

COMMISSIONI RIUNITE

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

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Atto n. 82 (*Seguito dell'esame e rinvio*) 8

ATTI DEL GOVERNO

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

La seduta comincia alle 10.15.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Atto n. 82.

(Seguito dell'esame e rinvio).

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

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

Ivano MIGLIOLI (PD) stigmatizza con forza il comportamento assunto in questi giorni dal Ministro Brunetta, che ritiene

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

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

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

Esprime perplessità anche sul sistema di valutazione introdotto con lo schema di decreto legislativo in discussione, che appare fondato su organismi privi di auto-

nomia e soggetti all'influenza del potere politico, nonché su procedure di programmazione triennale poco flessibili, da attuare attraverso criteri di riconoscimento del merito eccessivamente rigidi, che, a suo avviso, non garantiranno una realistica gradualità nell'attribuzione dei premi e degli incentivi.

Pur riconoscendo al Ministro Brunetta di aver conseguito un certo risultato nell'attività di contrasto ai fenomeni di assenteismo, osserva che ciò è stato possibile solo attraverso lo svolgimento di una campagna mediatica volta a cavalcare l'onda emotiva dell'opinione pubblica e con lo sfruttamento dell'effetto annuncio di taluni propositi di intervento, sulla cui reale efficacia solo ora è possibile esprimere una più compiuta valutazione. Al riguardo, nell'osservare che ad una diminuzione del tasso di assenteismo nel settore del pubblico impiego non è corrisposto un concreto e misurabile incremento della produttività, fa notare che sull'azione di Governo del Ministro — ora che cominciano ad affluire dati più veritieri sugli effetti delle misure introdotte — cominciano a nutrire seri dubbi anche autorevoli esponenti della sua maggioranza e dello stesso Esecutivo (a fronte dei quali, in più occasioni, lo stesso Ministro ha minacciato di rassegnare le dimissioni).

Pur rilevando la necessità di sanzionare con la giusta severità i fenomeni di scarsa produttività — laddove presenti — ritiene che una seria riforma della pubblica amministrazione non possa prescindere da un forte investimento sul ruolo positivo dei pubblici dipendenti, che passi attraverso la valorizzazione delle loro competenze professionali e umane e faccia leva su meccanismi di partecipazione suscettibili di promuovere il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati. In conclusione, dichiara che un disegno di riforma volto a fare della pubblica amministrazione un perno fondamentale per l'erogazione di servizi universali alla cittadinanza — quindi, un progetto diverso da quello attuale, che, invece, è teso ad alimentare

inutili competizioni tra impiegati pubblici – non potrà che avere il sostegno anche del suo gruppo.

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

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

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

Occorre, inoltre, tenere presente che con la legge finanziaria per il 2009 è stata inserita una disposizione che, intervenendo in materia di rinnovi contrattuali del personale delle pubbliche amministrazioni, ha previsto che, dalla data di presentazione del disegno di legge finanziaria, decorrono le trattative per i rinnovi contrattuali, per il periodo di riferimento previsto dalle norme vigenti. Inoltre, si stabilisce che dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria le somme stanziare per i rinnovi contrattuali possano essere erogate anche mediante atti unilaterali, salvo congruaggio all'atto della

stipulazione dei contratti collettivi nazionali, fermo restando che l'importo da erogare non può andare oltre il 90 per cento del tasso di inflazione programmata per il biennio di riferimento applicato alla voce stipendio. È quindi necessario capire se tale norma, a suo avviso non condivisibile, sia ancora applicabile e come si concili con quanto stabilito dal provvedimento in esame, che di fatto va in una direzione divergente.

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

Ritiene quindi che il Governo e la maggioranza si assumerebbero una grande responsabilità anche rispetto alle modalità di uscita dalla crisi. È unanime infatti l'invito a sostenere una ripresa dei consumi come elemento fondamentale di superamento della crisi economica. Auspica quindi che vi sia una smentita da parte del Governo ritenendo che sarebbe molto rischioso prevedere lo stanziamento delle risorse nella legge finanziaria solo per la vacanza contrattuale.

