



**Audizione Commissione Affari Costituzionali
Senato della Repubblica**

**Disegno di Legge “Delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione
della produttività del lavoro pubblico”**

A.S. N. 847

10 settembre 2008

Il presente Disegno di Legge è stato già oggetto di esame da parte delle Autonomie territoriali in sede di Conferenza Unificata, nella seduta del 17 luglio u.s., dopo la sua trasmissione alle Camere.

In tale occasione le autonomie hanno espresso parere positivo, avendo registrato l'accoglimento da parte del Governo di tutti gli emendamenti al testo formulati in sede tecnica.

Pertanto bisogna sottolineare che il testo oggi esaminato non contiene gli emendamenti accolti dal Governo in sede di Conferenza Unificata.

La questione del lavoro pubblico in Italia è un tema importante e complesso che presenta diversi aspetti critici e mantiene aperti numerosi fronti che chiedono interventi di innovazione e cambiamento: il governo delle dinamiche retributive, i rapporti tra dirigenza e organi politici, i meccanismi di reclutamento e di conferimento di incarichi, la mobilità interna, la formazione, lo sviluppo della cultura della valutazione.

Esprimiamo dunque apprezzamento nei confronti dell'iniziativa del Governo che, attraverso il Disegno di legge in oggetto, pone al centro dell'attenzione la questione della riforma del lavoro pubblico, toccando alcuni dei profili più rilevanti e con l'obiettivo di incentivare la produttività ed il merito nella pubblica amministrazione.

Già da tempo l'ANCI ha avviato un percorso di sostegno nei confronti delle pubbliche amministrazioni locali nello sviluppo ed implementazione di strumenti di valutazione efficaci, nella consapevolezza che la valutazione può essere una "leva" essenziale per contribuire all'attivazione, nel maggior numero di amministrazioni, di quel "circolo virtuoso" tra:

- l'assunzione di impegno politico legato all'effettivo sviluppo economico e sociale delle comunità e quindi ad obiettivi programmatici concreti verificabili, misurabili e confrontabili;
- l'assunzione di responsabilità dei dirigenti sui risultati reali dell'azione amministrativa ed esercizio effettivo dei poteri e delle funzioni dirigenziali;
- la riqualificazione del lavoro pubblico attraverso la chiara emersione del contributo delle risorse umane alla creazione di valore pubblico;
- la trasparenza della vita amministrativa attraverso un'azione di "rendiconto" ai cittadini non solo della correttezza dell'azione amministrativa ma anche dei concreti risultati raggiunti e delle modalità attivate per conseguirli.

Condividiamo dunque i principi e gli obiettivi del disegno di legge; riteniamo tuttavia che alcuni specifici aspetti, di seguito brevemente accennati, debbano essere ulteriormente approfonditi.

1. Ambito di applicazione della riforma

Appare prioritario sottolineare che la riforma contenuta nella legge delega in oggetto deve tener conto del nuovo quadro costituzionale ed in particolare del riconoscimento costituzionale ai Comuni dell'autonomia statutaria e della potestà regolamentare che si esercita certamente con riguardo all'organizzazione interna e delle funzioni ad essi attribuite.

La riconduzione alla legge statale della disciplina di aspetti che non concernono direttamente l'ordinamento civile – ossia il diritto del lavoro comunemente inteso - ma toccano il piano dell'organizzazione amministrativa, infatti, pone il problema dell'ambito di applicazione della stessa alle autonomie locali alla luce del riformato quadro costituzionale e del riarticolato sistema delle fonti del lavoro pubblico alle dipendenze delle amministrazioni locali.

Riteniamo dunque che in ogni caso vada salvaguardata e preservata l'autonomia organizzativa e regolamentare propria delle amministrazioni locali.

Pertanto e coerentemente con quanto già concordato in sede di Conferenza Unificata, si ripropongono i seguenti emendamenti al testo:

- a) all'articolo 1, comma 2, le parole “sono trasmessi alla Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ed” sono sostituite dalle seguenti: **“previa intesa con la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, relativamente all'attuazione delle disposizioni di cui agli articoli 2, comma 2, lett. a), 3, 4 e 5, nonché previo parere della medesima Conferenza relativamente all'attuazione delle restanti disposizioni della presente legge, sono trasmessi”**;
- b) all'articolo 1, comma 4, aggiungere in fine le seguenti parole: **“, ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali negli ambiti di rispettiva competenza”**;
- c) all'articolo 2, comma 2, lettera b), dopo le parole **“le seguenti materie”** aggiungere le seguenti **“dai livelli istituzionali rispettivamente competenti”**;

2. Contrattazione collettiva

Il sistema ed il procedimento di contrattazione collettiva attualmente esistente, come l'esperienza dimostra, ha prodotto una serie di effetti distorsivi.

Il sistema attuale penalizza pesantemente le amministrazioni locali, che subiscono - in termini di costi e di impossibilità di programmazione dei tempi degli adeguamenti retributivi e normativi - i

risultati della negoziazione nazionale. La contrattazione collettiva per i Comuni, lungi dal costituire, come dovrebbe, una risorsa di regolazione flessibile, di programmazione dei costi, di ausilio ad una gestione del personale a misura di ente, rischia di trasformarsi, il più delle volte, in un pesante vincolo eteronomo sia finanziario, sia gestionale.

Essa costituisce, invero, un apparato di regole vincolanti e costose e, quel che più conta, integralmente etero determinato da soggetti (il governo, le confederazioni e i sindacati nazionali, ecc.) sulla cui volontà e decisioni i Comuni difficilmente riescono ad esercitare un ruolo di guida effettivo.

