

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il disegno di legge in esame delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, intesi a modificare la disciplina relativa a taluni profili del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, disciplina recata dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ciò allo scopo di ottimizzare la produttività del lavoro pubblico

Attesa la necessità – precisata, in via generale, all’articolo 1, comma 1, lettera a) del disegno di legge in esame – di garantire la convergenza del mercato del lavoro pubblico con quello del lavoro privato, i suddetti decreti legislativi dovranno introdurre misure conformi ai principi e criteri direttivi enunciati all’articolo 1, comma 1, precisati e sviluppati nelle successive disposizioni.

Attraverso interventi che incidono, in generale, sull’organizzazione del lavoro pubblico, si intendono, dunque, conseguire obiettivi connessi all’accrescimento della produttività del lavoro, al fine ultimo di assicurare – senza tralasciare la garanzia della trasparenza, pubblicità ed accessibilità dei dati – il rafforzamento della tutela degli interessi pubblici e dei livelli essenziali delle prestazioni rese agli utenti.

Si tratta con tutta evidenza di obiettivi che possono essere conseguiti principalmente attraverso il riconoscimento della centralità delle *performances* individuali e collettive, alle quali è pertanto necessario ancorare, da un lato, la disciplina relativa alla premialità ed alla meritocrazia e, dall’altro – affinché sia garantita l’esigenza di segno opposto di sanzionare l’improduttività e l’inefficienza – la disciplina concernente le ipotesi di responsabilità, i meccanismi di controllo, nonché i poteri e le sanzioni disciplinari.

Lo schema di provvedimento legislativo in esame, dalla cui attuazione non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, è redatto in sei articoli.

L’**articolo 1** reca la delega al Governo ad emanare, entro nove mesi dall’entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi volti a modificare la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, di cui all’articolo 2, comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, e della contrattazione collettiva. E’ altresì prevista una delega volta a coordinare le disposizioni del presente schema di provvedimento e dei successivi decreti di attuazione con le disposizioni contenute nel predetto decreto legislativo.

Le modifiche al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, si rendono necessarie per adeguare la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche alle esigenze di efficienza, efficacia e produttività, nell'ottica della convergenza del mercato del lavoro pubblico con quello del lavoro privato.

In particolare, il comma 1, nelle lettere dalla a) alla f), indica i principi generali entro i quali dovrà esercitarsi la delega, fissando gli obiettivi primari da raggiungere: il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della contrattazione collettiva, l'introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione volti a garantire un'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità, la valorizzazione del merito cui ricollegare meccanismi premiali, la definizione di un sistema rigoroso 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.

Nei successivi due commi è descritto l'iter procedurale per l'adozione dei decreti legislativi di attuazione, che prevede la proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, il concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e la trasmissione alla Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ed alle Commissioni parlamentari competenti, al fine di acquisirne i prescritti pareri.

Il comma 3 dell'articolo in esame prevede, infine, che entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di attuazione della delega di cui al comma 1, il Governo può emanare, sulla base dei medesimi principi e criteri direttivi, ulteriori provvedimenti legislativi correttivi e integrativi della disciplina in esame. Il successivo comma 4 stabilisce che gli stessi decreti legislativi di cui al comma 1 individueranno le disposizioni rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, della Costituzione e quelle contenenti principi generali dell'ordinamento giuridico. L'ultimo comma prevede espressamente che i criteri di delega si applicano alla Presidenza del Consiglio dei Ministri solo in quanto compatibili con lo specifico ordinamento, e nel rispetto delle funzioni di indirizzo e coordinamento.

L'**articolo 2** è finalizzato a modificare la disciplina della contrattazione collettiva nel settore pubblico, in considerazione della necessità di assicurare una più netta ripartizione tra

le materie sottoposte alla legge (quali gli atti macro-organizzativi pubblicistici e quelli datoriali di gestione) e le materie di pertinenza della contrattazione collettiva (lettera a).

