

**DDL DELEGA AL GOVERNO FINALIZZATA ALL'OTTIMIZZAZIONE
DELLA PRODUTTIVITA' DEL LAVORO PUBBLICO
AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'ARAN**

**SENATO DELLA REPUBBLICA
24 LUGLIO 2008**

PREMESSA

Il d.d.l. interviene, dopo 15 anni dalla riforma del lavoro pubblico, in una fase in cui si registra la percezione diffusa che la contrattualizzazione del rapporto di lavoro, pur avendo dato origine a considerevoli miglioramenti settoriali ed al raggiungimento, in alcuni casi, di livelli di eccellenza, non sia ancora riuscita ad incidere concretamente sull'efficienza del sistema nel suo complesso. Con analogo spirito il disegno di legge n. 746, d'iniziativa del senatore Ichino (vedasi par. 3.3) interviene in materia di trasparenza e di valutazione dell'efficienza e del rendimento delle strutture pubbliche e dei loro dipendenti.

E' particolarmente sentita, pertanto, la necessità di una valutazione, anche critica, dell'esperienza fin qui maturata al fine di individuare misure necessarie per l'adeguamento della disciplina vigente alle esigenze sempre più attuali del sistema pubblico. Il d.d.l. si pone in questa prospettiva sia nell'indicazione degli obiettivi perseguiti, sia intervenendo in alcune questioni nodali la cui rilevanza è stata evidenziata, in questi ultimi anni, dai più attenti commentatori ed operatori. A tale proposito, quale rappresentante dell'Agente tecnico negoziale, non posso che guardare con favore a tale iniziativa, anche perché l'Agenzia si è sempre adoperata per mettere a disposizione delle amministrazioni strumenti gestionali, che mutuando regole e prassi del settore privato, potessero consentire un ottimale utilizzo delle risorse umane, tecniche e finanziarie. A questo riguardo si può ricordare che molti elementi presenti nel disegno di legge sono già stati affrontati dalla contrattazione collettiva che, sin dalle fasi iniziali, ha portato avanti un percorso negoziale diretto a dare un solido quadro regolativo a quegli aspetti (produttività, valutazione, qualità, merito ecc.) che, più degli altri, sono idonei a determinare una forte spinta al miglioramento dei servizi all'utenza e al consolidamento di "una amministrazione di servizio", attenta ai bisogni del cittadino. In questo mio intervento ritengo opportuno soffermarmi, tra i numerosi temi affrontati nel provvedimento, su quelli che sono più direttamente connessi alla funzione che ci è demandata, tra cui in particolare:

- la ripartizione delle materie tra legge e contrattazione collettiva;
- la contrattazione integrativa;
- la valutazione;
- il merito, la produttività, le progressioni;
- le sanzioni disciplinari.

Relativamente ad essi, richiamerò anche gli attuali aspetti contrattuali più significativi, nel convincimento che il processo avviato dalla contrattazione possa trovare nuovi stimoli nelle innovazioni legislative e che la piena sinergia tra legge e contrattazione possa favorire ulteriori effetti positivi per l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico.

1 – RAPPORTO TRA LEGGE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Uno degli aspetti più rilevanti del disegno di legge è quello della ridefinizione degli ambiti riservati alla legge e di quelli attribuiti alla contrattazione. L'argomento costituisce da sempre uno degli snodi più delicati del processo di riforma, la cui concreta regolazione qualifica l'intero sistema. Al momento tale problematica risulta essere strettamente correlata anche al ruolo che andrà ad assumere il contratto collettivo nazionale di lavoro nell'ambito della riforma dei meccanismi più generali di regolazione sia del lavoro pubblico che di quello privato e che potrebbe implicare la modifica dell'attuale impianto contrattuale, anche con riferimento al rapporto tra contrattazione nazionale e contrattazione integrativa. Al riguardo, va tenuto presente che l'attuale sistema pubblico di contrattazione si fonda sull'esigenza di assicurare la coerenza del costo del lavoro pubblico tra i vari comparti di contrattazione e, in tal senso, la costituzione di un organismo a livello centrale (l'ARAN) e il riconoscimento di un ruolo regolativo comune a livello nazionale, trovava il suo fondamento nella necessità di individuare un solo agente negoziale che potesse assicurare, attraverso l'attuazione di una politica retributiva unitaria, una razionalizzazione dei costi, nonché il mantenimento di un'impostazione, per quanto possibile, omogenea della disciplina pattizia di tutte le categorie di lavoratori pubblici. Si ritiene che il modello vigente abbia ancor oggi una sua validità ed efficacia in quanto il contenimento della spesa pubblica rimane tuttora una delle priorità nell'ambito degli obiettivi di politica economico-finanziaria del Governo, pur se le esigenze connesse all'attuazione del federalismo implicano l'individuazione e la valutazione di soluzioni anche diverse, che possano consentire il proseguimento delle finalità indicate in precedenza.

