

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**N. 1781**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori SACCONI, QUAGLIARIELLO,  
CANTONI e PASTORE**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 SETTEMBRE 2007**

---

Delega al Governo per la produttività del lavoro pubblico  
secondo principi di responsabilità, gerarchia e merito e per  
la valutazione della qualità dei servizi pubblici

---

ONOREVOLI SENATORI. - Quindici anni fa, nel pieno della più grave crisi finanziaria che la nostra Repubblica abbia mai dovuto affrontare, il Governo avviò un processo molto ambizioso di riforma della pubblica amministrazione.

Cardine di questo processo era l'idea di riorientare le amministrazioni pubbliche dal formalismo dei procedimenti alla sostanza dei risultati, dagli atti ai fatti, in modo da determinare condizioni di maggiore competitività del Paese sotto il profilo sia di un contesto più favorevole per i cittadini e le imprese, sia del necessario contenimento dei costi. La via scelta per rinnovare il settore pubblico fu quindi quella di una tendenziale omologazione alle regole di responsabilità e di misurazione dei risultati proprie del settore privato, per quanto concerne sia l'organizzazione che la disciplina e gestione dei rapporti di lavoro, anche in relazione alla dichiarata volontà di diffondere le tecnologie dell'informazione.

Per questo il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, emanato in attuazione delle legge di delega 23 ottobre 1992, n. 421, è ricordato anche come legge sulla «privatizzazione del pubblico impiego».

Purtroppo i giusti obiettivi di quella riforma sono stati in gran parte mancati, per colpa della produzione torrenziale di norme nel successivo decennio che ne hanno resa incerta l'implementazione e dei molti comportamenti viziati dalle resistenze dei soggetti coinvolti che hanno deformato e svuotato l'indirizzo innovatore.

Così, l'omologazione delle amministrazioni alle regole del settore privato è rimasta in superficie, ha toccato la forma ma non ha inciso sulla sostanza. E, con qualche lodevole eccezione, le pubbliche amministrazioni

restano ancora troppo spesso lontane dagli utenti e continuano ad operare come un mondo chiuso in sé, estraneo alle esigenze del mercato, refrattario alla misurazione del costo e della qualità dei servizi, alieno da logiche di produttività e gestione manageriale.

Tutto questo deve essere cambiato! Lo impone il desiderio degli italiani di essere liberati da una spesa pubblica e da un peso fiscale insopportabili. Lo impone il bisogno di cittadini e imprese di ricevere servizi di qualità e valore adeguati. Lo impongono sviluppo e competitività del Paese, che l'amministrazione pubblica deve aiutare e non frenare.

Da qui, da questi bisogni, nasce la presente proposta rivolta ad alcuni limitati interventi correttivi secondo tre principi chiave.

Il primo è la riaffermazione della piena e autonoma responsabilità del datore di lavoro-amministrazione, così come nel privato, in materia di organizzazione degli uffici e di gestione dei servizi. Autonomia e responsabilità che sono state erose e talora svuotate, in questi ultimi dieci anni, dalla progressiva introduzione di forme di cogestione sindacale, per effetto di norme degli anni 1997-1999, dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati a partire da tale periodo e del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibile, sottoscritto da Governo e organizzazioni sindacali. L'omologazione delle pubbliche amministrazioni alle regole del settore privato non può cioè riguardare solo la forma contrattuale, ma deve investire anche la sostanza delle relazioni industriali. In questa prospettiva, appare ormai superato anche l'esperimento dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran),

creata nel 1993 per imprimere alla contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni uno spirito marcatamente tecnico e imprenditoriale, ma di fatto divenuta ormai un ufficio svuotato di responsabilità perché esecutore di accordi negoziati in altri ambiti.

Il secondo principio è il ripristino delle condizioni necessarie perché la gestione delle pubbliche amministrazioni assuma effettivamente caratteri manageriali. A questo scopo, è necessario restituire, ai dirigenti e funzionari preposti alle diverse strutture, effettivi poteri gerarchici e di gestione delle risorse umane, ma anche superare – come impone la più recente giurisprudenza costituzionale – l'abuso del cosiddetto *spoils system*, ricollegando la mobilità dei dirigenti non a logiche fiduciarie ma ai risultati effettivamente conseguiti e alle attitudini dimostrate sul campo. Va poi profondamente rivista la disciplina normativa e contrattuale in tema di selezione, valutazione, carriera e incentivazione, che in questi anni ha avviluppato gli strumenti di gestione del personale in vincoli e procedure così pesanti da renderli di fatto inutilizzabili o poco efficaci. E occorre restituire, allo strumento disciplinare, forza dissuasiva sia per quanto concerne le sanzioni, sia e ancor di più per quanto attiene a rapidità ed efficacia della loro applicazione. Il licenziamento deve rimanere l'estremo rimedio verso comportamenti illeciti o gravi insufficienze di rendimento, ma deve comunque essere recuperato come strumento effettivo, come avviene nel settore privato.