Con il presente articolo si delega il Governo a perseguire un'azione di rilancio della pubblica amministrazione e di miglioramento dell'organizzazione degli uffici pubblici, accompagnandola con specifiche misure volte a creare un ambiente di lavoro più produttivo, a garantire l'efficienza ed il rendimento complessivo delle amministrazioni pubbliche ed a ridurre in modo significativo i costi, con positive ricadute sia per i dipendenti pubblici che per i cittadini-utenti.

I principi e i criteri direttivi cui deve attenersi il Governo nell'adozione dei relativi decreti legislativi sono contenuti nel secondo comma, che li elenca nelle lettere dalla a) alla j).

In particolare, è stabilito che debbano essere riservate alla legge le seguenti materie (lettera b): 1) organizzazione degli uffici; 2) criteri generali, metodologie, procedure e finalità della valutazione del personale; 3) individuazione degli strumenti premiali e di incentivazione della produttività; 4) regime della responsabilità e delle relative sanzioni disciplinari, in conformità con quanto previsto da specifiche disposizioni del decreto legislativo n. 165 del 2001; 5) criteri generali in materia di progressione professionale a carattere concorsuale.

Accanto a meccanismi d'inserzione automatica di clausole in caso di nullità delle disposizioni contrattuali per violazione di legge o dei limiti fissati dalla contrattazione collettiva nazionale, sono, inoltre, previsti procedimenti periodici di monitoraggio sull'effettività e congruenza, anche in relazione agli specifici andamenti ed alle esigenze della contrattazione collettiva, della ripartizione delle materie affidate alla regolamentazione della legge o dei contratti collettivi, ciò al fine di adottare aggiustamenti dei rispettivi ambiti di competenza (lettere d) ed e).

E' introdotta, inoltre, l'individuazione di appositi criteri di regolazione della contrattazione integrativa, al fine di consentire il pieno raccordo tra situazione economica e finanziaria e rendimento complessivo delle singole amministrazioni, nonché un rafforzamento dei controlli sui contratti collettivi integrativi e sull'impatto degli stessi per la collettività, attraverso l'adozione di uno schema standardizzato di relazione tecnica contenente i contenuti minimi ai fini della valutazione degli organi di controllo, in ordine alle compatibilità economico-finanziarie derivanti dalle attività negoziali della

contrattazione collettiva integrativa ed il potenziamento delle amministrazioni addette ai controlli (lettere da f) ad h).

Infine, è previsto un riordino dell'ARAN, volto al rafforzamento della rappresentatività delle esigenze datoriali e dell'indipendenza dalle organizzazioni sindacali, nonché al potenziamento del potere di rappresentanza delle Regioni (lettera i).

L'ultimo criterio direttivo, contenuto nella lettera j), si sostanzia nella previsione dell'imputabilità della spesa per il personale rispetto ai servizi erogati e di apposite modalità di pubblicazione degli atti riguardanti la spesa stessa. La proposta normativa trova, sotto tale profilo, il suo fondamento nei moderni principi di *governance*, per cui il cittadino e le imprese sono posti al centro del sistema quali utenti di servizi che la pubblica amministrazione deve fornire in modo efficiente ed efficace garantendone la migliore qualità.

L'**articolo 3** contiene, invece, la delega al Governo per la revisione della disciplina del sistema di valutazione delle *performances* delle strutture pubbliche e del personale dipendente. Sul punto è da sottolineare la prassi assai diffusa di focalizzare l'analisi delle *performances*, che ha quale obiettivo principale di migliorare l'accreditamento della pubblica amministrazione verso l'esterno.

Il Governo è, pertanto, delegato ad introdurre i seguenti correttivi al vigente assetto delle amministrazioni pubbliche.

In primo luogo, i criteri direttivi di cui alle lettere a) e b) prevedono l'obbligo di predisporre un sistema di indicatori di produttività in ordine alla valutazione del rendimento del personale delle amministrazioni pubbliche, correlati agli obiettivi assegnati e alla pianificazione strategica.