La procedura di contrattazione si articola in numerosi e defatiganti passaggi che allungano i tempi di conclusione, impedendo quindi il rispetto delle scadenze contrattuali e rinnovi che favoriscano una gestione normativa ed economica dei contratti efficace e tesa a valorizzare la produttività del lavoro e l'impegno del personale pubblico. Allo stesso tempo, impedisce un controllo autonomo da parte dei livelli di governo sulle dinamiche retributive e normative oltrechè un efficace contenimento e coordinamento della spesa per il personale.

Si ritiene dunque necessario recuperare tale ruolo di guida.

Le ipotesi che prospettiamo possono essere così articolate:

a) rafforzamento del potere direttivo esercitato dai Comitati di Settore nei confronti dell'ARAN.

Andrebbe dunque opportunamente rivista la struttura dell'ARAN che conserverebbe il potere di rappresentanza negoziale di tutta la Pubblica Amministrazione, ma contestualmente occorrerebbe garantire, all'interno della stessa, una forma di autonomia ampia dei Comparti degli Enti di cui all'art. 114 della Costituzione; tale autonomia si esplicherebbe nella gestione diretta della contrattazione con le organizzazioni sindacali da parte del Comitato di Settore.

b) riconduzione del potere di rappresentanza negoziale delle autonomie locali direttamente in capo alle Associazioni rappresentative delle stesse, lasciando all'ARAN il ruolo di supporto tecnico e di coordinamento tra i vari comparti della pubblica amministrazione e di raccolta ed elaborazione di dati informazioni.

Relativamente al procedimento, infine, occorre sottolineare la necessità di eliminare quelle forme di controllo non necessarie ai fini del governo della spesa complessiva; controlli che attualmente determinano solo un allungamento dei tempi necessari alla sottoscrizione dei CCNL:

3.Valutazione, Merito e premialità

Il tema dello sviluppo della cultura della valutazione nelle pubbliche amministrazioni è certamente centrale ai fini di una modernizzazione della stessa.

Lo scarso successo registrato negli ultimi anni dello strumento della valutazione ai fini dell'erogazione degli incentivi economici rende necessari alcuni correttivi ai sistemi attualmente vigenti.

Accanto al rafforzamento delle procedure interne di valutazione occorre individuare strumenti e modalità di supporto esterni alle singole amministrazioni, da realizzare attraverso forme di autocoordinamento dei singoli comparti della pubblica amministrazione.

Tale attività di supporto, infatti, deve essere svolta coerentemente con le caratteristiche di ciascun livello e di ciascuna tipologia di pubblica amministrazione; un'eccessiva distanza del centro rispetto alle dinamiche interne alla singola amministrazione rischia di trasformare l'attività di validazione degli strumenti adottati dalle amministrazioni in un mero, inutile ed ulteriore adempimento formale.

Volendo evitare di ricadere in uno dei vizi tipici dei processi di riforma attuati nel passato, per le amministrazioni locali sarebbe opportuno assegnare questa funzione ad un organismo non creato ad hoc ma, ad esempio, all'Agenzia dei Segretari comunali che potrebbe essere trasformata in un "Agenzia del lavoro pubblico locale", attribuendo ad essa una funzione ulteriore rispetto a quella svolta fino ad adesso. Pertanto, al **c. 2 dell'art. 3** del ddl in oggetto, si propone l'inserimento della seguente lett. d bis):

d bis) "prevedere per le amministrazioni locali che l'attività di validazione dei sistemi di valutazione adottati dagli Enti, di indirizzo e coordinamento delle Amministrazioni nell'esercizio delle funzioni di valutazione venga svolta dall'Agenzia dei Segretari comunali e provinciali, a tal fine rinominata "Agenzia del lavoro pubblico locale".

L'Agenzia, quindi, avrebbe il compito di definire metodologie, parametri e criteri di valutazione, il compito di validare i sistemi adottati da ciascuna Amministrazione nonché il compito di selezionare i valutatori ed i certificatori che si accrediteranno e che liberamente e concorrenzialmente sul territorio saranno incaricati di svolgere questa funzione dai Comuni.

In ogni caso occorre preservare un equilibrio tra controllo interno e funzione esterna di monitoraggio delle Amministrazioni; ciò al fine di evitare di deresponsabilizzare la funzione organizzativa propria del dirigente che deve essere dinamica e coerente con il ruolo datoriale da questo esercitato.

Pertanto, dunque, pare opportuno rafforzare il principio di autonomia della valutazione, svolta dai dirigenti nell'esercizio dei propri poteri datoriali.

A tal proposito, si propone il seguente emendamento: **il punto 3) della lett. c) dell'art. 3** è così riformulato:

3) assicurazione della piena autonomia della valutazione, svolta dal dirigente nell'esercizio delle proprie funzioni e responsabilità;

Condividendo l'obiettivo di rafforzare la concreta adozione di meccanismi di gestione del personale improntati alla premialità ed alla valorizzazione del merito, pare più che mai opportuno rafforzare il legame tra l'adozione, da parte dell'Amministrazione, del sistema di valutazione certificata e la conseguente erogazione della parte accessoria della retribuzione.

Al fine di rafforzare tale legame, si ritiene opportuno far discendere precise conseguenze dall'adozione di strumenti di valutazione che siano certificati e validati dai competenti organismi esterni, consentendo alle Amministrazioni che adottano strumenti di valutazione validati di erogare quote di retribuzione accessoria.

Pertanto si propone il seguente emendamento: alla lett. a) del comma 2 dell'art. 4, dopo le parole "a tutto il personale", sono aggiunte le seguenti: *"definire che le Amministrazioni che non avranno provveduto alla adozione del sistema di valutazione validato dai competenti organismi non potranno erogare quote della retribuzione accessoria"*.