trasparenza. I medesimi problemi sono riscontrabili per le agenzie di valutazione degli enti: ritiene che dal provvedimento in esame emerga una sorta di diffidenza nei confronti delle autonomie locali.

Richiama inoltre un altro profilo essenziale dello schema di decreto in discussione, che ha peraltro caratterizzato anche i precedenti provvedimenti del Ministro Brunetta: l'atteggiamento punitivo nei confronti dei pubblici dipendenti. Ritiene tale impostazione non condivisibile, analogamente agli interventi del Ministro sui giorni di malattia. In proposito, infatti, se è vero che sono diminuite le assenze per malattia nel pubblico impiego, è al contempo vero che la produttività non è aumentata e, di certo, persone che si sono ammalate hanno visto il loro salario ridursi. Considera quindi non positivo per il Paese promuovere un atteggiamento che punisce uno per educarne cento. Rileva altresì come la decisione di distribuire gli incentivi sulla base di regole rigide rischia di generare contrasti negli uffici producendo anche concorrenzialità tra i dirigenti in un momento in cui servirebbe invece più collaborazione.

Ritiene, al contempo, necessario affidare ai cittadini un ruolo fondamentale nella valutazione delle prestazioni: nella legge di delega n. 15 del 2009 è infatti prevista la disciplina della cosiddetta *class action* ma tale profilo di delega non è stato ancora attuato dal Governo. Ritiene, tuttavia, che riconoscere ai cittadini la possibilità di chiedere i danni alla pubblica amministrazione rappresenti un elemento essenziale di responsabilizzazione e non appare quindi possibile che nel provvedimento in esame tale profilo non sia stato disciplinato

Pierguido VANALLI (LNP), premesso che il suo gruppo si riconosce nelle osservazioni formulate nella precedente seduta dalla collega Dal Lago a nome di tutti e messe per iscritto nella nota consegnata alla presidenza, osserva, con riferimento agli interventi svolti dai deputati dell'opposizione, che riflessioni di carattere così ampio e generale erano appropriate al momento della discussione del disegno di legge delega, ma sono fuori luogo in questa fase, nella quale l'impianto della delega è oramai definito e si è passati alla concreta attuazione. Ne prende atto la sua stessa parte politica, la quale avrebbe voluto una riforma più attenta alle ragioni del federalismo, del localismo e del decentramento, nonché alle differenze tra le pubbliche amministrazioni dei diversi livelli di governo, ma è consapevole che quel che non è stato previsto al momento della delega non può rinvenirsi ora nei decreti attuativi. È stato portato avanti un disegno che accontentava quanti erano meno propensi ad un effettivo cambiamento ed ora non è più possibile rivedere quel disegno. È anche vero, d'altra parte, che fintantoché non sarà completata la riforma federalista mancherà un quadro d'insieme che permetta di inquadrare nella giusta luce le diverse questioni: se il federalismo fosse già una realtà, sarebbe impossibile non distinguere, al momento di una riforma come quella in esame, tra pubbliche amministrazioni statali e pubbliche amministrazioni regionali e locali. Osserva che si tratta, del resto, di una distinzione necessaria. Basti pensare alla valutazione dei dirigenti: nei comuni è impensabile che non spetti al sindaco, che è percepito dal corpo elettorale che lo elegge come il responsabile dell'amministrazione complessiva, verificare la produttività e valutare i dirigenti. Quanto alla separazione tra politica ed amministrazione, osserva che si tratta di un principio che forse ha prodotto importanti cambiamenti, ma occorre anche tenere conto che la classe politica locale è molto migliorata negli ultimi anni e che è eletta direttamente dal corpo elettorale, il quale le chiede poi conto dei risultati di gestione. Nei piccoli comuni, del resto, la legge permette già ora forme di commistione tra funzioni politiche e funzioni amministrative che normalmente non sono previste.

Ribadisce che si tratta di una riflessione che si sarebbe dovuto svolgere al momento della discussione della legge delega, ma si augura che, dopo l'attuazione piena del federalismo fiscale, ogni riforma venga impostata tenendo conto della differenza essenziale tra livello centrale e livello territoriale.

Infine, invita i relatori a riflettere sull'opportunità di ripensare la previsione, a suo avviso eccessivamente severa, di cui all'articolo 50, comma 1, lettera a), dello schema di decreto in esame, in base alla quale non possono essere conferiti incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni.

Lucia CODURELLI (PD) ricorda che altri deputati del suo gruppo, intervenendo in merito al provvedimento, hanno osservato come premessa che, al fine di comprendere l'esatta portata di qualsiasi disegno di riforma della pubblica amministrazione, non si può assolutamente prescindere dal prestare attenzione al processo normativo che ha contraddistinto l'evoluzione del rapporto di pubblico impiego negli ultimi quaranta anni. Senza voler fare una sorta di «cronistoria» di questo periodo, evoca talune riforme fondamentali, quali il riconoscimento di diritti primari di cittadinanza, la riforma degli enti locali, lo Statuto dei lavoratori e gli ulteriori provvedimenti legislativi adottati anche per la pubblica amministrazione, l'enorme processo di decentramento delle competenze statali verso gli enti locali, il decreto legislativo n. 29 del 1993, che ha introdotto il principio della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego. Osserva, quindi, che tale ultimo provvedimento ha sancito, di fatto, la vera riforma alla quale occorre fare riferimento, poiché ha cambiato la cultura dell'organizzazione delle amministrazioni ed è stata approvata da una maggioranza ampia, ben più larga delle maggioranze di Governo, frutto di una concertazione che ha visto il coinvolgimento di istituzioni, soggetti sociali, dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Fatte queste premesse, intende precisare di non poter apprezzare assolutamente i toni sguaiati, demagogici e offensivi verso i dipendenti del pubblico impiego, utilizzati in questi ultimi mesi, che rischiano di produrre conseguenze molto negative per l'efficacia dell'azione amministrativa: questi comportamenti, assunti anche da taluni rappresentanti del Governo, hanno prodotto un sentimento di estraniamento profonda, di ripiegamento su sé stessi di tutti coloro che, invece, dovevano essere i protagonisti della modernizzazione che il Ministro ha preannunciato di voler realizzare. Rileva, peraltro, che nulla di quanto preannunciato è stato fatto e che la delega di cui alla legge n. 15 non fa altro che confermare questo metodo controproducente; anche se con ritardo, i dati della Ragioneria generale dello Stato confermano che è già dalla fine del 2004 che si verifica nella «popolazione» dei dipendenti pubblici una concreta diminuzione dell'assenteismo per malattia. Inoltre, ritiene che l'aspetto più grave di quello che definisce il «bluff mediatico» del Ministro sia l'aver fatto spendere per le visite fiscali risorse alle casse territoriali periferiche, risorse sottratte ad altre prestazioni più importanti, nonché visite inutili perché fatte in modo generalizzato, come se tutti fossero «malati immaginari» e mendaci: chiede, pertanto, allo stesso Ministro di fornire, una volta per tutte, dati ufficiali della Ragioneria generale dello Stato.

Segnala, poi, la gravità dell'attacco sferrato alle donne che lavorano, già denunciato dal suo gruppo in più occasioni, anche in sede di approvazione della legge n. 15, rispetto alla riduzione del part-time, alle aumentate difficoltà per la conciliazione e, addirittura, alla scelta ideologica e punitiva di computare la maternità come causa di assenteismo. Giudica tale dato ulteriormente grave, se si pensa che le donne sono la maggioranza della forza lavoro nella pubblica amministrazione e, di conseguenza, che la cosiddetta «crociata antifannulloni» ha colpito duramente e prevalentemente le donne nell'estate del 2008, sebbene i dati in corso di elaborazione dall'ISTAT non siano ancora noti dal punto di vista ufficiale. Richiamati gli esempi delle amministrazioni virtuose che hanno saputo organizzarsi in modo efficiente (e che, a suo avviso, sono state totalmente ignorate dal Ministro) e delle amministrazioni che sono, invece, state l'emblema della «rozzezza» delle misure contro l'assenteismo adottate dal Governo, giudica pericoloso il tentativo - sotteso agli interventi sinora posti in essere - di «cancellare» il sindacato e di ignorare, per converso, l'allarme lanciato, proprio nei mesi scorsi, dalla Corte dei Conti a proposito del dilagare della corruzione. Al riguardo, ricorda che tutti i controlli, ai vari livelli, non possono non essere accompagnati da un forte impegno civico, dalla trasparenza e dal coinvolgimento dei cittadini, mentre l'atteggiamento «verticistico» assunto

dal Ministro, che sta mettendo in discussione i principi che - secondo la Costituzione e la legislazione vigente - stanno alla base della stessa organizzazione dello Stato, nonché l'accentramento delle decisioni nell'ambito di un solo dicastero, con il ridimensionamento del ruolo di regioni ed enti locali, chiudono, di fatto, ogni spazio al metodo della concertazione. A questo proposito, si domanda quale sarà la posizione del gruppo della Lega Nord Padania al momento del voto sulla proposta di parere dei relatori.

