

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

| | |
|--|----|
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI | 13 |
| SEDE REFERENTE: | |
| Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. C. 2031 Governo, approvato dal Senato (<i>Esame e rinvio</i>) | 13 |

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Giovedì 15 gennaio 2009.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.05 alle 14.15.

SEDE REFERENTE

Giovedì 15 gennaio 2009. — Presidenza del presidente della I Commissione Donato BRUNO. — Interviene il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Renato Brunetta.

La seduta comincia alle 14.55.

Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. C. 2031 Governo, approvato dal Senato.

(Esame e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che, nella riunione congiunta precedentemente svoltasi, gli uffici di presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni riunite hanno stabilito che nella giornata di oggi si svolgano le sole relazioni introduttive dei relatori sul provvedimento, per il resto rimettendo ad una successiva riunione la definizione delle modalità di organizzazione dei lavori relativi al seguito dell'esame, fermo restando che questi dovranno tenere conto di quanto deciso ieri dalla Conferenza dei Presidenti di gruppo, all'unanimità, ossia che la discussione del provvedimento in titolo dovrà essere conclusa dall'Assemblea entro giovedì 12 febbraio 2009.

Michele SCANDROGLIO (PdL), *relatore per la XI Commissione*, osserva che il disegno di legge n. 2031, approvato con modifiche dal Senato il 18 dicembre 2007 (Atto Senato n. 847), reca un'ampia delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

e alla Corte dei conti. Fa presente che, d'intesa con il relatore per la I Commissione, si è ritenuto utile ripartire l'illustrazione introduttiva distinguendo le disposizioni di più diretta competenza della XI Commissione rispetto a quelle di diretto interesse della stessa I Commissione. In particolare segnala che, come relatore per la XI Commissione, si soffermerà sulle norme relative al lavoro pubblico, recate dagli articoli 1, 2, 3, 4 e 6.

Al riguardo, giudica preliminarmente opportuno evidenziare – con riferimento alle disposizioni richiamate – che si tratta di interventi che si inseriscono nel solco di una strategia di riforma complessiva del settore, avviata e portata avanti con grande determinazione dal Governo, che ha visto già l'adozione di importanti provvedimenti di razionalizzazione e trasparenza delle strutture amministrative. Per tali ragioni, ritiene utile segnalare, in primo luogo, le numerose misure introdotte con la manovra di luglio 2008, ossia con il decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, dalla cui applicazione deriveranno risparmi di spesa per circa 7 miliardi di euro; con la manovra di luglio, in particolare, è stata disposta la soppressione di una serie di enti inutili, la trasformazione delle università in fondazioni, la riduzione delle consulenze e delle collaborazioni nella pubblica amministrazione e il rafforzamento degli obblighi di trasparenza, la riduzione dei distacchi e dei permessi sindacali, una nuova disciplina dei permessi retribuiti. Inoltre, ricorda che è stata introdotta una nuova normativa delle assenze per malattia dei dipendenti pubblici, che ha comportato una riduzione delle assenze di quasi il 50 per cento rispetto al 2007 e immediate ricadute in termini di efficienza e produttività; il decreto-legge n. 112 ha poi introdotto misure volte a « tagliare » in modo drastico gli oneri burocratici a carico di cittadini e imprese.

Osserva che nel quadro della strategia di rinnovamento del settore pubblico, peraltro, si inseriscono anche le norme, attualmente all'esame del Senato, recate dal

disegno di legge collegato alla manovra di bilancio per il 2009, che interviene in materia di reclutamento del personale nella P.A., procedure di mobilità collettiva, aspettativa dei dipendenti pubblici e trasparenza, con l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di pubblicare nel proprio sito internet le retribuzioni annuali, i *curricula vitae*, gli indirizzi di posta elettronica e i numeri telefonici dei dirigenti, nonché di rendere pubblici, con lo stesso mezzo, i tassi di assenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale di appartenenza.