Sottolinea come il suo gruppo sia disponibile a definire una soluzione che consenta di uscire dall'attuale situazione, ma lo stanziamento delle risorse per la contrattazione costituisce un elemento essenziale.

Rileva poi come con il provvedimento in esame si realizza un rinnovato primato della politica sulla amministrazione, con un cambiamento di direzione forte e pericoloso. Come avvenuto per provvedimenti adottati in altri settori, si rinviene una sorta di meccanismo in cui alla

politica spettano tutte le scelte, con piena discrezionalità, e la definizione delle risorse, senza il rispetto di regole precise. Richiama, a titolo esemplificativo, quanto previsto in merito all'agenzia di valutazione centrale: in proposito, auspica che il Ministro tenga conto di quanto evidenziato nel corso delle audizioni, con particolare riferimento a quanto sottolineato dal professor Dente, che ha definito l'agenzia un organismo privo di professionalità, autonomia e trasparenza. Al contempo, il professore ha ipotizzato la promozione di un bando internazionale per la costituzione della predetta agenzia affinché sia possibile uscire da questa situazione in maniera degna di un Paese europeo avanzato.

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

Richiama inoltre un altro profilo essenziale dello schema di decreto in discussione, che ha peraltro caratterizzato anche i precedenti provvedimenti del Ministro Brunetta: l'atteggiamento punitivo nei confronti dei pubblici dipendenti. Ritiene tale impostazione non condivisibile, analogamente agli interventi del Ministro sui giorni di malattia. In proposito, infatti, se è vero che sono diminuite le assenze per malattia nel pubblico impiego, è al contempo vero che la produttività non è aumentata e, di certo, persone che si sono ammalate hanno visto il loro salario ridursi. Considera quindi non positivo per il Paese promuovere un atteggiamento che punisce uno per educarne cento.

Rileva altresì come la decisione di distribuire gli incentivi sulla base di regole rigide rischia di generare contrasti negli

uffici producendo anche concorrenzialità tra i dirigenti in un momento in cui servirebbe invece più collaborazione.

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

Pierguido VANALLI (LNP), premesso che il suo gruppo si riconosce nelle osservazioni formulate nella precedente seduta dalla collega Dal Lago a nome di tutti e messe per iscritto nella nota consegnata alla presidenza, osserva, con riferimento agli interventi svolti dai deputati dell'opposizione, che riflessioni di carattere così ampio e generale erano appropriate al momento della discussione del disegno di legge delega, ma sono fuori luogo in questa fase, nella quale l'impianto della delega è oramai definito e si è passati alla concreta attuazione. Ne prende atto la sua stessa parte politica, la quale avrebbe voluto una riforma più attenta alle ragioni del federalismo, del localismo e del decentramento, nonché alle differenze tra le pubbliche amministrazioni dei diversi livelli di governo, ma è consapevole che quel che non è stato previsto al momento della delega non può rinvenirsi ora nei decreti attuativi. È stato portato avanti un disegno che accontentava quanti erano meno propensi ad un effettivo cambiamento ed ora non è più possibile rivedere quel disegno. È anche vero, d'altra parte, che fintantoché non sarà completata la riforma federalista mancherà un quadro d'insieme che permetta di inquadrare nella giusta luce le diverse questioni: se il federalismo fosse già una realtà, sarebbe impossibile non distinguere, al momento di una riforma come quella in esame, tra pubbliche am-

ministrazioni statali e pubbliche amministrazioni regionali e locali.