Sottolinea, inoltre, che lo schema di decreto in esame sancisce la fine della contrattazione nel settore pubblico, il ritorno del dominio della politica e delle «leggine», che tanti danni hanno prodotto nel sistema pubblico, a favore delle corporazioni più forti. Ritiene che si sia voluto chiudere la stagione della contrattualizzazione del lavoro pubblico per rendere più deboli i lavoratori pubblici e privati, attraverso il ritorno al primato della legge. Al contempo, osserva che non è in alcun modo chiaro come alcuni esponenti del Governo, dopo aver sbandierato la riforma sul federalismo, sapranno conciliare tale riforma con il provvedimento in esame, che non prevede il rispetto del ruolo delle autonomie. In sostanza, paventa il rischio che il complesso dell'intervento riformatore solennemente preannunciato finisca, in realtà, per produrre tantissimi precari che perderanno il loro posto di lavoro, la penalizzazione dei lavoratori disabili, l'aumento dell'età pensionabile delle lavoratrici (senza aver avuto in cambio nulla), le retribuzioni «tagliate», i contratti scaduti e le risorse mancanti per il rinnovo.

Osserva, altresì, che le materie di contrattazione divengono praticamente inesistenti; viene impedito lo svolgimento delle elezioni delle Rsu, in modo lesivo dei diritti previsti dallo Statuto dei lavoratori; i comparti vengono accorpati senza logica, attuando così un vero e proprio «colpo di mano» che cancella la democrazia sindacale. Ritiene, poi, quasi irridente la parte del testo relativa agli incentivi, con l'individuazione di rigide «fasce», sottolineando l'inopportunità che la valutazione del singolo dipendente sia affidata alla responsabilità dei dirigenti: tale meccanismo porterebbe, a suo giudizio, ad una confusione nelle competenze, causando un'impossibilità di funzionamento, ma anche il raggiungimento dei propri obiettivi. Altrettanto inopportuna appare la scelta di affidare il processo valutativo non a una autorità indipendente, ma ad una Commissione ministeriale, con un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze. A suo avviso, invece, occorre garantire che i dirigenti dispongano degli strumenti per perseguire in modo efficace e credibile il raggiungimento degli obiettivi affidati, evitando di definire per legge il dettaglio dei metodi applicabili.

In conclusione, auspica che il Ministro sappia ascoltare quanto di prezioso è emerso dalle audizioni informali svolte e quanto è stato suggerito da tutti i deputati intervenuti, con grande competenza: in tal senso, si augura che sia rivisto l'impianto «centralistico» proposto, che va contro il sistema delle autonomie, e che si riconosca quanto di buono è già stato fatto da molte regioni e comuni. A suo giudizio, infatti, non si governa contro i lavoratori, che in stragrande maggioranza sono responsabili e onesti e, in tantissimi casi, rendono possibile la funzionalità degli uffici l'erogazione dei servizi essenziali. Per tali ragioni, peraltro, è anche importante che il Ministro riconosca che i contratti devono essere rinnovati il prima possibile e che è il Governo, in primo luogo, a dover dare prova di responsabilità, di coerenza e di rispetto della Costituzione e delle leggi vigenti.

Maria Anna MADIA (PD) richiama preliminarmente l'atteggiamento non pregiudiziale che ha caratterizzato il Partito democratico sia nel corso dell'esame parlamentare della legge di delega sia rispetto allo schema di decreto legislativo in discussione. Ritiene che siano indubbi gli elementi di criticità già presenti nella legge n. 15 del 2009 e tuttora riscontrabili nel provvedimento delegato; ciò nonostante il suo gruppo è tuttora disponibile ad un confronto con il Ministro Brunetta - che peraltro ha usato in questi giorni espressioni colorite da cui è opportuno prescindere - perché convinto della necessità di adottare ogni intervento possibile per porre realmente la pubblica amministrazione al servizio della collettività.

Rileva, infatti, come i principi di trasparenza, efficienza, premialità e responsabilizzazione della pubblica amministrazione siano un patrimonio condiviso tra maggioranza e opposizione ed è da

questi che, con umiltà, sarebbe stato opportuno partire per definire un nuovo quadro normativo. Sottolinea, peraltro, come la disponibilità finora dimostrata dal suo gruppo rischi di essere annacquata dai metodi utilizzati dal Ministro, che adotta espressioni verbali ed interventi nel merito che vedono la pubblica amministrazione contrapposta rispetto al resto del Paese, con un'impostazione tanto più grave in un momento di crisi economica quale quello attuale. Tali interventi, infatti, creano divisioni e pericolosi passi indietro nel rapporto tra politica ed amministrazione in un Paese già fortemente toccato dalla crisi, creando tensioni nel settore pubblico.

Come è stato evidenziato da alcuni colleghi del suo gruppo, infatti, nel momento in cui ad una riduzione delle assenze nel pubblico impiego non segue un incremento della produttività non è possibile affermare che la pubblica amministrazione è divenuta più efficiente nel servizio alla collettività. L'unico risultato concreto finora realizzato è, a suo avviso, quello di un ritorno mediatico per il Ministro Brunetta che tuttavia si rivelerà di brevissimo periodo, considerato che le persone vivono quotidianamente il rapporto con la pubblica amministrazione e sapranno rendersi conto dei concreti progressi ottenuti.

Ritiene quindi che sia stata un'occasione mancata per il Governo, considerato che il suo gruppo non avrebbe esitato a dare il proprio sostegno a misure che fanno parte di un patrimonio condiviso se fosse stata data un'impostazione concreta ed effettiva nel realizzare gli obiettivi proposti. Si è visto, invece, che le misure adottate delineano una mancanza di convergenza con tali finalità e come i metodi seguiti vadano in una direzione opposta.

Nel richiamare gli interventi svolti dai colleghi del suo gruppo nel merito delle questioni che attengono al settore del pubblico impiego, si sofferma sull'articolo 19, comma 2, che per legge stabilisce che un quarto dei dipendenti pubblici sono, per definizione, dei fannulloni e degli incapaci. Si chiede, a questo punto, se il Ministro creda nella predestinazione, considerato che questa previsione normativa è, oggettivamente, poco logica.

Giorgio Clelio STRACQUADANIO (Pdl) fa presente come non tutti gli anni le valutazioni debbano essere le stesse: non vede quindi quale sia il rapporto con la predestinazione.

Maria Anna MADIA (PD) ritiene che la previsione normativa dell'articolo 19 sia illogica e dannosa e che il primo a saperlo sia lo stesso Ministro Brunetta, autorevole professore universitario, considerato che già al primo anno di università insegnano che per realizzare un sistema di valutazione non si può prescindere dai criteri e dagli organismi di valutazione. Ritiene quanto meno singolare che gli organi indipendenti di cui all'articolo 14 debbano, per legge, mandare un quarto dei dipendenti pubblici all'inferno, e gli altri divisi tra purgatorio e paradiso, pur potendo cambiare di anno in anno, come precisato dal collega Stracquadanio.

Sottolinea inoltre come sia, a suo avviso, abnorme il ruolo attribuito alla politica rispetto all'amministrazione con il provvedimento in esame. Questa è la principale debolezza dell'intervento proposto, come evidenziato anche dagli esperti nel corso delle audizioni svolte; si stabilisce, di fatto, che l'organismo centrale previsto dall'articolo 13 e i singoli organismi siano nominati dall'organo di vertice, a discapito dei principi di terzietà ed autonomia.

Rileva, quindi, di avere apprezzato parte dell'intervento della collega Dal Lago - che appartiene ad un gruppo di maggioranza e che presumibilmente voterà favorevolmente sul provvedimento in esame - la quale ha evidenziato il rischio di un'eccessiva centralizzazione degli interventi previsti ed ha richiamato la questione dei precari nella pubblica amministrazione, che certamente va risolta presto e bene. Non condivide, tuttavia, l'intervento della collega nel momento in cui afferma che la soluzione consiste nel dare più poteri in sede locale: ad avviso del suo gruppo, invece, è necessario un ruolo minimale della politica nella pubblica amministrazione, seguendo lo spirito delle riforme adottate negli anni novanta che forse hanno avuto il limite di non realizzare poi pienamente quello spirito.

Ritiene infatti pericoloso prevedere un ruolo della politica negli scatti e nelle progressioni di

carriera, creando un rapporto di sudditanza che alla fine danneggia invece che risolvere il problema. Ci si trova così di fronte ad una profonda contraddizione, come evidenziato anche dalla collega Lanzillotta, da parte di un Governo che segue una politica «schizofrenica», promuovendo, da un lato, provvedimenti sul federalismo fiscale, sul codice delle autonomie, sull'assetto decentrato dello Stato e, dall'altro lato, misure che prefigurano il primato dello Stato centrale e, ancor più gravemente, della sua direzione politica, come lo schema di decreto legislativo in esame, voluto dal Ministro Brunetta.