1.1 - Situazione attuale

Nella prospettiva delineata, il disegno di legge appare recuperare ampi spazi alla disciplina legislativa. Allo stato, infatti, il legislatore ha previsto la separazione delle fonti, lasciando nell'ambito del regime pubblicistico (leggi, atti normativi o amministrativi) la disciplina dell'organizzazione, al fine di garantire il rispetto dell'art. 97 della Costituzione e riconducendo al diritto comune l'intera disciplina del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, che viene demandata alla contrattazione collettiva, con l'esclusione delle materie indicate nell'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 421 del 1992.

Ai fini della individuazione degli ambiti di intervento attribuiti, allo stato, alla contrattazione collettiva, va rilevato che nell'ambito delle materie connesse ai profili dell'organizzazione, il legislatore ha tracciato, mediante le previsioni degli artt. 2, comma 1 e 5, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, una ulteriore linea di demarcazione tra l'area in cui il potere organizzativo delle pubbliche amministrazioni si esercita in regime pubblicistico e quella in cui il medesimo potere si può estrinsecare in regime privatistico. In particolare nel citato art. 2, comma 1, sono individuate alcune materie che devono essere definite secondo i principi generali della legge e, sulla base dei medesimi, mediante atti

organizzativi previsti dall'ordinamento delle singole amministrazioni. Di conseguenza, sono escluse dalla contrattazione collettiva: le linee fondamentali di organizzazione degli uffici; l'individuazione degli uffici di maggiore rilevanza e dei modi di conferimento della titolarità dei medesimi; la determinazione delle dotazioni organiche complessive.

1.2. – Le innovazioni previste dal disegno di legge delega

Su questo quadro regolativo si inseriscono le previsioni del disegno di legge delega presentato dal Governo, che prevede due tipologie di interventi: il primo riguarda la revisione dell'attuale ripartizione delle materie tra legge e contrattazione, il secondo concerne il rafforzamento dei poteri unilaterali delle pubbliche amministrazioni ed in particolare della dirigenza, nell'ottica di porre le basi per un nuovo e più efficiente sistema gestionale, la cui portata innovativa emerge chiaramente dall'analisi congiunta di diverse disposizioni.

Sotto il primo profilo, il progetto generale è senza dubbio orientato nella direzione di una nuova definizione degli spazi della contrattazione, dando maggiore risalto alla fonte legislativa, anche mediante l'indicazione da parte di quest'ultima di criteri e principi da attuare nella fase negoziale. Tale aspetto è già esplicitato agli art. 4 e 6, laddove il disegno di legge stabilisce che la legislazione delegata provvederà a introdurre nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni strumenti di valorizzazione del merito e metodi di incentivazione, che devono essere "vincolanti" per la contrattazione collettiva, nonché la rivisitazione di tutto il sistema delle sanzioni disciplinari, superando così il principio della piena contrattualizzazione di tali materie.

Sotto un altro aspetto, invece, sembra più chiaro l'intento del legislatore di ampliare il regime giuridico pubblicistico unilaterale dell'organizzazione e dell'azione amministrativa, nell'intento di rafforzare e potenziare le leve gestionali attribuite alla dirigenza pubblica. Vengono, pertanto, implementate le materie che hanno o possono avere uno specifico rilievo per il potere organizzativo e gestionale delle amministrazioni in relazione all'obiettivo di garantire una maggiore efficienza e produttività nel funzionamento degli uffici, accompagnato da quello di una maggiore valorizzazione del merito e della professionalità del personale.

