

**Audizione sui disegni di legge 847 e 746 di
riforma del Pubblico impiego**

Osservazioni dell'Unione Generale del Lavoro

Premessa

I provvedimenti in questione, pur con accenti diversi, sembrano rispondere più all'incalzante campagna mediatica contro i cosiddetti "fannulloni", che ad un organico disegno legislativo di riforma della Pubblica Amministrazione.

Il **minimo comun denominatore** dei due Disegni di Legge è rappresentato da una sorta di "**centralità negativa**" del lavoro che viene **prospettato**, neppure troppo implicitamente, **come l'unico colpevole** dei ritardi dello Stato o, comunque, come la sola leva su cui puntare per un miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della macchina amministrativa pubblica.

Assunto questo dato, senza la preoccupazione di un'adeguata analisi tecnica e statistica delle cause dei tanti disservizi da cui è afflitto l'apparato statale, per i proponenti **non sembra doversi fare alcuna differenza tra le specificità del pubblico impiego e la sua complessa articolazione.**

Ecco, dunque, che le **Forze dell'Ordine** ed i preposti al **Servizio Sanitario Nazionale** sono messi a confronto con gli occupati dei **Ministeri** o degli **Enti Locali**; che i **Vigili del Fuoco** sono equiparati agli addetti alle **Conservatorie**; che per i collaboratori dell'**Agenzia delle Entrate** o per il milione e trecentomila incaricati nella **Scuola** pubblica si propongono gli stessi interventi, in una logica di restringimento dei Comparti e di accentramento degli indirizzi, persino quelli più strettamente amministrativi, in capo al legislatore.

Solo per il personale della **Presidenza del Consiglio** si osserva un distinguo ma, per tutti gli altri, si conferma il vecchio detto di *Mao Tse Tung*: non è importante il colore del gatto, l'importante è che acchiappi il topo.

Questa **forzata semplificazione** di una Amministrazione sulla quale si sono stratificati centocinquanta anni di provvedimenti e normative, oltre che di "usi e costumi" – soltanto per parlare del dopoguerra – di una sessantina di governi diversi, ha il suo culmine nella asserita volontà di arrivare ad una "**convergenza del mercato del lavoro pubblico con quello del lavoro privato**".

A parte l'assoluta incongruenza del termine "mercato" rispetto al pubblico impiego (almeno che non ci si riferisca a poco commendevoli metodi di assunzione), **non sembra che una visione "aziendalista" dell'apparato pubblico si possa facilmente adattare alla missione ed al ruolo di chi ricopre incarichi e funzioni per conto dello Stato** e/o che sia opportuno e conveniente farlo.

Se guardiamo ai corsi di Borsa delle **aziende "pubbliche"**, vediamo che sono **quelle con la redditività ed i risultati assoluti più confortanti**; se, poi, ribadiamo la necessità – come fanno i Disegni di Legge in esame – dell'assunzione solo tramite concorso; di un diverso profilo penale per determinati reati commessi dal lavoratore pubblico; dei criteri e dei mezzi per stabilire gli avanzamenti di carriera, ci troviamo di fronte a situazioni che, se proprio bisogna usare il termine "convergenze", rischiano di apparire quantomeno "parallele".

Anche la giusta ricerca di **sistemi incentivanti** e premiali che mettano di nuovo in primo piano il "merito" - più che la casualità (o peggio) alla base dell'attuale suddivisione delle risorse del salario accessorio – del lavoratore, rischia di sconfinare nella più assoluta discrezionalità e, quindi, di produrre nuove "clientele", se affidata al libero arbitrio della Dirigenza o, dall'altro lato, di produrre nuove discriminazioni se fondata sul più volte richiamato sistema degli "**standard**".

Non si vede, infatti, come sia possibile determinare un "costo" standard e nemmeno una "qualità" standard per uno **stesso servizio** se questo è **reso in contesti non omogenei**.

Basti pensare quanto può incidere la semplice consegna di un qualsiasi certificato o di un'analisi diagnostica in realtà che dispongono – o no – dell'accesso alla **banda larga** o quali tempi può richiedere un accertamento urbanistico se effettuato in un Comune della Sila o nella metropoli milanese.

Pur condividendo la necessità di un intervento che rilanci il ruolo e la funzione della Pubblica Amministrazione nel momento in cui le certezze del "libero mercato" e delle *magnifiche sorti e progressive* delle "privatizzazioni" crollano una ad una, dal mondo della finanza sino a quello – più recente – del trasporto aereo, **e avendo accettato di collaborare lealmente col Ministro della Funzione Pubblica** in una

gigantesca opera d'ammodernamento e *sburocratizzazione* della macchina statale, **ci domandiamo se ha senso** – accanto alla già accennata "centralità negativa" del lavoro – **elevare quasi a valore** la "solitudine" delle decisioni, l'autarchia delle responsabilità, **l'emarginazione della rappresentanza sindacale** in un processo così importante e profondo.

Iniziare a realizzare una riforma di tale portata cominciando dagli **aspetti "patologici"** (vedi **assenteismo**) piuttosto che da quelli **fisiologici** (vedi **carenza delle risorse ed inadeguatezza e/o discontinuità degli input**), può far assumere al legislatore **provvedimenti inutili** (il nostro Istituto di ricerca ha evidenziato, con una analisi comparata dei contratti di lavoro pubblici e privati, che le previsioni disciplinari sono addirittura sfavorevoli per i dipendenti dello Stato rispetto a quelli delle aziende private) e, comunque, rischia di indebolire il cammino da compiere.