Massimiliano FEDRIGA (LNP), premesso che il suo gruppo non può condividere appieno misure che limitino le autonomie territoriali, ritiene si debba in ogni caso riconoscere la buona fede del ministro, il quale, nei limiti della delega che ha ricevuto, ha svolto certamente un buon lavoro. A quanti hanno sostenuto che il sistema delle quote di premialità sarebbe ingiusto e sbagliato, in quanto impone di non corrispondere alcun trattamento accessorio ad almeno il 25 per cento del personale, fa notare che attualmente - come denunciato sul *Corriere della Sera* di oggi - vi sono amministrazioni nelle quali la totalità dei dipendenti è ammessa al premio di produttività, il che dimostra che l'attuale sistema non funziona: è infatti evidente che non è possibile che in una amministrazione non vi sia neppure un solo dipendente che sia manchevole rispetto ai suoi doveri o comunque meno operoso degli altri. D'altra parte, il premio di produttività non è un diritto, è un trattamento accessorio che si aggiunge alla retribuzione: il meccanismo dell'articolo 19 dello schema in esame tende a promuovere la concorrenza tra i dipendenti pubblici verso il miglioramento dell'efficienza. Chi compie il proprio dovere, riceve comunque lo stipendio, ma il trattamento accessorio deve essere riservato a chi si sforza di fare di più e si distingue. Prevedere, come fa il testo in esame, che ogni anno ben il 75 per cento dei dipendenti di ciascuna amministrazione siano ammessi al trattamento accessorio, sia pure in misure diverse, non può certamente considerarsi frutto di un atteggiamento ostile ai lavoratori, atteso che è difficile credere che così tanti si siano distinti per impegno e dedizione.

Concorda, poi, sul fatto che il provvedimento non produrrà una trasformazione immediata della pubblica amministrazione: si tratta di un primo passo, anche perché cambiamenti di questa portata richiedono il loro tempo e avvengono gradualmente. Invita, quindi, l'opposizione ad abbandonare l'atteggiamento pregiudizialmente distruttivo e critico e a riconoscere quanto di buono vi è nel provvedimento in esame.

Sottolinea l'esigenza che i sindaci possano scegliere i dirigenti tra persone di loro fiducia, come accade in altri Paesi e come è giusto che accada, essendo quello tra sindaco e dirigenti un rapporto fiduciario essenziale al buon svolgimento del mandato di amministratore locale.

Rileva, infine, che nell'esercizio della delega non risulta attuato un criterio direttivo cui il suo gruppo annette una particolare importanza, vale a dire quello di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), che prevedeva la possibilità di tenere conto, nei concorsi pubblici su base territoriale, del luogo di residenza dei concorrenti quando ciò sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato. Invita pertanto i relatori a tenerne conto ai fini della redazione della loro proposta di parere.

Elisabetta RAMPI (PD) pur condividendo talune delle finalità contenute nel provvedimento in esame, ritiene che esse vengano perseguite con metodi che alimentano un clima di tensione tra l'opinione pubblica e gli stessi pubblici dipendenti, descritti dal Ministro Brunetta come veri e propri «fannulloni» da colpire indiscriminatamente. Ritiene, al contrario, che una vera riforma della pubblica amministrazione, da attuare nel segno del merito e della trasparenza, debba passare attraverso l'instaurazione di un clima di condivisione e coesione sociale, che renda propizia la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti, comprese le parti sociali. Auspica, pertanto, che al provvedimento possano essere apportate le necessarie modifiche, anche in accoglimento dei rilievi critici sollevati in sede di Conferenza unificata dalle autonomie locali, ancora non del tutto recepiti dal testo in esame.

Ritiene che al modello centralizzato di amministrazione proposto con il provvedimento in discussione, che contrasta con i buoni propositi di federalismo perseguiti da alcuni esponenti della «compagine» governativa, debba contrapporsi, al contrario, un sistema di organizzazione pubblica più articolato e partecipato - la cosiddetta «tecnostuttura» - che si avvalga del contributo di professionalità di alto profilo interne alla stessa amministrazione, a cui occorre riconoscere un'ampia autonomia di gestione, revocabile in caso di mancato raggiungimento dei risultati. Nel manifestare perplessità circa il meccanismo degli incentivi previsto all'articolo 19, teso a definire differenti livelli di performance secondo criteri che giudica rigidi, schematici e poco attuabili, auspica l'adozione di un sistema premiante di tipo collettivo, che sappia far leva sulle capacità del gruppo di lavoro di auto-organizzarsi e riconoscere il trattamento accessorio a chi realmente lo merita, secondo modalità più flessibili. Si tratterebbe, in sostanza, di applicare al nuovo modello di organizzazione del lavoro pubblico talune teorie moderne di psicologia sociale, rivisitate anche alla luce della riforma in senso federale dello Stato; la politica, inoltre, dovrebbe - a suo giudizio - dare per prima l'esempio e compiere un passo indietro di fronte alla possibilità di influenzare gli organi di gestione amministrativa.

Nel ritenere necessario superare la visione ideologica sottesa al provvedimento in esame, che mira più a mettere in cattiva luce i pubblici dipendenti che ad incoraggiarli ad adempiere alla loro nobile missione al servizio della collettività, auspica che la maggioranza possa prendere in considerazione i suggerimenti emersi nel corso del dibattito - anche alla luce delle audizioni informali effettuate e delle osservazioni svolte dalle autonomie locali - in vista del miglioramento del testo in esame.

Simone BALDELLI (PdL) richiama la discussione svolta nel corso dell'esame della legge n. 15 del 2009 e ricorda come in questa fase spetti alle Commissioni parlamentari una valutazione sulla corrispondenza delle disposizioni dello schema di decreto legislativo rispetto alla legge di delega. Rileva che, come già evidenziato in precedenza, il problema delle pubbliche amministrazioni nasceva a monte, da un cattivo datore di lavoro e da una cattiva rappresentanza sindacale. Entrambi, infatti, non hanno preteso efficienza e meritocrazia producendo, di fatto, fannulloni.

Ricorda come la battaglia contro i fannulloni sia stata promossa anche dal collega Ichino, attualmente appartenente al Partito Democratico, che scrivendo su *Il Corriere della Sera* richiamava la classe politica ad adottare un nuovo passo nelle relazioni industriali del Paese. Ricorda quindi come in questa fase si stiano ridisegnando i comparti e rivedendo i criteri di rappresentanza anche con l'affiancamento di quattro nuovi comparti per la fase transitoria, come previsto dall'articolo 63. Sottolinea, quindi, l'importanza di ridefinire le relazioni industriali per avere risultati concreti poiché la parte datoriale - ovvero il Governo - e la dirigenza, devono pretendere meccanismi di premialità e la parte sindacale deve accettare tale sfida.

Rileva come tali elementi siano quindi presenti in molte parti dello schema di decreto legislativo in esame. Ricorda, in particolare, come l'istituenda Commissione di valutazione sia stata oggetto di un travagliato *iter* e di una battaglia che lui stesso ha promosso con il collega Nicolais, quando era Ministro della pubblica amministrazione durante il Governo Prodi. Al riguardo, vi sono state vicende alterne in merito al potenziamento o meno di tale Commissione per un atteggiamento ondivago dell'allora Ministro Nicolais che aveva ipotizzato prima l'istituzione di una *authority*, poi di una Commissione, quindi di un organismo legato al CNEL per poi tornare all'ipotesi di una Commissione. Ricorda come lui stesso aveva presentato un emendamento per riproporre l'originaria configurazione ipotizzata dal Ministro Nicolais e per coerenza ritiene che la sfida riformista, promossa dalla collega Lanzillotta, volta a dare maggiore autonomia e forma alla Commissione sia da accogliere, anche alla luce delle previsioni della legge di delega.

Richiama poi la questione della produttività ricordando come, sostanzialmente, vi siano due filoni di pensiero riferiti alla riforma delle pubbliche amministrazioni. Da una parte, coloro che per anni hanno individuato nella dirigenza la causa di tutti i mali e, dall'altra parte, chi crede che la risposta debba essere trovata in una loro responsabilizzazione. Il provvedimento in esame attribuisce quindi ai dirigenti poteri datoriali e meccanismi valutativi del personale, con ciò seguendo la strada a suo

avviso condivisibile di una loro responsabilizzazione, chiaramente accompagnata da sanzioni economiche nel caso in cui gli obiettivi non vengano raggiunti.

In tale direzione ritiene sicuramente positivi gli interventi previsti verso una sempre maggiore trasparenza e meritocrazia.