Osserva che si tratta, del resto, di una distinzione necessaria. Basti pensare alla valutazione dei dirigenti: nei comuni è impensabile che non spetti al sindaco, che è percepito dal corpo elettorale che lo elegge come il responsabile dell'amministrazione complessiva, verificare la produttività e valutare i dirigenti. Quanto alla separazione tra politica ed amministrazione, osserva che si tratta di un principio che forse ha prodotto importanti cambiamenti, ma occorre anche tenere conto che la classe politica locale è molto migliorata negli ultimi anni e che è eletta direttamente dal corpo elettorale, il quale le chiede poi conto dei risultati di gestione. Nei piccoli comuni, del resto, la legge permette già ora forme di commistione tra funzioni politiche e funzioni amministrative che normalmente non sono previste.

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

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

Lucia CODURELLI (PD) ricorda che altri deputati del suo gruppo, intervenendo in merito al provvedimento, hanno osservato come premessa che, al fine di comprendere l'esatta portata di qualsiasi disegno di riforma della pubblica ammini-

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

Fatte queste premesse, intende precisare di non poter apprezzare assolutamente i toni sguaiati, demagogici e offensivi verso i dipendenti del pubblico impiego, utilizzati in questi ultimi mesi, che rischiano di produrre conseguenze molto negative per l'efficacia dell'azione amministrativa: questi comportamenti, assunti anche da taluni rappresentanti del Governo, hanno prodotto un sentimento di estraniamento profondo, di ripiegamento su sé stessi di tutti coloro che, invece, dovevano essere i protagonisti della modernizzazione che il Ministro ha preannunciato di voler realizzare. Rileva, peraltro, che nulla di quanto preannunciato è stato fatto e che la delega di cui alla legge n. 15 non fa altro che confermare questo metodo controproducente; anche se con ritardo, i dati della Ragioneria generale dello Stato confermano che è già dalla fine del 2004 che si verifica nella « popolazione » dei dipendenti pubblici una concreta diminuzione dell'assenteismo per

malattia. Inoltre, ritiene che l'aspetto più grave di quello che definisce il « bluff mediatico » del Ministro sia l'aver fatto spendere per le visite fiscali risorse alle casse territoriali periferiche, risorse sottratte ad altre prestazioni più importanti, nonché visite inutili perché fatte in modo generalizzato, come se tutti fossero « malati immaginari » e mendaci: chiede, pertanto, allo stesso Ministro di fornire, una volta per tutte, dati ufficiali della Ragioneria generale dello Stato.

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

organizzazione dello Stato, nonché l'accentramento delle decisioni nell'ambito di un solo dicastero, con il ridimensionamento del ruolo di regioni ed enti locali, chiudono, di fatto, ogni spazio al metodo della concertazione. A questo proposito, si domanda quale sarà la posizione del gruppo della Lega Nord Padania al momento del voto sulla proposta di parere dei relatori.

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

Osserva, altresì, che le materie di contrattazione divengono praticamente inesistenti; viene impedito lo svolgimento delle elezioni delle Rsu, in modo lesivo dei diritti previsti dallo Statuto dei lavoratori; i comparti vengono accorpati senza logica, attuando così un vero e proprio « colpo di mano » che cancella la democrazia sindacale. Ritiene, poi, quasi irridente la parte del testo relativa agli incentivi, con l'individuazione di rigide « fasce », sottolineando l'inopportunità che la valutazione del singolo dipendente sia affidata alla responsabilità dei dirigenti: tale meccanismo por-

terebbe, a suo giudizio, ad una confusione nelle competenze, causando un'impossibilità di funzionamento, ma anche il raggiungimento dei propri obiettivi. Altrettanto inopportuna appare la scelta di affidare il processo valutativo non a una autorità indipendente, ma ad una Commissione ministeriale, con un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze. A suo avviso, invece, occorre garantire che i dirigenti dispongano degli strumenti per perseguire in modo efficace e credibile il raggiungimento degli obiettivi affidati, evitando di definire per legge il dettaglio dei metodi applicabili.