Sottolinea che altri interventi in fase di realizzazione e sviluppo sono, inoltre: il Piano industriale per l'innovazione e l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione (istituita il 28 novembre 2008), con l'obiettivo di giungere in tempi brevi alla digitalizzazione della pubblica amministrazione; l'ulteriore implementazione dell'iniziativa « Reti-Amiche », che consentirà di avvicinare la pubblica amministrazione ai cittadini con l'apertura di oltre 100.000 nuovi sportelli nel 2009; la costituzione del Servizio anticorruzione e trasparenza, le cui funzioni sono state trasferite alle dipendenze del Dipartimento della funzione pubblica.

Rileva che all'interno di tale strategia complessiva si inseriscono, pertanto, le norme contenute nel disegno di legge in esame, volte a realizzare quella che è stata definita la « Fase 2 » del processo di riorganizzazione e ammodernamento della pubblica amministrazione avviato con la manovra di luglio. Osserva, peraltro, che – se allora l'obiettivo principale è stato quello di intervenire su fenomeni di inefficienza e scarsa produttività, agendo con decisione sulle cause che tendono a determinarli – con il provvedimento in esame si apre un nuovo fronte, imperniato sulla centralità delle *performances*, individuali e collettive. Così, accanto a misure volte a sanzionare l'improduttività e l'inefficienza e a rafforzare i controlli, si collocano anche importanti interventi di « premialità », volti a promuovere il merito, l'efficienza e la produttività.

Fa presente che non di rado il sistema dei *mass media* amplifica episodi di dis-servizio e inefficienza degli uffici pubblici; ma, a suo giudizio, la pubblica amministrazione italiana, tuttavia, non è solo questo. Accanto a situazioni ove gli *standard* qualitativi e di produttività risultano ancora inaccettabili – e per i quali occorre certamente sviluppare ulteriormente l'azione di rigore già avviata – vi sono, a suo avviso, numerosi esempi di grande professionalità, efficienza e innovazione: occorre, ora, riconoscere i meriti e premiare i migliori, facendo emergere i tanti esempi positivi di buona amministrazione che ci sono nel Paese, nonché promuovere la valorizzazione e la diffusione delle migliori pratiche, avendo sempre di vista l'obiettivo finale costituito dalla modernizzazione di una pubblica amministrazione che può e deve diventare il volano di una nuova fase di sviluppo del nostro Paese, sempre più al servizio e al fianco dei cittadini e delle imprese.

Venendo all'esame nel dettaglio del disegno di legge approvato dal Senato, composto di 9 articoli, fa presente che le disposizioni relative al lavoro pubblico sono, come detto, recate dagli articoli 1, 2, 3, 4 e 6, tutti ampiamente modificati e integrati nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento.

Segnala che l'articolo 1 reca una delega al Governo, da esercitarsi entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge, per l'adozione di uno o più decreti legislativi volti a riformare la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e della relativa contrattazione collettiva per il raggiungimento di specifici obiettivi, quali il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della contrattazione collettiva, l'introduzione di sistemi, interni ed esterni, di valutazione, la valorizzazione del merito attraverso determinati meccanismi premiali, la definizione di un sistema di responsabilità dei dipendenti pubblici, il rafforzamento del principio di concorsualità per l'accesso al pubblico impiego e per

le progressioni di carriera, il miglioramento del sistema di formazione dei dipendenti pubblici.

Osserva che l'articolo 2 reca una delega al Governo finalizzata a modificare la disciplina della contrattazione collettiva nel settore pubblico al fine di conseguire una migliore organizzazione del lavoro e ad assicurare il rispetto della ripartizione tra le materie sottoposte alla legge, ad atti organizzativi e alla determinazione autonoma dei dirigenti e quelle sottoposte alla contrattazione collettiva. Tra i principi e criteri direttivi vi sono: il riordino delle procedure di contrattazione collettiva nazionale, in coerenza con il settore privato; l'individuazione di criteri per la fissazione di vincoli alla contrattazione collettiva al fine di assicurare il rispetto dei vincoli di bilancio; la previsione, ai fini dell'accertamento dei costi della contrattazione integrativa, di uno schema standardizzato di relazione tecnica recante i contenuti minimi necessari per la valutazione degli organi di controllo sulla compatibilità economico-finanziaria; il potenziamento delle amministrazioni interessate al controllo attraverso il trasferimento di personale in mobilità; la riforma dell'ARAN, con particolare riguardo alle competenze, alla struttura ed agli organi della medesima Agenzia, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Si sofferma, quindi, sull'articolo 3, che reca una delega al Governo finalizzata alla revisione della disciplina del sistema di valutazione delle prestazioni delle strutture pubbliche e del personale dipendente, in primo luogo prevedendo l'obbligo di predisporre un sistema di indicatori di produttività in ordine alla valutazione del rendimento del personale, correlati agli obiettivi assegnati e alla pianificazione strategica. Tra i principi e criteri direttivi vi sono: la confrontabilità tra prestazioni omogenee delle pubbliche amministrazioni, a tal fine stabilendo annualmente indicatori di andamento gestionale, comuni alle diverse amministrazioni pubbliche o stabiliti per gruppi omogenei di esse, da adottarsi all'interno degli strumenti di programmazione, gestione e controllo e