Un cammino che, invece, può portare lontano se fatto assieme alla legittima rappresentanza dei lavoratori che peraltro, in tutti questi anni, non ha mai cessato di dare ampia prova di senso di responsabilità e di visione degli interessi generali del Paese.

Disegno di Legge 847

Analisi

Il disegno di legge 847, intitolato "Delega al governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico", è stato presentato dal ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Renato Brunetta, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, Giulio Tremonti.

È stato comunicato alla presidenza del Senato il 26 giugno 2008, in data antecedente alla approvazione del decreto legge 112 (oggi legge 133/08) che pure contiene alcune disposizioni – ad esempio, quella sulle fasce di reperibilità in caso di malattia e l'altra sugli obblighi di certificazione medica delle stesse – che incidono profondamente sotto il profilo normativo e disciplinare del pubblico impiego.

Consta di sei articoli, il primo dei quali delega l'esecutivo ad adottare entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge uno o più decreti legislativi di riforma del decreto legislativo 165 del 30 marzo del 2001, con particolare riferimento alla disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Gli articoli

Articolo 1

Sono sei gli obiettivi indicati al comma 1 dell'articolo 1; sostanzialmente, lo scopo principale che l'Esecutivo intende perseguire è quello di allineare il lavoro pubblico al lavoro privato, agendo sulla contrattazione collettiva, adeguando agli standard internazionali la valutazione del personale e l'efficienza delle strutture, valorizzando il merito, introducendo dei meccanismi premiali e un più rigoroso sistema di responsabilità, affermando, infine, il principio che l'accesso al lavoro pubblico e la progressione di carriera avviene in base ai concorsi.

Rispetto a quanto contenuto nel comma 1 dell'articolo 1 si formulano alcune osservazioni. In fase di premessa, il presentatore del disegno di legge ha indicato fra gli obiettivi da perseguire il miglioramento del sistema di formazione dei dipendenti pubblici, indicazione assolutamente condivisibile che, però, non si ritrova nel testo del provvedimento. È quindi opportuno non solo inserire il riferimento alla formazione del personale, ma anche indicare la stessa come una preconditione necessaria per l'avvio del processo di riforma della pubblica amministrazione.

La ricerca spasmodica di un allineamento fra settore pubblico e privato presenta un difetto di origine fondamentale; non si può infatti sottacere come la pubblica amministrazione abbia dei valori di riferimento diversi rispetto a quelli di un investitore privato che è interessato, prima ancora che al bene collettivo e comunitario, al proprio personale business. Al pubblico, il cittadino utente chiede servizi, sicuramente costosi, ma che non possono essere demandati al settore privato, come, ad esempio, la sicurezza o l'universalità dell'assistenza sanitaria.

Se poi il legislatore volesse insistere sulla convergenza fra pubblico e privato, allora occorre ribadire come serve un consistente investimento per implementare il bagaglio professionale e di conoscenze dei dipendenti pubblici, sui quali si ripercuote altresì un deficit strutturale caratterizzato da un pesante ritardo informatico e dalla difficoltà di adeguare i luoghi di lavoro pubblici alla normativa vigente, principalmente in materia di sicurezza e salute. Se così non fosse, si rischierebbe di andare ad incidere sulle regole comportamentali, senza peraltro migliorare il risultato finale per il cittadino utente.

Sempre con riferimento al comma 1, l'indicazione degli standard internazionali di qualità è troppo evasiva rispetto alle esigenze del Paese; non è detto, infatti, che l'applicazione pedissequa di schemi adottati altrove porti con sé gli effetti sperati in termini di efficienza ed efficacia. Meglio sarebbe anche in questo caso rinviare ad un confronto con gli attori del cambiamento, in primis il sindacato, per l'individuazione di meccanismi di valutazione del personale e delle strutture confacenti al caso italiano. Lo stesso concetto di "standard", abbondantemente usato anche in altri provvedimenti di legge – si pensi alla "bozza Calderoli" sul federalismo fiscale – non tiene conto della situazione del Paese reale. In questo senso, è quasi superfluo ricordare le profonde differenze in termini di

infrastrutture fra nord e sud, ma anche fra grandi centri urbani e piccole località di montagna, che si traducono in minori opportunità e, conseguentemente, in ridotti servizi per il cittadino utente.

Appare altresì superflua la necessità espressa dal disegno di legge di definire un più rigoroso sistema di responsabilità dei dipendenti pubblici. Già oggi, il personale dipendente da una amministrazione pubblica è passibile di licenziamento, addirittura senza preavviso. La conferma del concetto appena espresso arriva dall'analisi dei contratti collettivi di lavoro del pubblico impiego rapportati a quelli del settore privato, dai quali si evince come, in base alle previsioni contrattuali vigenti, rischi maggiormente il licenziamento un dipendente di un ente locale piuttosto che un ferroviere, un metalmeccanico o un bancario.

I seguenti commi dall'articolo 1 del disegno di legge 847 riguardano l'iter per l'approvazione dei decreti legislativi; una seconda delega al governo per eventuali disposizioni integrative e correttive da emanarsi entro 24 mesi; il collegamento all'articolo 117 della Costituzione sulla competenza legislativa; la previsione di una disciplina speciale per la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Si osserva, a tal proposito, come, al comma 2, non sia previsto in alcune fase l'intervento del sindacato, che potrebbe però essere convocato in sede di audizione parlamentare. Sarebbe, comunque, opportuno che il ministro delegato convocasse le organizzazioni sindacali in via preventiva, in fase di elaborazione dei decreti legislativi, così da individuare una soluzione condivisa.