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

Maria Anna MADIA (PD) richiama preliminarmente l'atteggiamento non pregiudiziale che ha caratterizzato il Partito democratico sia nel corso dell'esame parlamentare della legge di delega sia rispetto allo schema di decreto legislativo in discussione. Ritene che siano indubbi gli elementi di criticità già presenti nella legge n. 15 del 2009 e tuttora riscontrabili nel provvedimento delegato; ciò nonostante il suo gruppo è tuttora disponibile ad un confronto con il Ministro Brunetta — che peraltro ha usato in questi giorni espressioni colorite da cui è opportuno prescin-

dere — perché convinto della necessità di adottare ogni intervento possibile per porre realmente la pubblica amministrazione al servizio della collettività.

Rileva, infatti, come i principi di trasparenza, efficienza, premialità e responsabilizzazione della pubblica amministrazione siano un patrimonio condiviso tra maggioranza e opposizione ed è da questi che, con umiltà, sarebbe stato opportuno partire per definire un nuovo quadro normativo.

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

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

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

vergenza con tali finalità e come i metodi seguiti vadano in una direzione opposta.

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

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

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

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

Rileva, quindi, di avere apprezzato parte dell'intervento della collega Dal Lago — che appartiene ad un gruppo di maggioranza e che presumibilmente voterà favorevolmente sul provvedimento in

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

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

Massimiliano FEDRIGA (LNP), premesso che il suo gruppo non può condividere appieno misure che limitino le autonomie territoriali, ritiene si debba in ogni caso riconoscere la buona fede del ministro, il quale, nei limiti della delega che ha ricevuto, ha svolto certamente un buon lavoro. A quanti hanno sostenuto che il sistema delle quote di premialità sarebbe ingiusto e sbagliato, in quanto impone di non corrispondere alcun trattamento accessorio ad almeno il 25 per cento del personale, fa notare che attualmente — come denunciato sul *Corriere della Sera* di oggi — vi sono amministrazioni nelle quali la totalità dei dipendenti è ammessa al premio di produttività, il che dimostra che l'attuale sistema non fun-

zione: è infatti evidente che non è possibile che in una amministrazione non vi sia neppure un solo dipendente che sia manchevole rispetto ai suoi doveri o comunque meno operoso degli altri. D'altra parte, il premio di produttività non è un diritto, è un trattamento accessorio che si aggiunge alla retribuzione: il meccanismo dell'articolo 19 dello schema in esame tende a promuovere la concorrenza tra i dipendenti pubblici verso il miglioramento dell'efficienza. Chi compie il proprio dovere, riceve comunque lo stipendio, ma il trattamento accessorio deve essere riservato a chi si sforza di fare di più e si distingue. Prevedere, come fa il testo in esame, che ogni anno ben il 75 per cento dei dipendenti di ciascuna amministrazione siano ammessi al trattamento accessorio, sia pure in misure diverse, non può certamente considerarsi frutto di un atteggiamento ostile ai lavoratori, atteso che è difficile credere che così tanti si siano distinti per impegno e dedizione.

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

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

Rileva, infine, che nell'esercizio della delega non risulta attuato un criterio direttivo cui il suo gruppo annette una particolare importanza, vale a dire quello di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), che prevedeva la possibilità di tenere conto, nei concorsi pubblici su base territoriale, del luogo di residenza dei concorrenti quando ciò sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attua-

bili o almeno non attuabili con identico risultato. Invita pertanto i relatori a tenerne conto ai fini della redazione della loro proposta di parere.

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

Ritiene che al modello centralizzato di amministrazione proposto con il provvedimento in discussione, che contrasta con i buoni propositi di federalismo perseguiti da alcuni esponenti della « compagine » governativa, debba contrapporsi, al contrario, un sistema di organizzazione pubblica più articolato e partecipato – la cosiddetta « tecnostruttura » – che si avvalga del contributo di professionalità di alto profilo interne alla stessa amministrazione, a cui occorre riconoscere un'ampia autonomia di gestione, revocabile in caso di mancato raggiungimento dei risultati. Nel manifestare perplessità circa il meccanismo degli incentivi previsto all'articolo 19, teso a definire differenti livelli di performance secondo criteri che giudica rigidi, schematici e poco attuabili, auspica l'adozione di un sistema premiante di tipo collettivo, che sappia far leva sulle capacità del gruppo di lavoro di auto-organizzarsi e riconoscere il trattamento accessorio a chi realmente lo merita, secondo modalità più flessibili. Si tratterebbe, in