Considera la polemica sulle percentuali di attribuzione del trattamento accessorio marginale rispetto all'obiettivo. Ritiene infatti necessario partire dal presupposto per cui distribuire a pioggia i premi e i trattamenti accessori costituisca una soluzione assurda tanto più nella pubblica amministrazione italiana, nota per le sue inefficienze e per l'elevato tasso di assenteismo.

Ritiene quindi importante che per la prima volta siano stabiliti dei tetti percentuali, nel presupposto che una classifica degli uffici non può non essere possibile, tanto più se l'obiettivo è quello di una corsa al rialzo della produttività. La ripartizione in percentuali prevista dall'articolo 19 è quindi una misura di buon senso, essendo ragionevole ritenere che il 25 per cento di figure particolarmente meritevoli abbiano conseguenti premi e che il 50 per cento del personale abbia dei riconoscimenti mentre, credibilmente, le restanti figure saranno state meno produttive. Sottolinea come in questo modo si salvaguarda il principio senza arrendersi ad un egualitarismo *tout court*.

Sottolinea, quindi, la necessità di non perdere la sfida che si ha di fronte in questo momento, senza abbandonarsi a mille deroghe e senza annacquare le misure previste per una mera esigenza di egualitarismo. Occorre infatti mantenere alto il livello degli *standard* di premialità attraverso gli strumenti giuridici disponibili. Per tali ragioni, è necessario che tali misure costituiscano dei principi applicabili per tutti i pubblici dipendenti, pur restando salva la facoltà delle autonomie locali di tradurli concretamente in realtà.

Ribadisce, in conclusione, la necessità di vincere insieme la sfida che ci si trova davanti tenendo conto anche dei messaggi costruttivi che, pur nelle critiche, sono stati formulati dai gruppi di opposizione. Auspica quindi che l'importante riforma che si sta realizzando possa essere attuata in tempi brevi, considerato che è già stato perso molto tempo e che con il provvedimento in esame - sicuramente perfezionabile in alcuni aspetti - si potrà ribaltare una logica sedimentata da anni dando un concreto segnale ai cittadini che fruiscono del servizio pubblico e che molto spesso sono quelli delle fasce più deboli, considerato che gli altri possono fare ricorso ad agenzie e a servizi privati. Un migliore funzionamento del *front office* e del *back office* è dunque, in primo luogo, un obiettivo da raggiungere in favore dei cittadini appartenenti alle fasce meno abbienti.

Sesa AMICI (PD) ricorda che i dipendenti della pubblica amministrazione sono oltre tre milioni e mezzo e costituiscono dunque un'importante forza produttiva del Paese. Da decenni si discute su come sfruttare appieno questa potenzialità produttiva e farne un pilastro dell'economia nazionale. Si tratta di un punto che non è messo in discussione. Tuttavia, a fronte di questo riconoscimento formale, la politica spesso non sa dire parole chiare ai dipendenti pubblici e guarda ad essi soltanto in vista del consenso elettorale, per il resto dissimulando dietro interventi propagandistici di facciata una sostanziale volontà di mantenere tutto immutato.

Ricorda che le riforme dell'inizio degli anni '90, basate su un'impostazione davvero riformista, 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. Si tratta oggi di andare avanti. La riforma del ministro Brunetta compie invece 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.

Osserva che è vero che esistono pubbliche amministrazioni nelle quali il trattamento accessorio è corrisposto a tutti, ma questo deriva dall'impossibilità di valutare i dipendenti in modo obiettivo e privo di discrezionalità: impossibilità che comporta che, dove si impone un sistema di valutazione

affidato ai dirigenti, saranno inevitabilmente premiati non i migliori ma quelli che sono più vicini al dirigente che valuta.

Giudica poi negativamente la scelta di ridurre a due soli i comparti del pubblico impiego, ritenendo che si tratti di un'ennesima manifestazione dell'impianto centralista della riforma in esame, che non potrà che produrre risultati scadenti. Si tratta di una scelta tanto più sbagliata in quanto uno dei comparti afferisce ad un settore, quello della sanità, che investe in modo significativo le competenze delle regioni, con la conseguenza che, inevitabilmente, si instaureranno nuovi contenziosi tra lo Stato e le regioni i quali non potranno far bene alla pubblica amministrazione. Ritiene poi che non si incentivi la produttività quando si affida ai dirigenti il compito di gestire le risorse umane occorrenti, atteso che i dirigenti di solito si disinteressano della formazione continua, rendendo poi necessario ricorrere a soggetti esterni all'amministrazione per il disbrigo di servizi o funzioni che potrebbero essere svolti dall'interno.

Valuta, ancora, negativamente la nuova disciplina proposta per l'ARAN, con la quale quest'organo, che svolge una funzione così delicata nella contrattazione nel pubblico impiego, viene di fatto reso dipendente dal ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione. È, a suo avviso, un'altra scelta che aggraverà il ritardo della pubblica amministrazione e quindi del Paese.

Sottolinea poi il disagio profondo che attraversa la maggioranza, all'interno della quale la Lega Nord Padania ha segnalato, anche nelle osservazioni scritte presentate alla presidenza, la circostanza che la riforma del pubblico impiego delineata dalla legge n. 15 del 2009 si pone in contrasto con altre linee riformatrici del Governo in carica, a partire dal federalismo fiscale. Si tratta, a suo parere, di un elemento di dissenso che non dovrebbe essere sottaciuto nel parere da esprimere al Governo, così da evitare compromessi motivati da ragioni di propaganda politica. Al Paese servono infatti segnali di serietà e di trasparenza da parte della politica. Anche per questo stigmatizza i toni del recente intervento del ministro Brunetta al convegno del Popolo della libertà a Cortina d'Ampezzo, i quali non aiutano certamente a creare il clima per un intervento riformista davvero efficace.

Roberto ZACCARIA (PD) invita i componenti delle Commissioni riunite I e XI a riflettere su alcuni aspetti particolarmente delicati del provvedimento in esame, che, incidendo sulla ripartizione delle competenze tra Stato e regioni, potrebbero dar luogo a futuri contenziosi dinanzi alla Corte costituzionale. In particolare, fa riferimento al comma 1 dell'articolo 72 dello schema di decreto, che 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. Dal momento, pertanto, che su talune materie la competenza dello Stato potrebbe concorrere con quella delle regioni, ritiene sia 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.

Esprime, poi, perplessità sull'articolo 56 del provvedimento - sul quale ricorda che è stato formulato un parere contrario in sede di Conferenza unificata - osservando che sarebbe stato opportuno rafforzare il ruolo delle autonomie locali in ordine alla nomina del presidente dell'ARAN, che, invece, nel provvedimento viene ricompresa esclusivamente nell'ambito della responsabilità governativa. Giudica, infatti, molto debole la soluzione adottata dal Governo nel senso di «derubricare» ad un semplice parere la posizione del sistema delle autonomie sulla scelta del presidente dell'Agenzia, attese anche le rilevanti competenze in materia contrattuale che lo stesso schema di decreto attribuisce alle regioni e agli enti locali.

Infine, sempre con riferimento all'articolo 72 dello schema, richiamato in precedenza, ritiene opportuno un chiarimento in ordine a quali specifiche disposizioni del provvedimento siano

riconducibili alla materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e a come esse si inseriscano nel nuovo quadro di finanza pubblica delineato dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, che ha conferito una delega al Governo in materia di federalismo fiscale. Osserva, peraltro, che non è espressamente individuato il fondamento costituzionale della competenza legislativa con riferimento a talune disposizioni, riguardanti, ad esempio, la mobilità, sulle quali riterrebbe opportuna una puntualizzazione.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame alla seduta già convocata per domani, avvertendo che in tale seduta si concluderanno gli interventi e si svolgeranno le repliche dei relatori e del Governo.

La seduta termina alle 12.20.

Commissioni Riunite I e XI - Resoconto di mercoledì 23 settembre 2009

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 23 settembre 2009. - Presidenza del presidente della XI Commissione Silvano MOFFA. - Interviene il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Renato Brunetta.

La seduta comincia alle 15.15.

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.

(Seguito dell'esame e rinvio).

Le Commissioni proseguono l'esame dello schema di decreto legislativo in titolo, rinviato, da ultimo, nella seduta di ieri.

Silvano MOFFA, *presidente*, ricorda che nella seduta di ieri si è convenuto che oggi si svolgano le repliche dei relatori e del Governo. Al riguardo, prospetta l'opportunità che - anche per un più ordinato svolgimento della seduta - possa da subito svolgere le proprie considerazioni il Ministro Brunetta, per poi procedere alle repliche dei relatori.