Articolo 2

Il successivo articolo 2 detta i Principi e i criteri in materia di contrattazione collettiva e integrativa e funzionalità delle amministrazioni pubbliche.

Si tratta di una delega al governo ad emanare uno o più decreti legislativi volti nelle intenzioni del legislatore ad assicurare una più netta separazione tra le materie sottoposte alla legge e quelle invece di pertinenza della contrattazione collettiva. Se attuata in tutti i suoi principi, si arriverebbe ad una profonda trasformazione delle relazioni industriali e

sindacali nel pubblico impiego, con un deciso depotenziamento della contrattazione collettiva, ma, soprattutto, si darebbe una rigidità di stampo ottocentesco ad una materia che non si presta ad un simile accentramento.

Sarebbero, infatti, materie riservate alla legge l'organizzazione degli uffici; i criteri generali, le metodologie, le procedure e le finalità della valutazione del personale; l'individuazione di strumenti premiali e di incentivazione alla produttività; il regime di responsabilità e sanzionatorio; i criteri generali per la progressione professionale e a carattere concorsuale.

Si ritiene pertanto opportuno proporre e sollecitare la cassazione della lettera b) del comma 2 dell'articolo 2, rinviando alla contrattazione collettiva quadro la definizione di regole generali, ad iniziare dall'introduzione di meccanismi premiali e di valorizzazione del merito, o, comunque, in alternativa, una riformulazione della lettera d) che prevede una verifica periodica della congruenza della ripartizione fra materie sottoposte alla legge e quelle di pertinenza della contrattazione collettiva. Rispetto a quest'ultimo passaggio, andrebbe indicato chiaramente un termine – oggi manca - nel quale gli organismi delegati e le organizzazioni sindacali si dovrebbero incontrare per la suddetta verifica.

Le successive lettere del comma 2 dalla c) alla h) introducono alcune deroghe per limitate categorie di lavoratori e per alcuni comparti (Magistratura, Polizia di Stato, Forze Armate); la previsione dell'inserimento automatico delle disposizioni legislative inderogabili nei contratti collettivi (lettera e); l'individuazione di criteri di regolazione per la contrattazione integrativa (lettera f); la predisposizione di uno schema standard per la rilevazione dei costi sempre per la contrattazione integrativa (lettera g); il potenziamento delle amministrazioni di controllo e vigilanza attraverso il trasferimento di personale in mobilità.

È opportuno esprimere delle osservazioni almeno su due delle lettere sopra ricordate: la e) e la f). L'inserimento automatico di disposizioni legislative inderogabili – soprattutto se su materie prima definite in sede di contrattazione collettiva – rappresenta un duro colpo alla dialettica fra le parti, riducendo i necessari margini di confronto. Se a ciò si aggiunge quanto indicato nella lettera f), e cioè la possibilità di fissare dei rigidi tetti per la contrattazione integrativa, significa approdare ad un modello nel quale i lavoratori,

nell'ambito delle proprie organizzazioni di rappresentanza, non possono trattare alcun miglioramento economico e normativo, con il risultato di alimentare la conflittualità e, con essa, pregiudicare ogni tentativo di migliorare l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione.

La seguente lettera i) del comma 2 dell'articolo 2 è dedicata alla esplicitazione dei criteri direttivi che dovrebbero portare alla riorganizzazione dell'Aran, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni e, con essa, al riordino delle procedure inerenti la contrattazione collettiva ed integrativa. Sei i punti focali individuati dal legislatore: il rafforzamento dell'indipendenza dell'Aran dalle organizzazioni sindacali con la revisione delle incompatibilità; il contemporaneo rafforzamento del potere di rappresentanza in seno all'Aran di regioni ed enti locali; la ridefinizione dell'intera struttura e delle competenze dei comitati di settore; la riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione; la modificazione, in coerenza con il settore privato, della durata di vigenza dei contratti, facendo coincidere la parte giuridica e normativa con quella economica; maggiori controlli sui contratti collettivi integrativi in ragione del rispetto dei vincoli di bilancio.

Anche in questo caso è possibile formulare diverse osservazioni, ricordando come l'Ugl Ministeri abbia formulato, in occasione di precedenti incontri in sede ministeriale, una precisa richiesta che va nel senso di garantire la partecipazione democratica in seno all'Aran, che deve essere terza rispetto alle parti coinvolte nella trattativa.

Ciò detto, l'indipendenza dell'Aran, come anche la propria efficienza ed efficacia, non è necessariamente connessa all'esclusione a priori dei dirigenti sindacali dal novero di coloro che possono legittimamente ricoprire un incarico all'interno dell'Agenzia. La stessa formulazione del disposto laddove si parla di "periodi antecedenti e successivi allo svolgimento dell'incarico" lascia perplessi, in quanto non si capisce il motivo per il quale il presidente, o uno qualsiasi dei membri dell'Agenzia, terminato il mandato, non possa aderire ad un sindacato ed eventualmente ricoprire degli incarichi. Si rammenta, infatti, che la possibilità di fare attività sindacale è un diritto costituzionalmente riconosciuto. Piuttosto che introdurre una incompatibilità nei confronti di coloro che sono stati iscritti o hanno avuto incarichi dirigenziali in una organizzazione sindacale, meglio sarebbe – sulla

falsariga del contenuto della lettera d), comma 2, articolo 3 sempre del disegno di legge 847 – adottare il criterio della elevata professionalità.