Complessivamente con il nuovo disegno di legge si tende a porre in capo alla dirigenza pubblica le decisioni organizzative e gestionali più rilevanti, accrescendone le competenze (che in alcuni casi appaiono affidate ai singoli dirigenti in via esclusiva), ma anche la loro responsabilità in merito alle scelte adottate. Da ciò consegue che, nella fase applicativa, il dirigente, configurandosi come il soggetto-cardine per la gestione delle risorse, nonché per l'organizzazione e il funzionamento dei servizi pubblici, sarà in grado di assumere tutte le decisioni più consone agli obiettivi di miglioramento dell'azione amministrativa, con riferimento alla propria realtà lavorativa. Forse, sotto tale profilo sarà opportuno chiarire bene il rapporto tra le competenze dell'organo di vertice, anche amministrativo, delle singole amministrazioni e la competenza esclusiva dei singoli dirigenti.

Qualunque sia lo strumento adottato, legislativo o contrattuale, è comunque indispensabile valorizzare la selezione e la formazione della dirigenza pubblica senza la quale nessuna riforma può procedere

2 – CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA

2.1. – Gli attuali vincoli della contrattazione integrativa

La contrattazione integrativa, oggi, è ammessa solo nei limiti di cui all'art. 40, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001, che configurano una forte e specifica coerenza di questa con quella nazionale. Infatti, essa può svolgersi solo sulle materie, con i soggetti e nei limiti stabiliti nei contratti nazionali e non può essere in contrasto con i vincoli da questi ultimi stabiliti oppure comportare oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale o pluriennale di ciascuna amministrazione oppure eccedenti quelli prefissati dai medesimi CCNL. A salvaguardia di tale coerenza è prevista la sanzione della nullità delle clausole del contratto integrativo in contrasto con il contratto nazionale.

In tale ambito tutti i CCNL, a partire dal 1995, hanno individuato, con precisione, le materie che possono formare oggetto di tale livello di contrattazione e le risorse che, legittimamente, possono essere utilizzate per il relativo finanziamento.

Anche per le eventuali risorse aggiuntive che le singole amministrazioni possono legittimamente disporre per tale finalità sono state rigorosamente definite specifiche regole in sede di contratto nazionale. Tuttavia, l'esperienza di questi anni ha evidenziato la divaricazione tra regole e comportamenti in quanto le amministrazioni, nella loro autonomia decisionale, hanno contrattato, a volte, materie escluse da ogni forma di negoziazione ed hanno anche implementato le risorse destinate alla contrattazione integrativa, al di fuori ed in contrasto con le regole del CCNL.

Tale profilo è stato spesso evidenziato dalle verifiche ispettive del Ministero dell'Economia e dallo stesso legislatore che, a partire dal 2001, ha introdotto alcune forme di controllo esterno sull'andamento "economico" della contrattazione integrativa (art. 40 bis, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 17, comma 2, della legge n. 448/2001; art. 40 bis, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 39, comma 3-ter, della legge n.449/1997). In proposito si deve tener presente anche l'orientamento degli organi di controllo a considerare, come indice della sussistenza della colpa grave, la violazione, da parte dei dirigenti preposti, delle linee interpretative degli istituti contrattuali definite dall'ARAN. Evidentemente, proprio questi aspetti di debolezza del sistema attuale sono alla base dei nuovi interventi legislativi previsti in materia nella legge delega.

2.2. Disegno di legge delega: nuove modalità di controllo sulla contrattazione integrativa

Dall'analisi delle norme sulla contrattazione integrativa appare chiaro che l'intervento del disegno di legge è preordinato a portare la contrattazione