La lettera c) è finalizzata a consentire il riordino, in particolare, degli uffici preposti all'attività di valutazione e controllo strategico, di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286; allo stesso modo, la lettera f), ai fini della valutazione e delle verifiche delle spese per il personale, prevede l'ampliamento dei poteri ispettivi dell'Ispettorato per la funzione pubblica di cui all'articolo 60, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

La lettera d) contiene, invece, l'istituzione, presso il Dipartimento della funzione pubblica, di un organismo collegiale, composto da personalità ed esperti in materia, che accettino di prestare la propria collaborazione a titolo gratuito, con il compito validare i

sistemi di valutazione e monitoraggio adottati dalle singole amministrazioni centrali. A quest'ultimo fine, il predetto organismo è, inoltre, chiamato a svolgere un ruolo di impulso, di definizione e di coordinamento delle linee guida per l'individuazione di idonei meccanismi di valutazione del personale e delle strutture delle predette pubbliche amministrazioni; inoltre, la lettera e) mira a promuovere ed assicurare la trasparenza e l'accessibilità delle attività di valutazione effettuate dalle amministrazioni in esame. Dall'attuazione delle disposizioni poc'anzi richiamate non devono derivare, infine, nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'**articolo 4** del disegno di legge delega individua, invece, i principi e i criteri direttivi ai quali il Governo, in virtù della delega ad esso conferita all'articolo 1, deve attenersi per l'adozione di un decreto legislativo avente ad oggetto misure intese a favorire il merito, nonché ad introdurre meccanismi di premialità nel lavoro pubblico.

Per la realizzazione di tali obiettivi si ritiene opportuno introdurre nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni metodi idonei alla incentivazione della produttività e della qualità delle prestazioni lavorative, tali da consentire una giusta valorizzazione del merito. In tale ottica, proprio per dare effettività al principio meritocratico, si intende inoltre garantire concreta attuazione ai principi di selettività e concorsualità con riferimento alle progressioni di carriera ed al riconoscimento degli incentivi.

Il secondo comma dell'articolo in esame enuncia, dunque, principi e criteri direttivi orientati ad un necessario adeguamento dell'assetto organizzativo delle pubbliche amministrazioni, improntato alla valorizzazione del criterio meritocratico.

In particolare, la lettera a) prevede che siano stabilite percentuali minime di risorse da destinare al merito e alla produttività del singolo dipendente, sulla base della misurazione del contributo e del rendimento di quest'ultimo, misurazione realizzata secondo criteri oggettivi ed in considerazione dei risultati conseguiti. Al riguardo, il criterio di delega in esame è volto a garantire che l'attribuzione delle predette risorse non avvenga mediante una corresponsione generalizzata ed indifferenziata di indennità e premi incentivanti a tutto il personale.

Inoltre, a favore del personale coinvolto, direttamente e proficuamente, nei processi di ristrutturazione e razionalizzazione, sono destinate parte delle economie conseguite con risparmi sui costi di funzionamento (lettera b).

La norma intende, altresì, favorire la realizzazione di progetti innovativi che ampliano i servizi al pubblico dal punto di vista quantitativo e qualitativo, prevedendo l'individuazione di ulteriori e specifici criteri premiali in favore del personale coinvolto in tali progetti (lettera f).

Gli ulteriori principi e criteri direttivi attengono, invece, alle progressioni economiche e di carriera rispetto alle quali si intende valorizzare i principi di selettività (lettera c). Si prevede, infine, che le progressioni di carriera avvengano per concorso pubblico con una riserva a favore del personale interno di una quota comunque non superiore al 50% (lettera e).

Si prevede, inoltre, la possibilità di accedere dall'esterno alle posizioni apicali nell'ambito delle aree funzionali, anche attraverso un corso-concorso bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione (lettera d).