Per quanto attiene ai punti seguenti: la necessità di rafforzare il potere di rappresentanza di regioni ed enti locali è reale, ma dovrà raccordarsi con la discussione in atto relativamente alla riforma dello Stato con particolare riferimento al federalismo; di eventuale riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione si dovrà in un attento confronto con le organizzazioni sindacali, come anche per il rafforzamento del regime dei controlli sulla contrattazione integrativa; la modificazione della durata dei contratti con riallineamento di parte normativa e di parte economica, peraltro non sicura neanche nel settore privato alla luce dei recenti sviluppi delle trattative fra le parti sociali, può caricare di pressione eccessiva la tornata di rinnovi contrattuali.

Il disposto dell'ultima lettera del comma 2 sulla imputabilità della spesa per il personale rispetto ai servizi erogati e le modalità di pubblicità degli atti di spesa per il personale andrebbe esteso, in un'ottica di piena trasparenza, anche alle consulenze esterne che spesso costano di più di un dipendente pubblico, ma producono – in termini di beni e servizi – di meno.

Articolo 3

Il successivo articolo 3 consta di tre commi, l'ultimo dei quali precisa che dalla attuazione della delega in materia di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche non possono derivare oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

L'obiettivo del legislatore è di approdare a standard qualitativi ed economici migliori rispetto agli attuali attraverso una serie di passaggi: predisposizione di un sistema di valutazione connesso a standard di qualità anche internazionale; obbligo per ogni amministrazione di introdurre degli indicatori di produttività e dei misuratori della qualità; l'estensione della valutazione a tutto il personale dipendente.

Il quadro è completato dal disposto della lettera d) che prevede l'istituzione, presso il Dipartimento della funzione pubblica, di un organismo centrale con il compito di certificare i sistemi di valutazione adottati dalle singole amministrazioni. Dell'organismo

fanno parte personalità con elevata professionalità che prestano gratuitamente la loro attività.

Anche per l'articolo 3 vale quanto osservato in precedenza: l'introduzione di meccanismi di valutazione delle performance destinati a cambiare profondamente il rapporto fra lavoratore dipendente ed amministrazione e fra questa e il cittadino utente necessita, per la propria delicatezza, di un confronto con le organizzazioni sindacali.

Articolo 4

L'articolo 4 è dedicato alla parte della delega relativo al merito e alla premialità. Si tratta di principi e criteri vincolanti per la contrattazione collettiva, volti a favorire l'affermazione dei principi di selettività e della concorsualità nella progressione di carriera. Si tratta di sei criteri direttivi, il primo dei quali prevede siano stabilite percentuali minime di risorse da destinare al merito e alla produttività del singolo lavoratore e non attraverso una erogazione generalizzata. Si prevede altresì di destinare parte delle risorse derivanti da razionalizzazioni e ristrutturazioni al personale direttamente e proficuamente impegnato; di stabilire che le progressioni meramente economiche avvengono secondo principi di selettività; di riservare una quota degli apicali all'accesso dall'esterno. Le progressioni di carriera potranno avvenire soltanto attraverso concorso pubblico con una quota massima del 50% per il personale interno. Infine, il personale dipendente coinvolto in progetti innovati potrà beneficiare di ulteriori meccanismi premiali.

L'articolo 4, come i precedenti, si presta a delle osservazioni e a dei rilievi critici che possono essere risolti soltanto attraverso un confronto con le organizzazioni sindacali e in sede di contrattazione. In particolare, ci si riferisce alle percentuali minime di risorse da destinare al merito e alla produttività; a quanta parte del recuperato debba essere poi ridistribuita al personale direttamente impegnato; a come valorizzare la partecipazione a progetti innovativi; alle stesse progressioni di carriere, per le quali il criterio concorsuale non può comunque sostituire *tout court* l'elemento anagrafico, soprattutto per determinate categorie e mansioni.

Articolo 5

L'articolo 5 del disegno di legge 847 detta i principi e i criteri per l'espletamento della delega in materia di dirigenza pubblica. Già nel primo comma si evidenzia la ratio del provvedimento governativo che è volto ad inserire dei meccanismi di valutazione e di gestione propri del settore privato. È opportuno osservare – per inciso - come non sempre il settore privato presenta delle performance migliori rispetto al pubblico, anzi, se guardiamo all'andamento della Borsa sembrerebbe il contrario; l'affermazione contenuta nel comma in oggetto sembra quindi denotare una sorta di pregiudizio negativo nei confronti della Pubblica Amministrazione. In questo senso, sarebbe auspicabile emendare il comma stesso inserendo prima delle parole "utilizzando anche i criteri di gestione e di valutazione del settore privato" il termine "eventualmente" e dopo le stesse "e, comunque, i migliori standard di valutazione adottati nelle pubbliche amministrazioni".