Il Ministro Renato BRUNETTA, nel far presente di aver seguito con molta attenzione il dibattito svoltosi in Parlamento, desidera far conoscere alle Commissioni riunite l'orientamento del Governo sulle varie questioni poste, riservandosi comunque di consegnare ai deputati una documentazione più specifica ed analitica. Giudica innanzitutto meritevoli di accoglimento le richieste di modificare la disposizione relativa alla proroga per un triennio delle rappresentanza sindacali unitarie e di rafforzare l'indipendenza e l'autonomia dell'organismo di valutazione, previa valutazione collegiale. Nel precisare, in ordine a quest'ultimo punto, che la Commissione di cui si tratta nel provvedimento in esame possiede tutte le caratteristiche di un'autorità indipendente, a partire dalla nomina e proseguendo con l'organizzazione stessa, osserva, comunque, che ogni suggerimento volto a rafforzare tale organismo sarà ben accolto, anche ai fini di una valutazione collegiale del Governo. Giudica, poi, suscettibili di accoglimento le richieste di modificare l'articolo 39, comma 1, lettera e), in tema di rinnovo degli incarichi esterni (purché formalizzata nel parere e con la precisazione che

gli incarichi saranno conferiti agli «esterni» solo in mancanza di analoghe professionalità all'interno dell'amministrazione), di introdurre il principio della territorialità dei concorsi pubblici, di estendere la disciplina speciale in materia di valutazione prevista per il docente delle scuole, accademie, conservatori ed enti di ricerca, anche ai soli tecnologi degli enti di ricerca, specificando che tale estensione non sembra invece necessaria per il SSN, dal momento che la sanità è materia regionale e rientra nella clausola di salvaguardia già prevista dall'articolo 72, comma 2, dello schema di decreto legislativo.

Giudica, al contrario, non accoglibili le richieste di modificare l'impianto generale del sistema di valutazione delle *performance* e di rivedere il tema delle sanzioni disciplinari, ritenendo parimenti non accettabili e non condivisibili quelle istanze che fanno riferimento ad una presunta «ottica centralistica» del provvedimento - che si scontrerebbe con lo spirito del federalismo fiscale e del codice delle autonomie - e ad uno scarso coinvolgimento dei dirigenti nel processo di riforma. Dichiarà, altresì, di non poter recepire la richiesta di incrementare le percentuali con cui conferire gli incarichi ai soggetti esterni, in quanto non in linea con un preciso criterio di delega, nonché quella di modificare la disciplina dell'ARAN, introducendo procedure di concertazione per la definizione delle risorse per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali (tema già discusso in sede di Conferenza unificata, che ritiene non rientri nella disponibilità del suo dicastero, ma in quella del Ministro dell'economia e delle finanze).

Fa, quindi, notare che alcune osservazioni formulate nel corso della discussione investono tematiche e principi già contenuti nel provvedimento, non richiedendo, pertanto, alcuna ulteriore specificazione nel testo. Si riferisce, in particolare, all'esigenza - prospettata da taluni - di adeguare la disciplina del sistema di valutazione alle specificità delle singole pubbliche amministrazioni, di valorizzare la sfera di autonomia della dirigenza e di prevedere la possibilità di derogare al sistema delle tre fasce di merito del salario accessorio da parte della contrattazione collettiva, elemento già contenuto nel testo. Ritiene, inoltre, che il testo attuale sia già pienamente rispondente alle esigenze - evidenziate durante il dibattito - di differenziare le procedure di valutazione del personale in base alla dimensione centrale o territoriale dell'amministrazione, di valorizzare pienamente la contrattazione territoriale, di prevedere criteri oggettivi per una selezione meritocratica dei dipendenti e di operare un coordinamento con le già esistenti agenzie di valutazione interne ad alcune amministrazioni. Nel ribadire che su tali punti il provvedimento appare già adeguato e non suscettibile di modificazioni, osserva che sarà comunque sua cura offrire tutti i chiarimenti necessari, al fine di evitare inutili fraintendimenti su questioni che appaiono sostanzialmente condivise da tutti.

Nel dichiararsi soddisfatto del clima di collaborazione emerso dal dibattito svoltosi presso i due rami del Parlamento, che ritiene sia stato interessante e ricco di spunti, e in attesa di conoscere il contenuto della proposta di parere dei relatori, ribadisce la sua completa disponibilità a recepire tutte quelle osservazioni che saranno ritenute in armonia con i principi e i criteri della legge di delegazione e suscettibili di apportare un miglioramento all'attuale formulazione del testo. Pur prendendo atto che permangono, allo stato, alcune posizioni divergenti, connesse più a questioni di tipo «filosofico-ideologico» che di merito - a suo avviso rispettabili, ma non condivisibili - auspica che il lavoro presso le Commissioni parlamentari possa proseguire nella direzione di tale proficua collaborazione tra i gruppi, ritenendo che il lavoro puntuale del Parlamento possa rafforzare la posizione del Ministro all'interno del Consiglio dei ministri e legittimare ulteriormente la sua attività di riforma, che deve mantenersi in linea con i principi della legge n. 15 del 2009. In conclusione, come già preannunciato in premessa del suo intervento, ritiene doveroso mettere a disposizione delle Commissioni riunite una documentazione, nella quale viene dato puntuale riscontro alle questioni illustrate sinteticamente nel corso della sua esposizione odierna.

Michele SCANDROGLIO (PdL), *relatore per la XI Commissione*, ritiene anzitutto opportuno rivolgere un doveroso ringraziamento a tutti i componenti delle Commissioni riunite I e XI, che ritiene abbiano partecipato attivamente alla discussione dello schema di decreto legislativo attuativo

della legge n. 15 del 2009, fornendo spunti interessanti che hanno arricchito il dibattito di elementi di alto valore conoscitivo, attraverso un confronto articolato e costruttivo tra i gruppi. D'intesa con il relatore per la I Commissione, si riserva, in sede di formulazione della proposta di parere, di tenere in debito conto le osservazioni formulate, laddove esse saranno valutate migliorative del testo in esame ed in linea con i principi e i criteri direttivi della «legge delega». Ritiene, comunque, di poter ragionevolmente affermare che dalla discussione di carattere generale appena conclusasi sia emersa una tendenziale conferma della validità dell'impianto innovativo dello schema di decreto legislativo in esame, che si propone di riaffermare la prevalenza del principio meritocratico nell'ambito del rapporto di pubblico impiego, in un'ottica di miglioramento dell'efficienza e della qualità dell'azione amministrativa e in un quadro di sempre maggiore convergenza tra settore pubblico e privato. Fa notare, infatti, che è giunto il momento di ricondurre l'azione della pubblica amministrazione entro i binari tracciati dai più adeguati criteri di razionalizzazione, ottimizzazione e trasparenza, contenuti nel presente provvedimento, nel rispetto del diritto della cittadinanza di fruire di servizi qualitativamente all'altezza e di esercitare un controllo sulla loro corretta erogazione, anche in vista di un ridimensionamento della spesa pubblica.

Tra le diverse osservazioni formulate durante la discussione, che giudica meritevoli di un adeguato approfondimento nel prosieguo dell'*iter* di formazione del provvedimento in esame, ritiene particolarmente rilevante quella tesa a sottolineare l'esigenza di prevedere nel testo un rafforzamento del legame tra organi di indirizzo politico e organi di gestione amministrativa - questione che si era personalmente incaricato di proporre all'attenzione delle Commissioni riunite - con conseguente potenziamento del sistema dello *spoils system*, a garanzia dell'attuazione del programma di Governo. Dichiaro di essere sempre stato fermamente convinto - lo era già prima dell'inizio di tale discussione e lo è, a maggior ragione, ora che ulteriori rilievi critici sono stati mossi in tal senso - che, ai fini di una moderna riforma dell'amministrazione pubblica, sia necessario, oltre che dotare il dirigente pubblico di effettivi poteri di controllo e di sanzione nei confronti dei suoi sottoposti, garantire anche ai competenti organi di indirizzo la possibilità di revocare quegli amministratori, posti in posizioni apicali, che si dimostrino inadempienti rispetto al raggiungimento dei risultati prefissati. Rileva, a tal proposito, che il presente schema di decreto legislativo promuove, all'articolo 39, una razionalizzazione in senso restrittivo dell'istituto dello *spoils system*, più che una sua vera implementazione, non in piena coerenza con uno specifico criterio direttivo contenuto nella legge n. 15 del 2009 (all'articolo 6, comma 1), che appare rivolto, invece, proprio a garantire una maggiore rispondenza dell'azione amministrativa con l'indirizzo politico governativo: si introdurrebbero, pertanto, secondo l'attuale formulazione del testo in esame, forti limitazioni al rinnovo degli incarichi dei dirigenti pubblici, circoscrivendo, pertanto, la discrezionalità nelle nomine da parte degli organi politici di vertice.