L'**articolo 5** del provvedimento in questione muove dall'esigenza di operare una revisione complessiva del dettato normativo vigente in materia di dirigenza pubblica, al fine di favorire una migliore e più efficiente organizzazione del lavoro pubblico, nonché di contribuire al progressivo miglioramento del livello e della qualità dei servizi pubblici offerti ai cittadini ed alle imprese. In particolare, l'obiettivo dell'intervento normativo in questione è quello di traslare nell'ambito del lavoro pubblico i più efficaci criteri di organizzazione, gestione e valutazione propri del lavoro privato, consentendo un costante innalzamento del livello complessivo di produttività delle pubbliche amministrazioni, sia attraverso la valorizzazione del merito e della professionalità, che tramite la conseguente individuazione ed eliminazione di alvei di inefficienza ed improduttività.

Il comma 2 del predetto articolo individua, pertanto, una serie di principi e criteri direttivi necessari ad attuare l'obiettivo appena tratteggiato.

In particolare, la lettera a) del citato comma si muove nell'ottica di attribuire e garantire al dirigente pubblico piena autonomia nella gestione delle risorse umane, nonché la competenza esclusiva nell'organizzazione degli uffici e dei servizi, nella valutazione del personale e nell'utilizzo dell'istituto della mobilità individuale di cui all'articolo 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001..

La lettera b) prevede, invece, l'introduzione di una specifica ipotesi di responsabilità dirigenziale per omessa vigilanza sull'effettiva produttività delle risorse allo stesso assegnate, la quale si pone nella direzione di un necessario bilanciamento tra i maggiori e

più penetranti poteri di gestione conferiti a chi dirige la struttura pubblica ed il fondamentale principio di responsabilità.

Le disposizioni di cui alla lettera c) sono finalizzate a rivedere la disciplina relativa all'accesso alla dirigenza nell'ottica di una forte valorizzazione del merito e della professionalità. In particolare, il criterio di delega in esame stabilisce che, nell'ambito di una percentuale determinata di posti, l'accesso agli incarichi dirigenziali di livello generale avvenga mediante il ricorso a procedure selettive pubbliche di tipo concorsuale.

Alla lettera d) si prevede, invece, l'avvio di una ridefinizione dei criteri di conferimento, rinnovo o revoca degli incarichi dirigenziali, al fine di adeguare la relativa disciplina ai principi di trasparenza e pubblicità, nonché alla recente giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori. La norma in esame introduce, inoltre, un principio di limitazione dei casi di conferimento degli incarichi ai dirigenti non appartenenti ai ruoli ed ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione.

La lettera e) si pone l'obiettivo di ridefinire e ampliare le competenze del Comitato dei garanti, attribuendo al predetto Comitato specifici poteri finalizzati a verificare l'osservanza dei criteri di conferimento o di mancata conferma degli incarichi dirigenziali, nonché l'effettiva adozione ed utilizzo dei sistemi di valutazione ai fini del conferimento o della mancata conferma dei citati incarichi.

La disposizione di cui alla lettera f) è, invece, indirizzata a valorizzare le eccellenze nell'ambito della dirigenza pubblica, mediante l'erogazione mirata del trattamento economico accessorio (anche nella misura massima) ad un numero limitato di dirigenti, in base ai risultati ottenuti all'esito della valutazione effettuata ai sensi dell'articolo 3 del disegno di legge in esame.

La lettera g) mira a riformare la disciplina delle incompatibilità per i dirigenti pubblici, al fine di rafforzarne l'autonomia e l'indipendenza rispetto alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori.

La norma di cui alla lettera h) introduce, infine, un criterio di delega per favorire la semplificazione della disciplina sulla mobilità nazionale e internazionale dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni, al fine di renderne più ampia l'applicazione e di valorizzare il relativo periodo lavorativo nell'ambito delle procedure per il conferimento di altri incarichi dirigenziali.