Sono nove le lettere che compongono il successivo comma 2 dell'articolo 5 con il quale si elencano i principi direttivi. Secondo il legislatore, il governo dovrà adottare uno o più provvedimenti volti ad assicurare la piena autonomia e la responsabilità del dirigente nella gestione delle risorse umane con una competenza esclusiva su alcune materie (individuazione dei profili professionali idonei allo svolgimento dei compiti propri dell'ufficio, valutazione del personale, utilizzo dell'istituto della mobilità); la previsione di una specifica responsabilità in caso di omessa vigilanza sulla produttività delle risorse umane disponibili; l'accesso alla dirigenza attraverso meccanismi concorsuali; la massima trasparenza nel conferimento degli incarichi; la ridefinizione e l'ampliamento delle competenze del comitato dei garanti previsto all'articolo 22 del decreto legislativo 165/01; la valorizzazione dei risultati attraverso il trattamento economico accessorio; la revisione della disciplina delle incompatibilità; la semplificazione della normativa sulla mobilità nazionale ed internazionale; il divieto di corrispondere l'indennità di risultato ai dirigenti le cui amministrazioni non hanno predisposto sistemi e meccanismi di valutazione.

Con riferimento al comma 2, si osserva quanto segue. L'individuazione dei profili professionali, la valutazione del personale, il riconoscimento degli incentivi alla produttività e l'utilizzo della mobilità sono tutti argomenti che non possono essere affrontati dal

dirigente dell'amministrazione senza un confronto preventivo e costante con le organizzazioni sindacali, sia in fase di contrattazione integrativa che in *itinere*.

L'accesso per concorso e la massima trasparenza negli incarichi sono aspetti sicuramente condivisibili e da sostenere che, interpretati correttamente, rendono superfluo il riferimento alle incompatibilità contenuto nella lettera g) che di fatto potrebbe portare alla esclusione dagli incarichi dirigenziali coloro che hanno ricoperto incarichi in un sindacato o in partito politico. Per tale ragione si chiede l'abrogazione della lettera g) o, in alternativa, la cassazione del riferimento "alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori".

Si evidenzia inoltre l'assenza di un qualsiasi accenno alla disciplina della vice dirigenza che pure andrebbe valorizzata professionalmente ed economicamente.

Articolo 6

Il sesto ed ultimo articolo del disegno di legge 847 illustra i principi e i criteri in materia di sanzioni disciplinari e di responsabilità dei dipendenti pubblici.

L'obiettivo del legislatore è arrivare ad un inasprimento delle sanzioni disciplinari al fine di contrastare i fenomeni di scarsa produttività e di assenteismo nel pubblico impiego.

In via preliminare, si osserva come nella relazione che accompagna il disegno di legge non vi sia allegato nessuno studio a conferma della affermazione che la pubblica amministrazione sia meno produttiva rispetto al settore privato né tanto meno sul tasso di assenteismo. Anche in questo caso, pur comprendendo la ratio del legislatore, non si può non far notare come si sia davanti ad un evidente pregiudizio nei confronti di milioni di lavoratori pubblici, i quali, nonostante mille difficoltà di ordine economico, pratico e strutturale, comunque garantiscono ai cittadini servizi efficienti in materie fondamentali quali la salute, la sicurezza, l'istruzione.

Nell'esercizio della delega, il governo, ai sensi del disegno di legge 847, dovrà tener conto di alcuni principi direttivi che possono essere così riassunti: semplificazione delle fasi del procedimento disciplinare; diverso raccordo fra procedimento disciplinare e processo penale; definizione delle infrazioni che possono portare al licenziamento, con riferimento

anche alla presentazione di certificati medici non veritieri; contestazione del reato di truffa pure ai medici coinvolti; introdurre meccanismi più rigorosi per l'esercizio dei controlli medici in caso di malattia; obbligo di risarcimento del danno patrimoniale e di immagine da parte del dipendente fedifrago; previsione dell'ipotesi di illecito disciplinare in caso di condotta colposa e di collocamento a riposo o di licenziamento laddove il dipendente ha arrecato grave danno al normale ufficio di appartenenza; responsabilità degli organi di valutazione in caso di mancato esercizio del potere; ampliamento del potere disciplinare del dirigente.

Si osserva in relazione a quest'ultimo comma che diverse delle cose in esso contenute sono già oggetto di una legge recentemente approvata dal Parlamento. Si tratta della Legge 6 agosto 2008, numero 133, che converte il decreto legge 112, la cosiddetta manovra estiva.

Nello specifico, si segnalano alcuni aspetti. In primo luogo, il difficile collegamento fra iter disciplinare e procedimento penale. Fino a prova contraria, il cittadino è giudicato innocente; prevedere il licenziamento prima che sia terminato il processo – e, quindi, ci sia una sentenza definitiva di condanna – può avere conseguenze di ordine economico per l'amministrazione che potrebbe dover essere costretta a riassumere il lavoratore "frettolosamente" – e, soprattutto, ingiustamente - licenziato.

Disegno di legge 746

Analisi

Il disegno di legge 746, intitolato "Norme in materia di trasparenza e valutazione dell'efficienza e del rendimento delle strutture pubbliche e dei loro dipendenti. Delega al governo in materia di valutazione del rendimento delle pubbliche amministrazioni e del loro personale ed in materia di responsabilità dei dipendenti pubblici", è stato comunicato alla Presidenza del Senato in data 5 giugno 2008.

Primo firmatario è Pietro Ichino e ha fra gli altri promotori Paolo Nerozzi; esso riprende, con integrazioni, un analogo disegno di legge presentato il 22 dicembre del 2006 dai senatori Polito, Treu, Finocchiaro, Zanda, Latorre, Manzella ed altri.