In conclusione, nel ringraziare ancora una volta tutti i componenti della Commissione per l'apprezzabile lavoro svolto, ribadisce la sua disponibilità a valutare con la massima attenzione tutti i contributi dei gruppi tesi a contribuire alla stesura di un testo che sia il più possibile rispondente alle esigenze di una pubblica amministrazione al servizio dei cittadini, riservandosi di presentare ulteriori proposte di modifica in sede di formulazione della proposta di parere, d'intesa con il relatore per la I Commissione.

Giorgio Clelio STRACQUADANIO (PdL), *relatore per la I Commissione*, nell'unirsi ai ringraziamenti formulati dal deputato Scandroglio a tutti gli intervenuti nel dibattito, richiama quanto evidenziato nella seduta di ieri da alcuni deputati dei gruppi di opposizione - che hanno fatto presente come gli elementi di criticità già presenti nella legge n. 15 del 2009 siano tuttora riscontrabili nel provvedimento delegato - da cui si evince che il Governo ha fatto un buon lavoro nel recepire puntualmente i principi e criteri di delega recati dalla legge n. 15 del 2009, se perfino i rappresentanti dei gruppi di opposizione riconoscono tale coerenza. Sottolinea, inoltre, come la discussione parlamentare finora svolta sull'atto in oggetto abbia riguardato essenzialmente i principi di delega - riproducendo in gran parte il dibattito già svolto sulla legge n. 15 - piuttosto che il merito

delle questioni affrontate dallo schema di decreto legislativo e il suo rapporto con i criteri di delega. Si sofferma, quindi, sugli interventi svolti da taluni deputati delle Commissioni riunite - appartenenti sia a gruppi di maggioranza sia di opposizione - ritenendo, in particolare, un utile stimolo per il dibattito quanto evidenziato sulla presenza di un minore rigore nella capacità riformatrice dello schema di decreto rispetto alla legge di delegazione. Si riserva, in proposito, di svolgere specifiche riflessioni in sede di presentazione della proposta di parere, d'intesa con il relatore per la XI Commissione, così da dare compiute risposte alle varie questioni sollevate. Auspica, dunque, che nel parere che le Commissioni approveranno possano essere formulati rilievi migliorativi del testo, tenendo conto anche di quanto evidenziato nella seduta odierna dal Ministro Brunetta in ordine agli aspetti che non potranno essere richiamati nel parere parlamentare, in quanto non aderenti rispetto ai criteri di delega.

Il Ministro Renato BRUNETTA, intervenendo per una ulteriore precisazione, si riferisce alla questione posta dal deputato Cazzola nel corso del dibattito, relativa alle ricadute previdenziali della retribuzione di risultato in relazione ad alcune tipologie di pubblici dipendenti. Osserva, in proposito, che il Governo si riserva di valutare ed approfondire le indicazioni che la Commissione intenderà sottoporre sul punto, pur precisando che tale problematica sembrerebbe porsi al di fuori dei criteri previsti dalla legge di delegazione.

Silvano MOFFA, *presidente*, essendosi così concluso il dibattito di carattere generale e preso atto delle richieste pervenute, per le vie brevi, da diversi gruppi parlamentari, avverte che, d'intesa con il Presidente della I Commissione, si è convenuto - anche al fine di consentire ai relatori di approfondire adeguatamente gli elementi emersi dal dibattito, ai fini della predisposizione della proposta di parere - che la seduta delle Commissioni riunite, già fissata per domani, non abbia luogo.

Fa presente, pertanto, che le stesse Commissioni riunite saranno nuovamente convocate nella mattina di martedì 29 settembre, per procedere alla presentazione della proposta di parere dei relatori e delle eventuali proposte alternative, nonché alla loro illustrazione ed al relativo dibattito; il seguito del dibattito e la votazione di tali proposte avrà luogo nella seduta pomeridiana di mercoledì 30 settembre, a partire dalle ore 14.15.

Rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.40.

Commissioni Riunite I e XI - Resoconto di martedì 29 settembre 2009

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Martedì 29 settembre 2009.

L'Ufficio di presidenza si è riunito dalle 10.30 alle 10.35.

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 29 settembre 2009. - Presidenza del presidente della I Commissione, Donato BRUNO. - Interviene il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione Renato Brunetta.

La seduta comincia alle 10.35.

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.

(Seguito dell'esame e rinvio).

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 23 settembre 2009.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che i relatori hanno presentato una proposta di parere favorevole con osservazioni (*vedi allegato 1*). Avverte altresì che sono state presentate due proposte di parere alternative, rispettivamente da parte del gruppo dell'Italia dei Valori, a firma dei deputati Paladini, Favia, Pisicchio, Porcino e Borghesi (*vedi allegato 2*), e del gruppo dell'Unione di centro, a firma dei deputati Tassone, Mannino, Mantini, Delfino e Poli (*vedi allegato 3*). Avverte, infine, che i lavori delle Commissioni riunite proseguiranno non oltre le ore 11, quando inizierà in Assemblea la discussione sulle linee generali del disegno di legge del Governo C. 2008-A, recante Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, che la I Commissione, assieme alla XII Commissione, ha esaminato in sede referente. Invita quindi i relatori ad illustrare la propria proposta di parere.

Giorgio Clelio STRACQUADANIO (PdL), *relatore per la I Commissione*, premesso di parlare anche a nome del deputato Scandroglio, relatore per la XI Commissione, chiarisce che nella valutazione dello schema in esame e nella conseguente predisposizione della proposta di parere i relatori si sono attenuti innanzitutto al criterio fondamentale di riscontrare l'aderenza delle singole disposizioni del provvedimento ai principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge di delega. I relatori hanno quindi preparato - con il prezioso supporto degli uffici della Camera, che ringrazia - una proposta di parere puntuale, che tenta di tenere conto di tutte le osservazioni formulate nel corso del dibattito alla Camera, salvo quelle in contrasto con l'impostazione della delega legislativa, senza d'altra parte trascurare quanto emerso sia in sede di Conferenza unificata, sia al Senato. Assicura quindi che da parte dei relatori vi è la massima disponibilità a rivedere ed integrare la proposta di parere sulla base delle indicazioni che emergeranno nel prosieguo del dibattito, fermo restando che non potranno essere accolte osservazioni che pongano in discussione gli indirizzi di riforma già fissati dalla legge di delega. In questa ottica, i relatori valuteranno già le due proposte alternative di parere presentate onde verificare se sia possibile ricavarne indicazioni utili a migliorare il contributo che il parere parlamentare fornirà al Governo nell'esercizio della delega. Si sofferma quindi sulle premesse della proposta di parere dei relatori, rinviando, per quanto riguarda le osservazioni, direttamente alla lettura delle stesse. Nelle premesse si è innanzitutto dato atto del fatto che la legge di delega è il frutto di un ampio confronto parlamentare, cui hanno contribuito sia la maggioranza sia l'opposizione.

Viene quindi ricordato il pronunciamento della Conferenza unificata, previsto dalla legge di delega, e si esprime un giudizio di complessiva condivisione delle modifiche al testo iniziale del Governo concordate in quella sede.

Si rileva poi che, mentre la legge di delega prevede, tra l'altro, l'introduzione del rilevante istituto della «azione collettiva a tutela di interessi giuridicamente rilevanti», questo, sebbene vi si faccia cenno all'articolo 1, dove si parla dell'oggetto dello schema, non è poi in effetti previsto nel testo; si invita pertanto il Governo non solo a correggere quest'ultimo eliminando il riferimento improprio all'azione collettiva, ma soprattutto ad esercitare quanto prima la delega anche per quanto attiene a tale materia, rispetto alla quale c'è stato un dibattito importante nel corso dell'approvazione della legge n. 15 del 2009.

Nelle premesse, si esprime, ancora, condivisione per il contenuto dell'articolo 13, comma 1-bis, definito a seguito di intesa in sede di Conferenza unificata, che pare tenere in adeguato conto il diverso «peso» costituzionale, sottolineato in particolare dal gruppo della Lega Nord Padania, attribuito dalla legge delega rispettivamente ai dipendenti pubblici operanti a livello centrale e a quelli operanti in ambito territoriale.

Si chiede quindi al Governo di verificare se, come i relatori sono orientati a ritenere, le misure introdotte dallo schema per rafforzare la diffusione nella pubblica amministrazione dei valori della legalità e della lotta alla corruzione possano essere considerate attuative del criterio direttivo della trasparenza: ai suddetti valori, infatti, del resto pienamente condivisibili e meritevoli di attenzione legislativa, non si fa espresso riferimento nella legge di delega. Si osserva inoltre che è opportuno prevedere, tra le competenze dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance*, anche quella di verificare il rispetto del principio delle pari opportunità di trattamento nel pubblico impiego, anche con riferimento ai compiti della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche.