integrativa sulla strada del pieno rispetto dei principi della legge e del contratto collettivo nazionale, atteso che molto spesso gli sforamenti di tipo economico o le violazioni di principi giuridici sono avvenuti proprio in tale fase della contrattazione, per la quale i meccanismi di controllo e verifica al momento vigenti non sono stati sempre in grado di assicurare la piena corrispondenza delle clausole ai principi ed alle norme di legge e contrattuali vigenti. Le nuove disposizioni del disegno di legge prevedono specifici meccanismi di regolazione e verifica del rispetto dei vincoli di bilancio delle amministrazioni ed evidenziano la necessità di dare ampia trasparenza ai costi della contrattazione integrativa, sia attraverso uno schema standard di relazione tecnica sugli oneri connessi alla stessa, sia attraverso la pubblicizzazione sull'effettivo impatto della contrattazione integrativa sul miglioramento del funzionamento dell'apparato amministrativo. Tali previsioni rientrano nella logica del ripristino degli equilibri economici e finanziari nell'ambito del lavoro pubblico e si aggiungono a quelle che, sempre in materia di contrattazione integrativa, sono contenute nel recente D.L. n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008 (riduzione degli attuali stanziamenti; obbligo di inviare specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa alla Corte dei Conti ed al Ministero dell'Economia; obbligo di pubblicare sul sito web la medesima documentazione trasmessa all'organo di controllo in materia di contrattazione integrativa, possibilità per la Corte dei conti di proporre interventi correttivi, ecc.). Tali norme, di indubbia incisività, rappresentano uno strumento rilevante per la piena responsabilizzazione dei soggetti su scelte di politica del personale mirate alla specifica realtà lavorativa di ciascuna amministrazione, responsabilizzazione che va certamente perseguita anche con una intensa opera di valorizzazione dei comportamenti virtuosi.

3 – VALUTAZIONE

3.1 – Quadro legislativo vigente

Nel quadro delle iniziative volte a accrescere la produttività degli uffici pubblici, il disegno di legge delega si pone anche l'obiettivo di riordinare gli organismi che svolgono le funzioni di controllo e di valutazione del personale. Allo stato, la materia, essendo riservata alla legge, è regolata dal d.lgs. n. 286 del 1999, che in attuazione della legge di delega n. 59 del 1997, ha provveduto a stabilire i principi generali per la valutazione della dirigenza, nell'ambito del riordino dei meccanismi e degli strumenti di controllo (strategico, di gestione, di regolarità amministrativo contabile).

3.2 - Disciplina contrattuale

3.2.1 – Dirigenza

La disciplina contrattuale è ampiamente intervenuta su tale tematica compatibilmente con quanto sopra precisato circa la competenza della fonte unilaterale in materia di valutazione, definendo regole di carattere generale, senza entrare nel merito dei meccanismi adottati. Attualmente tutti i CCNL per

la dirigenza prevedono da tempo criteri e modalità di valutazione (nei CCNL della dirigenza medica e non medica sono stabiliti anche aspetti procedurali e organismi preposti), pur lasciando alle amministrazioni la facoltà di definire i sistemi secondo le proprie esigenze organizzative e funzionali. Infatti, coerentemente con quanto stabilito per gli altri aspetti che hanno ricadute sul piano organizzativo, il livello di relazioni sindacali previsto per tale materia è la concertazione, che avviene limitatamente ai criteri generali che informano i sistemi di valutazione in esame.

In ogni caso, va evidenziato che i CCNL, al fine di dare maggiore efficacia e concretezza alla valutazione nel suo complesso, prevedono alcuni criteri per garantire uno stretto collegamento tra esiti della valutazione e trattamento economico dei dirigenti, nonché alcuni meccanismi volti a garantire il valore premiale della “retribuzione di risultato”. Tale elemento rappresenta la componente variabile della struttura della retribuzione dei dirigenti, la cui erogazione deve avvenire solo a seguito della certificazione dei risultati conseguiti dal dirigente e verificati a consuntivo.

3.2.2. - Personale non dirigenziale

Con riferimento al personale non dirigenziale, vengono stabilite per alcuni comparti (Sanità ed Enti locali) metodologie valutative, la cui attuazione viene demandata alle Aziende e agli enti. Per i Ministeri e gli Enti pubblici non economici, i CCNL della tornata contrattuale 2006-2009 hanno, invece, affrontato tale tematica in modo più dettagliato, definendo principi e criteri di carattere generale dei sistemi di valutazione del personale non dirigenziale, sviluppando esperienze già maturate al riguardo nel comparto delle Agenzie fiscali. Nell’ottica di dare maggiore effettività e concretezza all’istituto, sono stati previsti gli opportuni raccordi tra le procedure valutative e i risultati conseguiti dal dipendente nell’ambito del sistema di valutazione, che hanno riflessi sia, come elemento di selezione, nelle progressioni di carriera di tipo giuridico sia, sotto l’aspetto retributivo, come parametro di riferimento per l’attribuzione dei compensi per la produttività.