Si tratta di tredici articoli, nove in più rispetto al disegno di legge S. 1233 presentato da Polito e gli altri senatori nel corso della XV Legislatura.

Gli articoli

Articolo 1

L'articolo 1 del disegno di legge definisce il principio della trasparenza nell'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni. Ciò vuol dire che il cittadino – l'estensore del disegno di legge, però, utilizza sovente il termine di consumatore o di utente – ha diritto all'accessibilità totale alle informazioni, anche attraverso internet. Un concetto, quello della trasparenza come valore, che appare condivisibile in ragione del fatto che il sindacato, in più occasioni, ha rivendicato l'importanza di informare il cittadino relativamente alla qualità della spesa pubblica, con particolare riferimento a quella per le consulenze.

Articoli 2 e 3

L'articolo 2 circoscrive l'ambito di applicazione della legge alle pubbliche amministrazioni, come individuate dalla normativa vigente (decreto legislativo 165/01 e legge 311/04), mentre il successivo articolo 3 elenca gli strumenti per l'attuazione del principio della trasparenza (programma, Autorità, portale e confronto pubblico annuale).

Articolo 4

Il programma per la trasparenza è l'oggetto del contenuto dell'articolo 4, nel quale il legislatore indica l'obbligo per le pubbliche amministrazioni, "sentite le organizzazioni civiche maggiormente rappresentative", di adottare un programma della durata triennale con l'indicazione degli obiettivi di massima e delle risorse economiche per il perseguimento degli stessi. Sempre in sede di programmazione è definito il calendario e le modalità di partecipazione al confronto annuale sul funzionamento e la valutazione delle pubbliche amministrazioni.

Si osserva, con riferimento all'articolo 4, come il termine organizzazioni civiche si presti ad interpretazioni profondamente diverse. Può quindi accadere che, in assenza di una indicazione più stringente, enti pubblici appartenenti allo stesso comparto – ad esempio, due comuni o due ministeri – pongano in essere comportamenti assolutamente difformi, convocando – in un certo senso, anche legittimamente – soggetti sociali differenti. In buona sostanza, pure un attore centrale qual è il sindacato non è certo di partecipare alla individuazione degli obiettivi da conseguire in termini di trasparenza e di accesso alle informazioni per il cittadino. È, pertanto, opportuna una riformulazione del comma 1 con l'inserimento esplicito delle organizzazioni sindacali dei lavoratori fra i soggetti da coinvolgere nella predisposizione del programma per la trasparenza.

Articolo 5

Con il successivo articolo 5 è istituita l'Autorità per la trasparenza e la valutazione delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di un organismo collegiale composto da cinque membri; sono previste delle incompatibilità di carattere politico e sindacale. Dei cinque membri, tre sono di nomina governativa, mentre gli altri due componenti sono indicati dalle regioni e dagli enti locali. La durata in carica è di quattro anni, con un possibile rinnovo; è previsto un tetto alle indennità di funzione, maggiore per il presidente rispetto agli altri membri. L'Autorità è chiamata a dotarsi di un regolamento interno, potendo altresì contare su un contingente di personale pari a venti dipendenti, ai quali si possono aggiungere, nei limiti della disponibilità di bilancio, ulteriori esperti assunti con contratto di collaborazione autonoma. Fra i compiti dell'Autorità vi è quello di promuovere la conoscenza e la diffusione delle più efficaci tecniche di trasparenza e di valutazione maturate in ambito nazionale come a livello internazionale. Ai sensi del comma 10, l'Autorità pubblica le risultanze della propria attività, assicurandone la fruibilità alle associazioni di consumatori o di utenti, ai centri di ricerca e ad altro osservatore qualificato. Il sito internet dell'Autorità dovrà essere strutturato in modo tale da assicurare ai diversi soggetti, comprese le organizzazioni sindacali, di poter pubblicare dei commenti a margine dei risultati.

L'Autorità, infine, verifica l'adozione dei programmi di trasparenza nelle diverse amministrazioni, richiamando quelle inadempienti; valuta il contenuto dei piani; verifica l'effettivo svolgimento del confronto annuale, previsto dal successivo articolo 10.

Con riferimento all'articolo 5, si formulano alcune osservazioni. In primo luogo, in un momento in cui si dibatte in generale dei costi della politica, la creazione di una nuova Autorità andrà opportunamente valutata in termini di benefici conseguiti. Fatto ciò, nulla sembra ostare contro la sua eventuale creazione purché si eviti di cadere in una sterile forma di pregiudizio nei confronti del mondo sindacale che pure emerge dalla lettura del secondo periodo del comma 2, dedicato alle incompatibilità.

Il disegno di legge non solo vieta la nomina di soggetti – a prescindere dalle capacità professionali – che abbiano ricoperto incarichi pubblici elettivi, in partiti politici o in organizzazioni sindacali (anche se non specificato, immaginiamo dei lavoratori), ma anche a tutti coloro che hanno rapporti collaborativi o di consulenza con le predette organizzazioni. La norma si estende ai tre anni precedenti.

Crediamo che una tale previsione sia assolutamente discriminatoria nei confronti di persone, assolutamente preparate ed integre sotto l'aspetto morale, pensiamo ad esempio a molti professori universitari, che, piuttosto che scrivere su determinati quotidiani, sostengono le iniziative del sindacato in materia fondamentali, quali la promozione della tutela dei diritti e della salute e la sicurezza sul lavoro. Non vediamo come si possa escludere a priori un docente universitario solo perché invece di pubblicare su *Il Sole 24Ore*, scrive su un periodico del sindacato, percependo per questo un compenso.