sostanza, di applicare al nuovo modello di organizzazione del lavoro pubblico talune teorie moderne di psicologia sociale, rivisitate anche alla luce della riforma in senso federale dello Stato; la politica, inoltre, dovrebbe – a suo giudizio – dare per prima l'esempio e compiere un passo indietro di fronte alla possibilità di influenzare gli organi di gestione amministrativa.

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

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

Ricorda come la battaglia contro i fannulloni sia stata promossa anche dal collega Ichino, attualmente appartenente al Partito Democratico, che scrivendo su *Il Corriere della Sera* richiama la classe politica ad adottare un nuovo passo nelle relazioni industriali del Paese. Ricorda quindi come in questa fase si stiano ridisegnando i comparti e rivedendo i criteri di rappresentanza anche con l'affiancamento di quattro nuovi comparti per la fase transitoria, come previsto dall'articolo 63. Sottolinea, quindi, l'importanza di ri-

definire le relazioni industriali per avere risultati concreti poiché la parte datoriale – ovvero il Governo – e la dirigenza, devono pretendere meccanismi di premialità e la parte sindacale deve accettare tale sfida.

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

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

In tale direzione ritiene sicuramente positivi gli interventi previsti verso una sempre maggiore trasparenza e meritocra-

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

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

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

Ribadisce, in conclusione, la necessità di vincere insieme la sfida che ci si trova davanti tenendo conto anche dei messaggi costruttivi che, pur nelle critiche, sono stati formulati dai gruppi di opposizione. Auspica quindi che l'importante riforma che si sta realizzando possa essere attuata in tempi brevi, considerato che è già stato perso molto tempo e che con il provvedimento in esame — sicuramente perfettibile in alcuni aspetti — si potrà ribaltare una logica sedimentata da anni

dando un concreto segnale ai cittadini che fruiscono del servizio pubblico e che molto spesso sono quelli delle fasce più deboli, considerato che gli altri possono fare ricorso ad agenzie e a servizi privati. Un migliore funzionamento del *front office* e del *back office* è dunque, in primo luogo, un obiettivo da raggiungere in favore dei cittadini appartenenti alle fasce meno abbienti.

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

Ricorda che le riforme dell'inizio degli anni '90, basate su un'impostazione davvero riformista, hanno positivamente avviato una graduale, importante trasformazione della pubblica amministrazione basata sulla contrattazione, sul modello del lavoro privato, e sulla separazione tra politica e amministrazione. Si tratta oggi di andare avanti. La riforma del ministro Brunetta compie invece un passo indietro, restituendo alla legge e alla politica la decisione su aspetti del rapporto di lavoro che sono ormai demandati alla contrattazione, e questo nell'illusione che il legislatore possa far meglio delle parti. Il risultato, invece, non sarà una migliore amministrazione pubblica, ma una più penetrante ingerenza della politica nell'amministrazione e quindi una minore efficienza e produttività in termini di servizi ai cittadini.

Osserva che è vero che esistono pubbliche amministrazioni nelle quali il trattamento accessorio è corrisposto a tutti, ma questo deriva dall'impossibilità di va-

lutare i dipendenti in modo obiettivo e privo di discrezionalità: impossibilità che comporta che, dove si impone un sistema di valutazione affidato ai dirigenti, saranno inevitabilmente premiati non i migliori ma quelli che sono più vicini al dirigente che valuta.