negli strumenti di valutazione dei risultati; il riordino degli organismi che svolgono funzioni di controllo e valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche; l'istituzione, nell'ambito della procedura di riordino dell'ARAN, di un organismo centrale autonomo e indipendente operante in collaborazione con Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze e con il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, eventualmente in raccordo con altri enti o istituzioni pubbliche, avente il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, garantire la trasparenza dei sistemi di utilizzo delle forme informative e di controllo degli obiettivi raggiunti ed assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale, informando annualmente il Ministro per l'attuazione del programma di Governo sull'attività svolta; la totale accessibilità dei dati relativi ai servizi resi dalla pubblica amministrazione tramite la pubblicità e la trasparenza degli indicatori e delle valutazioni operate da ciascuna pubblica amministrazione; l'ampliamento dei poteri ispettivi.

Fa presente che l'articolo 4 reca una delega al Governo per l'introduzione nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni di strumenti volti alla valorizzazione del merito e di metodi finalizzati all'incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa. Per il perseguimento di tali obiettivi, alla contrattazione collettiva viene attribuito un ruolo centrale, nel rispetto dei principi di selettività e di concorsualità nelle progressioni di carriera e nel riconoscimento degli incentivi. Osserva che tra principi e criteri direttivi per l'adozione dei decreti legislativi sono contemplati i seguenti: la fissazione di un ammontare minimo di risorse al merito e alla produttività, sulla base della valutazione del contributo e del rendimento del singolo dipendente in relazione al risultato, escludendo la corresponsione generalizzata ed indifferenziata di indennità e premi incentivanti a tutto il

personale; la previsione che la valutazione positiva conseguita dal dipendente in un congruo arco temporale sia titolo rilevante ai fini della progressione in carriera e dei concorsi riservati al personale interno; la destinazione al personale coinvolto nei processi di ristrutturazione e razionalizzazione di parte delle economie conseguite con risparmi sui costi di funzionamento; l'applicazione dei principi di selettività nelle progressioni meramente economiche; la previsione di una riserva di accesso dall'esterno alle posizioni economiche apicali nell'ambito delle rispettive aree funzionali, anche tramite un « corso-concorso » bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione; la previsione che le progressioni di carriera avvengano per concorso pubblico, limitando la riserva da destinare al personale interno ad una quota comunque non superiore al 50 per cento; l'individuazione di criteri premiali per il personale coinvolto in progetti innovativi che ampliano i servizi al pubblico, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

Passando all'articolo 6, rileva che esso reca una delega al Governo in materia di sanzioni disciplinari e di responsabilità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, con l'obiettivo di potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici e di contrastare i fenomeni di scarsa produttività e di assenteismo. Tra i principi e criteri direttivi segnala: la previsione che il procedimento disciplinare possa proseguire e concludersi anche in pendenza del procedimento penale, (anche con meccanismi di raccordo tra i due procedimenti); la previsione di ipotesi di infrazioni di particolare gravità che comportino il licenziamento; la previsione di meccanismi rigorosi per l'esercizio dei controlli medici durante il periodo di assenza per malattia del dipendente, con responsabilità a carico del medico che concorra alla falsificazione di documenti attestanti lo stato di malattia ovvero violi i canoni di diligenza professionale nell'accertamento della patologia; la previsione, a carico del dipendente responsabile, dell'obbligo del risarcimento del danno patrimoniale, pari al compenso

corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché del danno all'immagine subito dall'amministrazione; la previsione del divieto di attribuzione di aumenti retributivi ai dipendenti di uffici o strutture risultati responsabili di grave inefficienza e improduttività; la previsione di illecito disciplinare in relazione alla condotta colposa del pubblico dipendente che abbia determinato al condanna della pubblica amministrazione al risarcimento di danni; la previsione di procedure e modalità per il collocamento a disposizione ed il licenziamento, nel rispetto del principio del contraddittorio, del personale che abbia arrecato grave danno al normale funzionamento degli uffici di appartenenza per inefficienza o incompetenza professionale; la previsione di ipotesi di illecito disciplinare nei confronti dei soggetti responsabili, per negligenza, del mancato esercizio o della decadenza dell'azione disciplinare; la previsione della responsabilità erariale dei dirigenti degli uffici in caso di mancata individuazione delle unità in esubero; l'ampliamento dei poteri disciplinari assegnati al dirigente; l'abolizione dei Collegi arbitrali di disciplina vietando espressamente la loro istituzione in sede di contrattazione collettiva.

In conclusione, giudica evidente che il dibattito nel Paese su efficacia, efficienza ed economicità della amministrazione pubblica è aperto da tempo, tanto che si sono già registrate significative convergenze di opinioni su tali tematiche, come emerge anche dall'esito del voto al Senato sul disegno di legge in esame. A suo avviso si tratta, ora, di approfondire – in tempi rapidi – i profili di interesse di questo testo, nella consapevolezza della validità di un provvedimento che appare ad oggi diffusamente condiviso.

Giorgio Clelio STRACQUADANIO (PdL), *relatore per la I Commissione*, premesso che intende svolgere una relazione di carattere politico, la introduce dando lettura di una lettera *e-mail* da lui ricevuta in questi giorni, in qualità di relatore per la I Commissione, da parte di un gruppo

di dipendenti di un'amministrazione comunale. In proposito, osserva come da tale lettera emerge la piena condivisione del provvedimento in esame da parte della grande maggioranza dei dipendenti pubblici, che sostengono con forza l'operato del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Teresa BELLANOVA (PD), interrompendo il deputato Stracquadanio per porre una questione di carattere procedurale, mette in evidenza l'assoluta irrivalenza dell'introduzione del relatore per la I Commissione, domandandosi se egli non intenda anche passare all'illustrazione degli articoli di più diretta competenza della stessa I Commissione. In ogni caso, fa notare che l'iniziativa dei dipendenti comunali testé richiamata - se effettuata durante i normali orari di lavoro - configurerebbe precisamente un esempio di ciò che lo stesso ministro Brunetta ritiene che i lavoratori pubblici non debbano fare nel corso della prestazione del servizio.

Giorgio Clelio STRACQUADANIO (PdL), *relatore per la I Commissione*, nel ribadire che la sua relazione intende avere natura politica e non tecnica, ricorda che il Senato ha approvato il provvedimento in titolo nel dicembre del 2008, dopo un esame lungo e approfondito avviato nel luglio scorso, che ha visto un dibattito ampio tra le forze politiche, oltre che l'accoglimento di numerosi emendamenti presentati dai gruppi di opposizione e lo svolgimento di una articolata serie di audizioni. Poiché, peraltro, tale provvedimento è collegato alla manovra di finanza pubblica per l'anno 2009 ed è configurato come una legge di delegazione, è - a suo giudizio - evidente che occorre ora procedere alla sua rapida approvazione, per evitare che i decreti attuativi da emanare intervengano in tempi eccessivamente lunghi, compromettendo la sollecita applicazione di principi che possono essere considerati ormai universalmente condivisi.