Con riferimento poi all'articolo 19, comma 2, il quale ha sollevato, soprattutto nella Lega Nord Padania, qualche perplessità in quanto non tiene conto delle peculiarità delle amministrazioni di piccole dimensioni, si rileva che tali perplessità sembrano potersi considerare superate alla luce dell'articolo 19, comma 5-bis, definito a seguito di intesa in sede di Conferenza unificata. Si valuta inoltre favorevolmente la disposizione di cui all'articolo 19, comma 4, che assicura una certa flessibilità nella determinazione dei livelli di *performance* ai fini della corresponsione del trattamento accessorio attraverso il potere derogatorio dei contratti collettivi integrativi rispetto alla legge.

Con riferimento agli interventi recati dall'articolo 39, si ritiene da parte dei relatori - ed in particolare da parte del relatore Scandroglio - di segnalare la necessità di dare all'istituto dello *spoil system* la più puntuale ed ampia applicazione, soprattutto nell'ambito della disciplina degli enti locali, anche al fine di una stretta aderenza con le finalità di cui all'articolo 6 della legge delega. Si segnala poi - sulla base di un rilievo formulato soprattutto dal gruppo della Lega Nord Padania - che non risulta completamente attuato il criterio direttivo di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), della legge di delega, che prevedeva «l'introduzione di strumenti che assicurino una più efficace organizzazione delle procedure concorsuali su base territoriale, conformemente al principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici, da garantire, 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». Si tratta di un punto delicato, rispetto al quale va trovato il giusto bilanciamento tra la tutela delle esigenze dei territori e la tutela del principio di parità nella partecipazione ai concorsi pubblici.

Si segnala infine la necessità di rafforzare i compiti e le responsabilità dei dirigenti sul controllo delle assenze per malattia dei dipendenti e di dare rigore e certezza alle relative procedure, anche razionalizzando la normativa vigente. Alla lotta contro le assenze ingiustificate per malattia il ministro Brunetta ha infatti dedicato grande impegno, ma per il momento solo sulla base della sua autorevolezza personale, ed è ora opportuno prevedere specifiche misure legislative di contrasto del fenomeno, affinché questa lotta non resti legata all'iniziativa personale del ministro.

Donato BRUNO, *presidente*, come comunicato all'inizio della seduta, essendo imminente l'inizio della discussione in Assemblea sulle linee generali del disegno di legge C. 2008-A, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 10.55.

Commissioni Riunite I e XI - Resoconto di venerdì 2 ottobre 2009

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e XI (Lavoro pubblico e privato)

ATTI DEL GOVERNO

Venerdì 2 ottobre 2009. - Presidenza del presidente della XI Commissione Silvano MOFFA. - Interviene il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Renato Brunetta.

La seduta comincia alle 8.10.

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.

(Seguito dell'esame e conclusione - Parere favorevole con osservazioni).

Le Commissioni proseguono l'esame dello schema di decreto legislativo in titolo, rinviato, da ultimo, nella seduta del 29 settembre 2009.

Silvano MOFFA, *presidente*, comunica preliminarmente che i relatori hanno predisposto una nuova versione della propria proposta di parere (*vedi allegato 1*), che reca talune limitate modifiche e integrazioni rispetto a quella presentata nella precedente seduta.

Avverte altresì che, in aggiunta alle due proposte alternative di parere presentate rispettivamente da parte del gruppo dell'Italia dei Valori e del gruppo dell'Unione di Centro (*vedi Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari n. 224, del 29 settembre 2009, pagg. 14-20*), è stata depositata, nella giornata di mercoledì 30 settembre, anche una proposta alternativa di parere (*vedi allegato 2*) da parte del gruppo del Partito Democratico - sottoscritta dai deputati 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, Ghecchi, Letta, Madia, Mattesini, Miglioli, Mosca, Rampi, Santagata e Schirru - che è stata già portata a conoscenza dei componenti delle Commissioni riunite.

Giorgio Clelio STRACQUADANIO (Pdl), *relatore per la I Commissione*, illustra sinteticamente - anche a nome del relatore per la XI Commissione - le modifiche apportate alla proposta di parere inizialmente presentata: esse si riferiscono all'articolo 13, rispetto al quale si segnala l'opportunità di prevedere che il dirigente di vertice della struttura operativa della Commissione ivi prevista sia qualificato come «segretario generale», anziché «direttore generale»; e all'articolo 24, rispetto al quale si segnala la necessità di specificare che il nuovo sistema di progressione verticale di carriera ivi previsto si applica dalla data di entrata in vigore della riforma e non con i contratti collettivi successivi.

Nel ringraziare, quindi, i firmatari delle proposte di parere presentate dai gruppi di opposizione, fa presente che, considerato che queste ultime sono radicalmente alternative rispetto all'impianto generale dello stesso schema di decreto legislativo proposto dal Governo, non è stato possibile ricavarne spunti per migliorare la proposta di parere dei relatori, nel rispetto dei limiti che questi avevano preannunciato nella precedente seduta.

Mario TASSONE (UdC), pur ringraziando i relatori per l'impegno prestato nel corso dei lavori delle Commissioni riunite, dichiara di non potersi esimere dall'esprimere un profondo rammarico per la brevità delle parole dedicate dal relatore per la I Commissione alle proposte di parere alternative, rilevando che sarebbe stato bene - anche per evitare che la presentazione di proposte alternative divenga, di norma, un mero «esercizio di stile» - che fossero puntualmente chiarite le ragioni per le quali non si è ritenuto di poter accogliere nessuna osservazione dei gruppi di opposizione. Illustra, quindi, la proposta di parere alternativa presentata dal suo gruppo, la quale nasce, non da una volontà pregiudizialmente contraria alla riforma delineata dal Ministro Brunetta, ma da forti e fondate perplessità in merito a taluni punti chiave del provvedimento: in particolare, al sistema di valutazione, che giudica oltremodo farraginoso e complesso, e alla dirigenza, che non viene valorizzata adeguatamente, quando essa, invece, rappresenta il fulcro centrale della pubblica amministrazione italiana. Quanto alla stessa dirigenza, peraltro, osserva che sarebbe stata necessaria una delimitazione più chiara dei ruoli della politica rispetto a quelli dell'amministrazione, anche nel senso di porre un freno alla pratica del conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni alle amministrazioni pubbliche.

Rileva, inoltre, che un ulteriore difetto del provvedimento è il suo essere impostato su una prospettiva parziale, in quanto concepito pensando al modello dell'amministrazione centrale dello Stato e senza tenere conto delle specificità delle amministrazioni locali. Al riguardo, infatti, da più parti sono state sollevate perplessità di merito, che invocano una maggiore flessibilità del sistema e una sua migliore adattabilità alle diverse realtà amministrative esistenti nel Paese. Per le ragioni esposte, dichiara che il suo gruppo non potrà che votare contro la nuova versione della proposta di parere dei relatori.

Sesa AMICI (PD), espresso un apprezzamento per il lavoro svolto dai relatori, che ha portato ad una proposta di parere molto approfondita e articolata, la quale tiene in parte conto anche di talune osservazioni formulate dalla sua parte politica, dichiara che permane, tuttavia, da parte del suo gruppo, una valutazione complessivamente contraria rispetto al provvedimento ed alla nuova versione della proposta di parere depositata dagli stessi relatori.

Evidenzia in particolare due punti deboli, che giudica fondamentali per la maturazione di un giudizio negativo: da una parte, vi sono forti perplessità in relazione alla disciplina delle pubbliche amministrazioni territoriali ed al ruolo delle regioni in generale; dall'altra, permangono dubbi sul piano del rapporto tra legge e contratto, che è stato clamorosamente sbilanciato a favore della legge, il che determinerà, a suo parere, ripercussioni in termini di minore efficienza della pubblica amministrazione.

Ritiene, inoltre, che non possa essere condivisa la parte dello schema di decreto relativa alla dirigenza, che è impostata sull'idea che il dirigente debba essere il controllore dei dipendenti e fa, quindi, leva su un modello di rapporto tra dirigenti e subordinati di tipo conflittuale, anziché collaborativo. Considera poi una grave lesione delle prerogative sindacali l'aver previsto, su questioni essenziali, una mera informativa ai sindacati in luogo della loro partecipazione alle decisioni. In molti punti, inoltre, il provvedimento eccede rispetto ai limiti fissati dalla legge di delegazione.

Fa notare, infine, che i relatori hanno deciso di accogliere, nella propria proposta di parere, pressoché tutti i rilievi formulati dal gruppo Lega Nord Padania, che - pur essendo in alcuni casi condivisibili (come, ad esempio, in ordine alla specificità delle autonomie territoriali) - altre volte appaiono, invece, di dubbia costituzionalità, come quello relativo alla possibilità di tenere conto, nei concorsi pubblici, del criterio della residenza dei candidati.