Giudica poi negativamente la scelta di ridurre a due soli i comparti del pubblico impiego, ritenendo che si tratti di un'ennesima manifestazione dell'impianto centralista della riforma in esame, che non potrà che produrre risultati scadenti. Si tratta di una scelta tanto più sbagliata in quanto uno dei comparti afferisce ad un settore, quello della sanità, che investe in modo significativo le competenze delle regioni, con la conseguenza che, inevitabilmente, si instaureranno nuovi contenziosi tra lo Stato e le regioni i quali non potranno far bene alla pubblica amministrazione.

Ritiene poi che non si incentivi la produttività quando si affida ai dirigenti il compito di gestire le risorse umane occorrenti, atteso che i dirigenti di solito si disinteressano della formazione continua, rendendo poi necessario ricorrere a soggetti esterni all'amministrazione per il disbrigo di servizi o funzioni che potrebbero essere svolti dall'interno.

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

Sottolinea poi il disagio profondo che attraversa la maggioranza, all'interno della quale la Lega Nord Padania ha segnalato, anche nelle osservazioni scritte presentate alla presidenza, la circostanza che la riforma del pubblico impiego delineata dalla legge n. 15 del 2009 si pone in contrasto con altre linee riformatrici del Governo in carica, a partire dal federalismo fiscale. Si tratta, a suo parere, di un elemento di dissenso che non dovrebbe essere sotto-

giaciuto nel parere da esprimere al Governo, così da evitare compromessi motivati da ragioni di propaganda politica. Al Paese servono infatti segnali di serietà e di trasparenza da parte della politica. Anche per questo stigmatizza i toni del recente intervento del ministro Brunetta al convegno del Popolo della libertà a Cortina d'Ampezzo, i quali non aiutano certamente a creare il clima per un intervento riformista davvero efficace.

Roberto ZACCARIA (PD) invita i componenti delle Commissioni riunite I e XI a riflettere su alcuni aspetti particolarmente delicati del provvedimento in esame, che, incidendo sulla ripartizione delle competenze tra Stato e regioni, potrebbero dar luogo a futuri contenziosi dinanzi alla Corte costituzionale. In particolare, fa riferimento al comma 1 dell'articolo 72 dello schema di decreto, che fa rientrare nella competenza legislativa esclusiva dello Stato determinate materie del pubblico impiego, nel presupposto che queste possano essere univocamente ricondotte nell'ambito dell'ordinamento civile, alla luce della sostanziale privatizzazione del rapporto di pubblico impiego sancita dal decreto legislativo n. 29 del 1993: si ignora, in tal modo, la circostanza che i rapporti di lavoro nel settore pubblico sono in realtà ancora sottoposti ad un regime prevalentemente misto, in ordine al quale non appare scontata la competenza statale. Dal momento, pertanto, che su talune materie la competenza dello Stato potrebbe concorrere con quella delle regioni, ritiene sia fondamentale introdurre nel provvedimento procedure di concertazione tra i vari livelli di Governo più efficaci di quelli previsti attualmente nel testo, per esempio, all'articolo 52 (sul quale, peraltro, è mancata l'intesa in sede di Conferenza unificata), in materia di definizione delle risorse per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali.

Esprime, poi, perplessità sull'articolo 56 del provvedimento – sul quale ricorda che è stato formulato un parere contrario in sede di Conferenza unificata – osservando che sarebbe stato opportuno raf-

forzare il ruolo delle autonomie locali in ordine alla nomina del presidente dell'ARAN, che, invece, nel provvedimento viene ricompresa esclusivamente nell'ambito della responsabilità governativa. Giudica, infatti, molto debole la soluzione adottata dal Governo nel senso di « derubricare » ad un semplice parere la posizione del sistema delle autonomie sulla scelta del presidente dell'Agenzia, attese anche le rilevanti competenze in materia contrattuale che lo stesso schema di decreto attribuisce alle regioni e agli enti locali.

Infine, sempre con riferimento all'articolo 72 dello schema, richiamato in precedenza, ritiene opportuno un chiarimento in ordine a quali specifiche disposizioni del provvedimento siano riconducibili alla materia della determinazione dei livelli

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

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

La seduta termina alle 12.20.