Il criterio di delega di cui alla lettera i) pone, infine, lo specifico divieto di corrispondere ai dirigenti l'indennità di risultato qualora le amministrazioni di appartenenza non abbiano predisposto sistemi di valutazione dei risultati coerenti con i principi contenuti nel disegno di legge in questione.

L'**articolo 6** dello schema di disegno di legge delega, infine, il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi finalizzati a modificare la disciplina delle sanzioni disciplinari e delle responsabilità nell'ambito del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, dettata dall'articolo 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 e dalle norme speciali sulla medesima materia.

La riforma del vigente assetto normativo si rende necessaria per adeguare la disciplina delle sanzioni disciplinari e delle responsabilità nel rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche alle esigenze di potenziamento dell'efficienza e della produttività degli uffici pubblici.

In particolare, il primo comma dell'articolo in esame affida al Governo la delega a emanare decreti legislativi rivolti a porre in essere un sistema di principi e disposizioni, inderogabili da parte della contrattazione collettiva, diretti alla lotta alla scarsa produttività e all'assenteismo, riconnettendo a conclamate situazioni di assenteismo, inefficienza o scarso rendimento la sanzione disciplinare del licenziamento.

Il secondo comma del presente articolo è suddiviso nelle lettere da a) a i), che contengono i principi e i criteri direttivi per l'adozione dei decreti legislativi attraverso i quali perseguire gli obiettivi individuati nel primo comma.

Il Governo dovrà innanzi tutto conseguire tali obiettivi attraverso la semplificazione ed accelerazione dei tempi e delle modalità di svolgimento delle varie fasi del procedimento disciplinare, prevedendo che lo stesso possa proseguire e concludersi anche in pendenza del procedimento penale (lettera a) e b), in conformità a quanto avviene nel rapporto del lavoro privato. Inoltre, dovrà essere ridefinita la tipologia delle infrazioni comportanti il licenziamento, in particolare, per scarso rendimento e per falsificazione di attestazioni di presenze o presentazione di certificati medici falsi, prevedendo in queste due ultime ipotesi di condotta l'introduzione di una fattispecie autonoma di reato (lettera c).

La lettera d) prevede, poi, l'introduzione di meccanismi di controllo più rigorosi durante il periodo d'assenza del dipendente per malattia, con connesse responsabilità

disciplinari e licenziamento dei medici addetti, se dipendenti pubblici, in caso di concorso degli stessi nella falsificazione dei certificati attestanti lo stato di malattia.

Il criterio di cui alla lettera f) prevede, poi, la configurazione di un'ipotesi di illecito disciplinare in relazione alla condotta colposa del pubblico dipendente cui sia connessa la condanna della pubblica amministrazione al risarcimento dei danni.

La lettera g) contiene, inoltre, la delega al Governo finalizzata a disciplinare procedure e modalità per il collocamento a disposizione e licenziamento del personale che, in quanto inefficiente, abbia arrecato grave danno al normale funzionamento degli uffici.

La lettera h) sancisce, invece, la responsabilità dell'organo procedente per mancato esercizio o per decadenza dell'azione disciplinare in caso di negligenza.

Infine, un'altra importante direttrice lungo la quale si snoda l'articolo in esame è quella relativo all'ampliamento dei poteri disciplinari assegnati al dirigente (lettera i), che mira a consentire allo stesso dirigente l'erogazione diretta di sanzioni conservative, quali la multa o la sospensione.

## **RELAZIONE TECNICA**

Non si provvede alla redazione della relazione tecnica in quanto dall'attuazione della delega non derivano nuovi o maggiori oneri, trattandosi di attività che saranno svolte a titolo gratuito dagli esperti chiamati alla validazione dei sistemi di valutazione e monitoraggio adottati dalle singole amministrazioni centrali e che in tutti gli altri casi possono essere svolte dai competenti uffici anche del Dipartimento della pubblica amministrazione ed innovazione, attraverso un processo di razionalizzazione nell'utilizzo delle risorse umane e finanziarie disponibili a legislazione vigente.