Sottolinea che è sua opinione che in un sistema bicamerale serio non debba ripetersi un identico iter di esame dei progetti

di legge, bensì sia necessario concentrarsi sull'approfondimento di specifiche questioni. In sostanza, ritiene che il disegno di legge trasmesso dal Senato debba essere approvato senza ulteriori modifiche anche dalla Camera: per tale ragione, invita i gruppi di opposizione a non intestarsi su una battaglia emendativa di natura ostruzionistica, puntando invece al merito delle questioni. In caso contrario, paventa il rischio che la definitiva approvazione del testo giunga non prima della primavera, con conseguente allungamento dei tempi per l'adozione dei decreti delegati, il che rappresenterebbe, da parte del Parlamento, una prova contraria allo spirito di produttività ed efficienza che il provvedimento in esame intende perseguire.

Sesa AMICI (PD), intervenendo sulle modalità di svolgimento dei lavori in Commissione, rileva che, mentre il relatore per la XI Commissione ha correttamente esposto – sia pure con una relazione ricca di elementi di natura politica – il contenuto degli articoli 1, 2, 3, 4 e 6, il relatore per la I Commissione non ha fatto alcun cenno agli articoli di competenza di quest'ultima. Giudica tale comportamento offensivo nei confronti dei colleghi deputati in quanto estraneo alle normali modalità di lavoro seguite nella stessa I Commissione e in quanto basato sul presupposto che la Camera dei deputati non possa aggiungere alcunché di utile al lavoro svolto dal Senato.

Giorgio Clelio STRACQUADANIO (PdL), *relatore per la I Commissione*, preme che, se la sua scelta ha offeso qualcuno, se ne scusa, chiarisce che ha preferito, proprio in un'ottica di efficienza e di produttività del lavoro parlamentare, svolgere una relazione di natura politica, ritenendo ciò preferibile alla mera illustrazione del contenuto tecnico del provvedimento, per la quale ci si può utilmente rifare alle schede predisposte dagli uffici della Camera. In altre parole, ritiene più efficace e serio, sotto il profilo della fruttuosità del lavoro parlamentare, impostare un confronto politico sul provvedimento

piuttosto che limitarsi a dare lettura di schede analitiche di carattere tecnico. Si dichiara in ogni caso pronto a integrare la propria relazione, ove necessario.

Donato BRUNO, *presidente*, fa presente che il compito del relatore, quanto meno nella seduta introduttiva, è anche quello di illustrare alle Commissioni riunite gli articoli di più diretto interesse della Commissione di appartenenza. In tal senso, pur prendendo atto delle considerazioni politiche svolte dal relatore per la I Commissione, invita quest'ultimo ad illustrare alle Commissioni il contenuto degli articoli 5, 7, 8 e 9.

Giorgio Clelio STRACQUADANIO (PdL), *relatore per la I Commissione*, riferisce che l'articolo 5 tende alla revisione della disciplina in materia di dirigenza pubblica in vista, in sostanza, delle seguenti finalità: affermare la piena autonomia e responsabilità del dirigente, in qualità di datore di lavoro pubblico, nella gestione delle risorse umane; orientare in senso meritocratico la disciplina dell'accesso alla dirigenza, prevedendo, in particolare, il ricorso a procedure selettive pubbliche concorsuali per l'accesso alla prima fascia dirigenziale e prevedere la riduzione delle quote percentuali di dotazione organica entro cui è possibile il conferimento degli incarichi ai dirigenti non appartenenti ai ruoli ed ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione; e prevedere che la componente della retribuzione legata al risultato per i dirigenti sia fissata in una misura non inferiore al 30 per cento della retribuzione complessiva.

L'articolo 6 prevede che la vicedirigenza possa essere istituita e disciplinata esclusivamente ad opera e nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento, che ha facoltà di introdurre una specifica previsione al riguardo, e che il personale in possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente possa essere destinatario della disciplina della vicedirigenza soltanto a seguito dell'avvenuta istituzione di que-

st'ultima da parte della contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento.

L'articolo 7 prevede il conferimento di ulteriori attribuzioni al CNEL, per il cui elenco rinvia alla lettura dell'articolo.

L'articolo 8 prevede che la Corte dei conti possa effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento e comunicare al ministro competente eventuali gravi irregolarità gestionali da essa accertate, in modo che questi possa se del

caso disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa.

Il ministro Renato BRUNETTA dichiara che il Governo non intende intervenire nella seduta odierna.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.30.