In conclusione, dichiara che, considerato che nel complesso le principali osservazioni svolte dalla sua parte politica non sono state accolte, il suo gruppo - pur avendo informalmente ipotizzato una teorica disponibilità al riguardo - non chiederà la votazione del testo per parti separate, preannunciando, quindi, il proprio voto contrario sull'intera nuova versione della proposta di parere dei relatori.

Giovanni PALADINI (IdV) preannuncia il voto contrario del suo gruppo sulla nuova versione della proposta di parere dei relatori, osservando che - al termine di un dibattito lungo e complesso - si confermano tutti i rilievi critici sostanziali connessi ad una mancata corrispondenza del provvedimento in esame rispetto ai criteri e principi direttivi della legge n. 15 del 2009. Nel rilevare, pertanto, che la valutazione negativa rispetto allo schema di decreto in esame è legata principalmente all'evidente superamento - da parte di tale schema - dei limiti della delega legislativa conferita dal Parlamento, si rimette, per quanto concerne i profili di merito, alla richiamata proposta alternativa di parere presentata nella precedente seduta.

Giuliano CAZZOLA (PdL) manifesta profonda soddisfazione per il risultato raggiunto con il provvedimento in esame, dando atto al Governo e alla maggioranza di aver intrapreso un percorso di riforma importante e di aver centrato, in breve tempo, obiettivi sostanziali che non possono certo essere ricondotti esclusivamente alle capacità di comunicazione del Ministro, come alcuni esponenti dei gruppi di opposizione hanno cercato di far credere. Rivolgendosi alla rappresentante del gruppo del Partito Democratico, del quale, peraltro, dichiara di avere apprezzato la linea di condotta tenuta durante l'intero arco del dibattito, fa notare che il provvedimento in esame recherà indiscutibili benefici al Paese e agli stessi dipendenti pubblici onesti e diligenti, che chiedono da anni di essere messi nelle condizioni di svolgere con correttezza le loro attività, al servizio della collettività. Osserva, inoltre, che il provvedimento segue un percorso già tracciato nella passata legislatura, dal momento che esso riprende gran parte delle linee direttrici fissate dall'allora Ministro Padoa Schioppa nel suo «Libro verde», che è rimasto in gran parte disatteso: spetterà, dunque, all'attuale maggioranza portare avanti tali propositi di riforma della pubblica amministrazione, «issando» nuovamente quella «bandiera riformatrice» che, a suo avviso, è stato troppo presto ammainata e «gettata nel fango» dai gruppi di opposizione.

Nel ringraziare i relatori e tutti i componenti delle Commissioni riunite per il lavoro svolto, osserva che dall'ampio e costruttivo dibattito parlamentare sul provvedimento - sviluppatosi anche attraverso lo svolgimento di varie audizioni informali - sono emerse numerose indicazioni da parte del Parlamento, di cui si dichiara certo che il Governo terrà conto in vista del miglioramento del testo in esame (così come è già avvenuto per le proposte di modifica presentate dalle autonomie locali in sede di Conferenza unificata, quasi tutte recepite nel testo): il pieno svolgimento del proprio ruolo da parte delle Commissioni ha così consentito di rendere lo schema di decreto legislativo più aderente ai principi e ai criteri direttivi della delega. Osserva, tuttavia, che rimane aperta la questione, da lui prospettata nel corso del dibattito, delle ricadute previdenziali che un aumento delle voci variabili delle retribuzioni potrebbe comportare per talune categorie di dipendenti pubblici e di dirigenti con una certa anzianità di servizio, in vista del calcolo del trattamento pensionistico e della cosiddetta «indennità di buonuscita», problematica per la quale auspica si possa trovare in tempi brevi una adeguata soluzione.

In conclusione, pur osservando che non tutti i problemi possono considerarsi risolti alla luce del provvedimento in esame, che rappresenta solo l'inizio di un lungo cammino di riforma, fa notare che un primo positivo passo in avanti in tale campo è stato compiuto; pertanto, a nome del suo gruppo, preannuncia il voto favorevole sulla nuova versione della proposta di parere formulata dai relatori.

Giulio SANTAGATA (PD), intervenendo per una precisazione, dichiara che riterrebbe non molto felice l'inizio del percorso di riforma dell'attuale maggioranza sul terreno della pubblica amministrazione, se rispondesse al vero quanto scritto ieri, su un importante organo di stampa, dal deputato Cazzola, secondo cui vi sarebbe uno stretto legame tra le disposizioni sullo «scudo fiscale» contenute nel provvedimento cosiddetto «anti-crisi» - in queste ore in corso di esame alla Camera dei deputati - e il rinnovo dei contratti nel pubblico impiego. Se questo fosse realmente il proposito riformatore del Governo e della sua maggioranza, a suo avviso, sarebbero quanto meno fuori luogo le polemiche considerazioni testé svolte dallo stesso deputato Cazzola, che ha voluto attribuire alla

maggioranza il merito di aver ottenuto risultati in un campo - quello della riforma della pubblica amministrazione - in cui una presunta «opposizione rinunciataria» avrebbe, invece, fallito in passato.

Manuela DAL LAGO (LNP) esprime preliminarmente un sentito apprezzamento per l'operato del Ministro Brunetta, che ha deciso di intraprendere, sin dall'inizio della legislatura, una strada impervia: fa notare, infatti, che di riforma della pubblica amministrazione si parla da anni, ma poco di concreto è stato fatto e i nodi principali restano ancora da sciogliere. Si dichiara, pertanto, convinta che la riforma in esame sia l'inizio di un cammino che - se percorso fino in fondo - porterà ad una maggiore efficienza della pubblica amministrazione.

Ringrazia, quindi, i relatori per aver tenuto conto, nella proposta di parere, di molti dei rilievi formulati dalla sua parte politica, dimostrando così un'ampia disponibilità al confronto di merito; enumera, al riguardo, i diversi profili toccati dalla proposta medesima, con particolare riferimento alle problematiche relative al rafforzamento dell'autonomia e della funzionalità di regioni ed enti locali, nonché all'esigenza di introdurre criteri territoriali in determinate tipologie di concorsi pubblici.

Dichiara, per questi motivi, il voto favorevole del suo gruppo sulla nuova versione della proposta di parere predisposta dai relatori, esprimendo l'auspicio che il percorso di riforma possa proseguire lungo la proficua strada intrapresa.

Silvano MOFFA, *presidente*, nel rivolgere un sentito ringraziamento, anche a nome del presidente della I Commissione, a tutti i deputati dei gruppi di maggioranza e di opposizione che hanno contribuito, con il loro apporto, al miglioramento di un provvedimento di riforma molto atteso dall'opinione pubblica, fa notare che le osservazioni contenute nella nuova versione della proposta di parere formulata dai relatori sono il frutto di un'attenta analisi dei rilievi sollevati nel corso del dibattito, nonché delle importanti considerazioni svolte dai soggetti auditi. Ritiene, pertanto, che lo stesso Ministro Brunetta, che ha partecipato personalmente a gran parte della discussione parlamentare, possa così testimoniare il fondamentale ruolo svolto dal Parlamento e dalle Commissioni riunite, che, grazie anche ad una proficua dialettica con altri soggetti istituzionali, dimostrano di saper essere sempre decisivi nell'ambito delle scelte assunte all'interno del procedimento legislativo.

Preso atto, quindi, che non vi sono ulteriori richieste di intervento, avverte che sarà ora posta in votazione la nuova versione della proposta di parere dei relatori, ricordando che - in caso di eventuale approvazione della stessa - risulteranno conseguentemente precluse le proposte alternative di parere presentate dai gruppi dell'Italia dei Valori, dell'Unione di Centro e del Partito Democratico.

Le Commissioni approvano, quindi, la nuova versione della proposta di parere dei relatori, risultando conseguentemente precluse le proposte alternative di parere presentate.

Il Ministro Renato BRUNETTA, intervenendo per un ringraziamento conclusivo nei confronti delle Commissioni riunite, esprime la propria soddisfazione per l'avvenuta approvazione del parere ed intende riconoscere - in modo non formale - la validità del lavoro svolto dal Parlamento, secondo un metodo che ha coinvolto tutti i soggetti istituzionalmente interessati, incluso il sistema delle autonomie locali. Preannuncia, quindi, l'intenzione di assumere un preciso impegno politico nei confronti delle stesse Commissioni riunite, nel senso di garantire un costante aggiornamento del Parlamento, che potrebbe avere una cadenza semestrale, sul monitoraggio e sulla concreta implementazione del provvedimento in esame, anche in vista di possibili modifiche e integrazioni che l'attuazione delle nuove disposizioni dovesse richiedere, mediante l'adozione di successivi decreti correttivi.

Silvano MOFFA, *presidente*, preso atto delle dichiarazioni rese dal Ministro, auspica che il Governo possa coerentemente rispettare gli impegni testé assunti nei confronti del Parlamento.

La seduta termina alle 8.45.