Naturalmente, l’attuazione di tali disposizioni potrà essere differenziata per il personale appartenente alle diverse aree, potendosi valorizzare, per il profili relativi ad attività più semplici, criteri connessi all’impegno individuale, alla disponibilità e alla partecipazione collaborativa.

3. 3 – I nuovi principi e criteri in materia di valutazione

Uno degli aspetti più qualificanti del nuovo disegno di legge è senza dubbio quello dedicato alla materia della valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche, che costituisce uno strumento dotato di particolare efficacia per elevare gli standard qualitativi ed economici dei servizi erogati al cittadino. L’obiettivo del disegno di delega sembra rispondere alle forti istanze provenienti dall’opinione pubblica circa la qualità dei servizi pubblici e la professionalità e l’impegno dei pubblici dipendenti. Nell’ambito di tale progetto innovatore è prevista una serie articolata di interventi: sul versante esterno, per favorire il rapporto con l’utenza, vengono individuate modalità di rilevazione

della corrispondenza dei servizi e dei prodotti resi ad oggettivi *standard* di qualità, anche a livello internazionale, mentre sul fronte interno, vengono introdotti indicatori di produttività e modalità di misurazione della qualità del rendimento del personale. In particolare, la valutazione, che deve essere estesa a tutti i dipendenti, viene considerata sia con riferimento all'apporto individuale, che ai risultati complessivi conseguiti dalla struttura. In tale contesto, un altro elemento di rilievo è costituito dalla revisione degli organismi che svolgono funzioni di controllo e di valutazione dei pubblici dipendenti, per i quali sono richiesti requisiti di elevata professionalità e di esperienza. Gli altri meccanismi previsti (la creazione di un organismo di indirizzo e coordinamento, l'autonomia della valutazione, l'accessibilità dei dati, il potenziamento delle funzioni ispettive, ecc) sono tutti elementi che congiuntamente considerati evidenziano l'attenzione per tale materia e lasciano prevedere, ove attuati in sinergia con le prescrizioni contrattuali sopra richiamate, la predisposizione di un sistema incisivo e, pertanto, particolarmente efficace.

Peraltro, gran parte dei principi e criteri per l'esercizio della delega nella materia in esame, presentano una somiglianza con quanto previsto nel già citato disegno di legge n. 746, presentato dal Senatore Ichino. Quest' ultimo provvedimento, tuttavia, si differenzia dal primo nell'individuazione di soluzioni diverse, anche di carattere organizzativo, quale l'istituzione di un'Autorità indipendente per la trasparenza e la valutazione delle pubbliche amministrazioni. Auspicio proprio che l'identità delle finalità perseguite renda possibile trovare la soluzione più opportuna che sia, comunque, in grado di valorizzare le competenze esistenti, le esperienze maturate e le imprescindibili conoscenze del sistema amministrativo.

4. MERITO E PRODUTTIVITA'

4.1 – Quadro legislativo vigente

Le disposizioni legislative attuali attribuiscono una competenza esclusiva alla contrattazione ai fini della definizione del trattamento economico. In tal senso, il d.lgs. n. 165 del 2001 prevede, espressamente che i trattamenti economici dei dipendenti pubblici sono collegati:

- a) alla produttività individuale;
 - b) alla produttività collettiva tenendo presente l'apporto di ciascun dipendente;
 - c) all'effettivo svolgimento di attività disagiate, pericolose, dannose alla salute.
- Spetta ai dirigenti la valutazione dell'apporto partecipativo di ciascun dipendente nell'ambito di criteri obiettivi definiti dalla contrattazione collettiva.

4.2 - Disciplina contrattuale

Coerentemente con la citata previsione del d.lgs. n. 165 del 2001, tutti i CCNL, sin dalla prima tornata 1994-1997, hanno previsto che i trattamenti economici legati alla produttività dovessero essere corrisposti solo a seguito dei verificati risultati raggiunti. Successivamente, soprattutto nei contratti degli enti locali e poi di Ministeri ed Enti pubblici non economici l'obiettivo di garantire il

carattere premiante del trattamento accessorio e la selettività dei compensi si è concretizzato in una serie di previsioni volte a escludere forme di erogazione automatica e generalizzata dei compensi relativi alla produttività per il personale dipendente. Tali principi sono stati rafforzati nei CCNL della tornata 2006-2009, nell'ambito dei quali sono stati individuati ulteriori criteri, per la contrattazione integrativa, diretti a destinare i compensi incentivanti ad apprezzabili e significativi miglioramenti dei risultati dell'organizzazione e degli uffici, risultati che devono configurarsi come aggiuntivi rispetto a quelli attesi dalla normale prestazione lavorativa. Tra gli elementi di novità va segnalata una disciplina sperimentale in base alla quale l'erogazione di alcuni specifici compensi per la produttività viene collegata al grado di soddisfacimento dei cittadini e dell'utenza sui servizi erogati, registrato mediante indagini dirette.