Terzo principio è la creazione – attraverso un sistema organico di misurazione dei costi e dei risultati – di un mercato virtuale delle

pubbliche amministrazioni. Un mercato in cui sia possibile confrontare e valutare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici resi nei diversi settori e aree del Paese grazie alla realizzazione di un diffuso sistema di contabilità economica per centri di costo, dopo le timide sperimentazioni degli anni trascorsi. L'obiettivo è, qui, quello di mettere cittadini e imprese, ma anche decisori politici e dirigenti, in condizione di conoscere la realtà dei servizi, le buone e le cattive pratiche, e di agire per il loro miglioramento attraverso una gestione flessibile e responsabile delle risorse umane come di quelle finanziarie.

Al centro di questo sistema di misurazione e valutazione dei servizi va messa non una nuova Autorità, ma la Corte dei conti, che deve però essere profondamente rinnovata nelle competenze e potenziata nelle strutture di supporto. Contemporaneamente, occorre realizzare davvero la radicale transizione dei controlli sulle pubbliche amministrazioni dalla legalità formale che scoraggia la responsabilità, ai risultati della gestione che la sollecitano, riformando, in coerenza con questa logica, la disciplina della responsabilità contabile e patrimoniale dei pubblici funzionari.

Le misure ipotizzate, lontane da ogni intento meramente punitivo, vogliono, al contrario innescare il circolo virtuoso della responsabilità e del merito, in un contesto ordinato – gerarchicamente e funzionalmente – ove ogni attore si muove nell'ambito del ruolo assegnato per l'obiettivo comune di Amministrazioni più autorevoli perché più leggere e più efficaci.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Delega al Governo)*

1. Al fine di assicurare la qualità dei servizi pubblici secondo logiche di gestione e di valutazione del settore privato, di realizzare adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico mediante la ricostruzione dei rapporti gerarchici, il riconoscimento di meriti e demeriti e la riconduzione dei rapporti sindacali alle migliori pratiche del settore privato, nonché di concorrere al contenimento della spesa pubblica attraverso l'economicità delle amministrazioni pubbliche, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) piena autonomia e responsabilità del datore di lavoro pubblico nella gestione delle risorse umane, attraverso l'esclusiva competenza in materia di organizzazione degli uffici, ruoli e dotazioni organiche, conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali, selezione, reclutamento, mobilità, valutazione meritocratica e carriera nonché in materia disciplinare e di licenziamento, attraverso legge, atti amministrativi o atti unilaterali di gestione;

b) ripristino di effettive condizioni di gestione manageriale nelle pubbliche amministrazioni, attraverso maggiori responsabilità e poteri gerarchici dei dirigenti e dei funzionari preposti a strutture, nonché mediante la revisione, per gli istituti retributivi anche attraverso principi da attuare in sede contrattuale, delle discipline in tema di:

1) incarichi dirigenziali al fine di adeguare la relativa disciplina alla più recente

giurisprudenza costituzionale, secondo i seguenti criteri: rigorosa delimitazione del conferimento e revoca dell'incarico su base fiduciaria per i soli responsabili degli uffici di diretta collaborazione, che non possono esercitare poteri di gestione, e, ove prevista, per la posizione monocratica di vertice dell'intera amministrazione, quale segretario generale, direttore generale o equivalente; abolizione della temporaneità per tutti gli altri incarichi dirigenziali e previsione, al contempo, di forme di mobilità e rotazione verso incarichi equivalenti con atto motivato in base alle attitudini o ai risultati, nonché di rimozione con attribuzione di incarico non equivalente in presenza di grave o reiterato non conseguimento dei risultati o inosservanza di specifiche direttive;