Per quanto attiene ai limiti massimi nei compensi, si evidenzia come la normativa introdotta dalla Legge 244/07 è stata recentemente modificata dalla Legge 133/08, per cui appare necessario riformulare il comma 5; andrà anche valutata, ai sensi della nuova normativa, la possibilità per l'Autorità, prevista nel comma 7, di assumere personale con contratto di collaborazione autonoma.

Si osserva, infine, come, nel corso del dibattito che ha anticipato la presentazione di questo disegno di legge, era emersa la possibilità che fosse il Consiglio nazionale per l'economia e il lavoro il soggetto istituzionale deputato alla valutazione della pubblica amministrazione. L'Unione Generale del Lavoro, in quel contesto, ha espresso un parere favorevole, in quanto il Cnel, per la contemporanea presenza dei rappresentanti del mondo sindacale e datoriale, può efficacemente porsi come elemento di mediazione e di garanzia per tutti i soggetti sociali.

Articolo 6

Il successivo articolo 6 è relativo al Portale della trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Attraverso di esso, si rendono accessibili i programmi delle pubbliche amministrazioni, compresi i link ad ogni singolo sito internet. Si tratterebbe di uno

strumento ulteriore, se consideriamo che, comunque, già oggi le pubbliche amministrazioni hanno degli obblighi in termini di pubblicazione sul portale; si pensi, ad esempio, al ricorso alle consulenze, che, per effetto dei provvedimenti contenuti nella Finanziaria 2008, per essere valide necessitano, appunto, di pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente interessato.

Articolo 7

L'articolo 7, ai commi 1 e 2, elenca in maniera pedissequa le fonti informative delle quali si avvale l'Autorità. Si tratta dell'Istat, del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, del Ministero dell'Economia, dell'Aran, della Banca d'Italia, della Commissione tecnica per la finanza pubblica (peraltro abrogato dalla legge 133/08, all'articolo 45, comma 3), del Sistema statistico nazionale, dell'Invalsi (per la scuola), dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali e delle diramazioni regionali, del comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato. L'Autorità potrà avvalersi anche dei contributi e dei rapporti delle organizzazioni civiche.

Si osserva come pure nel secondo comma dell'articolo 7 è riproposto il riferimento alle organizzazioni civiche, senza ulteriori specificazioni.

Articolo 8

L'articolo 8 aggiunge un comma all'articolo 21 *quater* della legge 7 agosto 1990, numero 241. Per effetto della modifica introdotta, qualsiasi provvedimento di autorizzazione e di concessione che comporti un impegno di spesa superiore a 5.000 euro acquista efficacia dopo la pubblicazione sul sito istituzionale della amministrazione interessata. È anche previsto un obbligo per il responsabile del procedimento amministrativo; è tenuto ad annotare in calce al documento cartaceo la data di pubblicazione sul sito internet.

Articolo 9

Fra i compiti della Autorità, quello previsto dall'articolo 9 del disegno di legge 746 in ordine alla previsione di indicatori quantitativi longitudinali, trasversali alle diverse amministrazioni o, comunque, stabiliti per gruppi omogenei. Si osserva come, ai sensi dell'articolo in questione, l'individuazione degli indicatori non è preceduta da un confronto con le organizzazioni sindacali, o, per utilizzare la terminologia adottata dal legislatore, con le "organizzazioni civiche".

Articolo 10

L'articolo 10 contiene la delega al governo ad adottare uno o più decreti legislativi al fine di adeguare la disciplina dei controlli interni e il sistema di valutazione del rendimento del personale della pubblica amministrazione. La delega dovrà essere esperita entro sei mesi dalla entrata in vigore della legge.

Il legislatore, al comma 2, elenca una serie di criteri e di principi direttivi; si tratta complessivamente di quindici punti, il primo dei quali prevede che il personale pubblico sia sottoposto a valutazione con periodicità definita. Le seguenti lettere b) e c) indicano per l'Autorità della definizione dei requisiti per il personale addetto al controllo e alla valutazione e degli indirizzi e dei criteri di indipendenza per l'attività di valutazione dell'efficienza degli uffici e del personale. Obblighi anche per le amministrazioni. In primo luogo (lettera d), quello di adeguare le proprie attività di valutazione alle indicazioni provenienti dalla Autorità; in secondo (lettera e), di dare la massima pubblicità e trasparenza alla attività di valutazione, pure mediante la pubblicazione sul portale istituzionale. Spetta altresì alle amministrazioni (lettera f) individuare il personale in esubero - o inadeguato alle esigenze - da avviare ai processi di mobilità; indicare nominativamente il soggetto con prestazioni nulle o di scarso rendimento ai fini dell'adozione delle relative sanzioni, compreso il licenziamento; collocare a disposizione il personale in esubero con la corresponsione della sola parte fissa dello stipendio. Fra i principi contenuti sempre al comma 2: la decadenza dai benefici, con risoluzione dal

rapporto di lavoro, per il personale in esubero che rifiuta una nuova occupazione in un definito ambito territoriale e nel rispetto della qualifica professionale (lettera i); l'attribuzione di una quota del risparmio ottenuto agli enti che hanno provveduto a rivedere la pianta organica eliminando gli esuberanti; l'attribuzione delle indennità di risultato esclusivamente sulla base delle valutazioni; obbligo per le amministrazioni di rientrare, entro un "termine ragionevole", negli indicatori di efficienza e produttività; l'organizzazione di un confronto pubblico annuale sul funzionamento di ciascuna amministrazione con la partecipazione di associazioni di consumatori o utenti, studiosi qualificati e organi di informazione (lettera o); l'attivazione di canali di comunicazione diretta (lettera p).