4.3 – Le novità del disegno di legge delega

La novità maggiormente rilevante del disegno di legge sta nella modifica delle fonti dirette a regolare la materia legata all'incentivazione, che viene riportata nell'ambito dei decreti delegati, i quali dovranno prevedere sistemi vincolanti per la contrattazione, sancendo la preminenza dello strumento legislativo su tale materia, al fine di consentire l'effettiva "esigibilità" delle relative clausole. Nella fase applicativa l'attuazione dei meccanismi premianti viene, invece, conferita al dirigente, per il quale l'espressione utilizzata è quella della competenza esclusiva.

Ma oltre alla ripartizione delle competenze, le innovazioni recate dal disegno di legge riguardano l'introduzione di ulteriori strumenti di valorizzazione del merito, nonché di meccanismi volti a garantire l'erogazione selettiva dei compensi. L'obiettivo di evitare modalità automatiche ed indifferenziate nella corrispondenza dei compensi diretti all'incentivazione sembra rappresentare un elemento rilevante nel quadro degli interventi volti a dare maggiore qualità alle pubbliche amministrazioni. Al fine di rendere maggiormente efficace tale previsione, viene demandata ai decreti delegati la definizione di percentuali minime di risorse da destinare al merito e alla produttività, che devono essere, però, correlate al contributo e al rendimento del singolo dipendente, così valorizzando e generalizzando i migliori modelli adottati dalle singole amministrazioni. Sotto tale profilo, sembra essere particolarmente significativa anche, ai fini della valorizzazione del rapporto con l'utenza, la disposizione diretta ad incentivare, mediante la previsione di ulteriori criteri premiali, il personale coinvolto nella realizzazione di progetti innovativi finalizzati ad ampliare la prestazione dei servizi resi al pubblico, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo.

5 – PROGRESSIONI ECONOMICHE E SVILUPPO PROFESSIONALE

5.1 - Disciplina contrattuale

Tale tematica risulta essere particolarmente delicata in considerazione della forte aspettativa alla carriera presente nelle pubbliche amministrazioni statali,

ove per la maggiore rigidità del sistema e soprattutto per l'esiguità delle risorse, non si è verificato quel dinamismo interno che ha caratterizzato altre realtà pubbliche (Enti pubblici non economici, Enti locali, Sanità, ecc) e private.

La materia finora è stata riservata alla contrattazione, che nel rivedere i sistemi di classificazione, ha provveduto a delineare un articolato sistema di progressioni sia economiche che giuridiche, sulla base di principi e criteri di selettività e di meritocrazia, evitando ricompattamenti e passaggi automatici. Tali principi sono stati ulteriormente rafforzati nei CCNL della tornata 2006-2009 nei quali sono stati riconfermati i criteri riguardanti la necessità di ridurre il peso dell'anzianità, la valorizzazione dei titoli di studio, dei titoli professionali e di servizio, i corsi di formazione, la valutazione della qualità della prestazione, ecc. In tale contesto, l'altro elemento di selezione che viene evidenziato concerne la valorizzazione delle reali capacità professionali dei dipendenti e quello che gli stessi sono in grado di fare, al fine di correlare i passaggi alla maggiore professionalità acquisita.

In relazione all'obbligo di prevedere modalità concorsuali, il sistema messo a punto dai contratti prevede che le selezioni interne siano destinate solo al 50% delle vacanze organiche, lasciando la restante quota per l'accesso dall'esterno, tramite concorso pubblico. In tal modo la disciplina contrattuale ha mantenuto la coerenza con le più recenti pronunce della Corte Costituzionale sul rispetto dei principi previsti dall'art. 97 della Costituzione, in base alle quali la riserva per il concorso pubblico deve corrispondere al 50% delle disponibilità organiche.