2) valutazione dei risultati e delle prestazioni dei dirigenti e degli altri dipendenti, mediante sistemi che assicurino effettiva selettività e differenziazione ed un congruo ambito di giudizio soggettivo del dirigente o del funzionario valutatore;

3) svolgimento della carriera e delle progressioni professionali, con soppressione di automatismi e introduzione di sistemi effettivamente selettivi;

4) attribuzione di incentivi e riconoscimenti economici e non economici, attraverso la valorizzazione in particolare degli incentivi connessi al miglioramento della produttività e del livello del servizio pubblico;

5) infrazioni e sanzioni disciplinari, con l'incremento delle sanzioni minori, attualmente non dissuasive;

6) procedimenti per la valutazione negativa e per l'applicazione di sanzioni disciplinari, attraverso procedure semplificate, anche di tipo conciliativo, per l'applicazione delle misure di gravità minore e media e per la decisione sugli eventuali ricorsi anche giurisdizionali degli interessati, al fine di garantire l'adozione della misura al massimo entro trenta giorni e la sua applicazione defi-

nitiva al massimo entro sessanta giorni dalla contestazione;

7) licenziamento dei dirigenti e degli altri dipendenti in conseguenza dei più gravi comportamenti illeciti sul piano penale, civile o amministrativo, nonché per grave carenza di risultati o di rendimento, prevedendo il licenziamento obbligatorio nel caso dei reati più gravi o reiterati contro la pubblica amministrazione;

c) effettiva omologazione delle relazioni industriali nelle pubbliche amministrazioni alle pratiche più efficienti del settore privato, in modo da ricondurre le materie di cui alla lettera a) dall'obbligo di concertazione agli usi di informazione e consultazione;

d) soppressione dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran) e trasferimento delle relative funzioni al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, in modo da assicurare, anche attraverso procedure di mobilità del personale dell'Aran verso altre pubbliche amministrazioni, un risparmio di almeno il 50 per cento rispetto al costo per il funzionamento e l'attività dell'Aran nel 2007;

e) promozione di un mercato virtuale interno delle pubbliche amministrazioni che consenta di responsabilizzare la dirigenza e di confrontare i costi fissi, in base ai quali le strutture operano, con i risultati che producono; conseguente revisione degli attuali controlli esterni e interni sulle pubbliche amministrazioni, mediante:

1) realizzazione di un sistema di contabilità economica per centro di costo, riconciliata con una contabilità finanziaria organizzata in grandi capitoli connessi alle principali funzioni e servizi delle amministrazioni;

2) monitoraggio e valutazione permanente dei servizi erogati e dei costi delle pubbliche amministrazioni;

3) attribuzione alla Corte dei conti, mediante una riforma organica, delle fun-

zioni di Autorità nazionale di valutazione e certificazione della qualità ed economicità dei servizi delle pubbliche amministrazioni, secondo i seguenti criteri: accreditamento periodico degli organismi istituiti per misurare e valutare i servizi pubblici in ambito settoriale o territoriale, inclusi i servizi di controllo interno delle singole pubbliche amministrazioni; elaborazione di indirizzi e criteri generali di monitoraggio e valutazione delle amministrazioni, inclusi *standard* e parametri per la comparazione dei servizi pubblici a livello nazionale, territoriale o di settore;

4) transizione piena ed effettiva da un sistema di controlli di legalità e formali ad un sistema di controlli di risultato sulla gestione delle pubbliche amministrazioni, attraverso la riduzione drastica dei controlli preventivi e la previsione che, salvo il caso di atti di spesa di particolare rilievo, l'esito positivo del controllo, decorso un termine breve, sia tacito;

5) riforma della disciplina sulla responsabilità contabile e patrimoniale dei funzionari pubblici con la limitazione ai casi di dolo e colpa gravissima del presupposto per l'azione di danno in conseguenza di illegittimità di atti e con la previsione, invece, dell'incidenza della valutazione della Corte dei conti sul percorso di carriera o sugli incarichi conferibili nei casi di meno grave responsabilità e nei casi di valutazione negativa della Corte dei conti sulla gestione.

## Art. 2.

### (Norme finali)

1. Al fine del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica perseguiti dalla presente legge, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno adeguano i propri ordinamenti ai principi da essa stabiliti.

2. Gli atti emanati nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, elencano

le disposizioni della legge 23 ottobre 1992, n. 421, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 ovvero di altre fonti normative da abrogare in conseguenza dell'entrata in vigore del nuovo ordinamento.