Per quanto attiene all'articolo 10, si osserva come siano previsti degli interventi complessi in ordine alla definizione dei criteri di valutazione del personale senza il minimo confronto con le organizzazioni sindacali dei lavoratori. Si tratta di aspetti che interessano la riqualificazione professionale, la valutazione della produttività, lo status stesso del lavoratore – che potrebbe trovarsi, suo malgrado, in esubero -, il corrispettivo economico, tutti argomenti che per la loro delicatezza impongono il massimo della riflessione. Inoltre alcuni termini impiegati dal legislatore andranno specificati meglio. Si pensi, ad esempio, alla possibilità del lavoratore in esubero di rifiutare una nuova destinazione senza incorrere nel licenziamento (lettera i) o alla quota dei risparmi da restituire alle amministrazioni in forma di incentivi per il personale dipendente (lettera l) o, ancora, alla tempistica per il rientro nei parametri di valutazione (lettera n).

Soprattutto, si evidenzia l'esclusione del sindacato dal confronto pubblico annuale sul funzionamento della pubblica amministrazione, quasi come se le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori del pubblico impiego non avessero nessun interesse a far funzionare correttamente la macchina pubblica.

Articolo 11

L'articolo 11 contiene una delega al governo ad adottare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi in materia di responsabilità disciplinare, erariale e dirigenziale dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

I principi e i criteri direttivi sono sostanzialmente quattro: la limitazione della responsabilità civile dei dirigenti amministrativi alle ipotesi di dolo e di colpa grave; la comunicazione alle procure regionali della Corte dei conti delle decisioni adottate per la riqualificazione del lavoratore in esubero, compreso l'eventuale rifiuto di accettare il trasferimento; la rilevanza dei risultati negativi della valutazione ai fini della responsabilità dirigenziale; la rilevanza del comportamento dei dirigenti che fanno decorrere i termini per l'avvio del procedimento disciplinare.

Ai sensi dell'articolo 11, il dirigente accentua le proprie prerogative di controllo e di valutazione, senza peraltro che sia previsto un confronto con le organizzazioni sindacali.

Articolo 12

L'articolo 12 fissa minimo al 30% la componente variabile dello stipendio dei dirigenti. La corresponsione dello stipendio è altresì legata alla previsione della valutazione del rendimento e all'obbligo di avviare l'azione disciplinare nei confronti dei dipendenti in esubero riqualificati, ma che rifiutano la nuova destinazione.

Il disposto del comma 4 riguarda tutto il personale dipendente che, in seguito alla valutazione effettuata, ha mostrato grave inefficienza o improduttività, ai quali le amministrazioni non possono attribuire alcun aumento retributivo. Lo stesso divieto vale anche nel caso di sovradimensionamento dell'organico. Si osserva in merito a quest'ultimo passaggio come l'eventuale sovradimensionamento dell'organico non impedisce che nell'ambito dello stesso ufficio ci siano situazioni di produttività che vanno necessariamente valorizzate pure in termini economici.

Articolo 13

Il tredicesimo ed ultimo articolo del disegno di legge 746 sostituisce e modifica il comma 3 dell'articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, numero 165 ed è relativo alla contrattazione collettiva. Il legislatore, "in coerenza con il settore privato", dispone che la contrattazione collettiva disciplina la durata dei contratti collettivi nazionali ed

integrativi; quest'ultimi possono avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. In sede decentrata, non è possibile sottoscrivere contratti integrativi in contrasto con i vincoli previsti nella contrattazione nazionale o con quelli contenuti negli strumenti di programmazione economica e finanziaria annuale e pluriennale delle diverse amministrazioni. È opportuno evidenziare come il legislatore, in fase di relazione introduttiva, abbia insistito sull'articolo 13, in quanto con esso si realizza il "principio del contrattualismo", che, secondo le sue stesse parole, "implica una piena autonomia negoziale delle parti, comprendente anche la libertà negativa, ovvero la facoltà di non stipulare il contratto quando la distanza delle posizioni reciproche non lo consenta, ovvero faccia difetto tra le parti stesse il minimo necessario di visione comune dei vincoli da rispettare e degli obiettivi da conseguire".

È intuibile come l'applicazione letterale di questo *modus operandi* potrebbe portare in brevissimo tempo all'impossibilità di negoziare qualsiasi rinnovo contrattuale, non solo in termini economici – che pure sono importanti, in un momento di evidente difficoltà delle famiglie –, ma anche sotto l'aspetto della tutela dei diritti del lavoratore, con la conseguenza di aumentare la conflittualità nel mondo del lavoro.

Si evidenzia infine il riferimento alla contrattazione territoriale che può riguardare più amministrazioni. Interpretato alla lettera, questo passaggio sembra aprire le porte alla riproposizione di una sorta di gabbie salariali nel pubblico impiego; una soluzione sostenuta da qualche commentatore che sarebbe, però, dirompente sotto il profilo della coesione sociale del Paese.