5.2 – Nuove modalità di progressione

L'innovazione principale delle disposizioni del disegno di legge dedicate ai sistemi di progressione è quella, come già rilevato anche per altri elementi gestionali, dell'attribuzione alla sfera pubblicistica della regolamentazione di tale materia, mediante la definizione dei criteri e principi a livello di legislazione delegata, e con l'assegnazione di tale strumento alla dirigenza pubblica, al fine di garantire gli aspetti di concorsualità e selettività.

Anche su tale tematica l'obiettivo appare essere quello di garantire che gli sviluppi di carriera, sia economica che giuridica, siano fondati su una effettiva selettività, attraverso criteri la cui individuazione è demandata alla stessa legislazione delegata. Il disegno di legge prevede, infatti, quale garanzia di imparzialità e obiettività, il ripristino delle modalità concorsuali pubbliche per le progressioni di carriera. Sotto tale profilo, sarà indispensabile coniugare con attenzione - specie per coloro che già appartengono e sono stati valutati dalle amministrazioni - le esigenze proprie delle procedure concorsuali con quelle sottese alla necessità di premiare e valorizzare le professionalità conseguite.

6 - SANZIONI DISCIPLINARI

6.1 – Disciplina contrattuale

L'attuale disciplina legislativa in materia di sanzioni disciplinari, nell'ambito del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, è contenuta

negli artt. 55 e 56 del d.lgs. n. 165 del 2001, che attribuiscono ai contratti collettivi la piena competenza su tale materia.

In effetti, sin dai primi CCNL del 1995, è stata messa a punto una articolazione completa ed esauriente delle diverse tipologie di infrazione e delle correlate sanzioni disciplinari, che consente alle amministrazioni pubbliche di contrastare, previo esperimento del procedimento disciplinare, il mancato rispetto, da parte dei dipendenti, degli obblighi connessi al rapporto di lavoro. Il sistema si basa sui principi della gradualità e delle proporzionalità delle sanzioni, che vanno dalle più lievi (rimprovero verbale o censura) alle più incisive (licenziamento con o senza preavviso), sul modello dello Statuto dei lavoratori.

Per quanto riguarda l'inosservanza dei doveri legati alla prestazione lavorativa, i CCNL già prevedono la possibilità di licenziare. Infatti, ad esempio, per "insufficiente rendimento" o per il "mancato rispetto dell'orario di lavoro e delle disposizioni di servizio", sono previste sanzioni che vanno dal rimprovero verbale o scritto, al licenziamento con preavviso. La medesima articolazione delle sanzioni, dalla più lieve alla più grave, è prevista nel caso di qualsiasi comportamento da cui sia derivato danno grave all'amministrazione.

6.2 - Le innovazioni del disegno di legge delega

Su tale contesto legislativo e contrattuale si innestano le previsioni dell'art. 6 della legge delega in esame, prevedendo un'ampia modifica della regolamentazione delle sanzioni e delle procedure disciplinari dell'art. 55 del d.lgs.n.165/2001. Tali novità sono dirette a incidere sia sulle fasi del procedimento disciplinare che sulla tipologia delle infrazioni, con particolare riferimento a quelle che, per la loro gravità, comportano l'irrogazione della sanzione disciplinare del licenziamento.

In tale ambito la previsione maggiormente innovativa riguarda la possibilità, particolarmente sentita dalle amministrazioni, di poter proseguire e concludere il procedimento disciplinare anche in pendenza di un procedimento penale. In effetti sotto tale profilo i CCNL, in caso di reati penali, prevedono, in via generale, la sospensione del procedimento disciplinare fino all'esito del relativo procedimento penale, che interviene spesso a distanza di diversi anni dal fatto. Al momento l'amministrazione può intervenire solo nei casi più gravi, qualora il dipendente sia colto in flagranza a commettere reati, quali il peculato, la corruzione e la concussione. L'innovazione del disegno di legge va vista con favore in quanto, nell'equiparare il rapporto di lavoro pubblico a quello privato, determina un rafforzamento dei poteri della parte datoriale, che acquisisce una capacità di intervento più incisiva ed immediata, dando all'opinione pubblica l'immagine di una amministrazione forte in grado di tutelare anche la propria credibilità nei confronti dei cittadini – utenti.