

SINTESI DEI CONTENUTI DELL'A.S. 847-B

Con 154 voti favorevoli e un voto contrario, l'Aula del Senato ha approvato definitivamente il disegno di legge recante "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" (AS 847/B). Se si esclude il lodo Alfano, si tratta del primo disegno di legge approvato dal Parlamento dall'inizio della legislatura. Per meglio comprenderne la portata, si propone di seguito un'analisi dei suoi principali contenuti.

RAPPORTO TEMPORALE TRA LEGGE E CONTRATTO

La Camera dei deputati ha introdotto l'articolo 1 con il quale viene regolato il rapporto di successione temporale tra legge e contratto collettivo, al fine di evitare che la presente riforma venga vanificata da un intervento contrattuale successivo.

OBIETTIVI

L'articolo 2 definisce i seguenti obiettivi del disegno di legge: convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali; miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure della contrattazione collettiva; introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture amministrative, finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità; valorizzazione del merito e conseguente riconoscimento di meccanismi premiali; definizione di un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici; introduzione di strumenti che assicurino una più efficace organizzazione delle procedure concorsuali su base territoriale; valorizzazione del requisito della residenza dei partecipanti ai concorsi pubblici, qualora ciò sia strumentale al migliore svolgimento del servizio. Al riguardo, era stato approvato un emendamento per cui i vincitori delle procedure di progressione verticale dovranno permanere per almeno un quinquennio nella sede della prima destinazione e sarà considerato titolo preferenziale la permanenza nelle sedi carenti di organico.

CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E RIFORMA ARAN

L'articolo 3 è stato migliorato nei suoi contenuti recependo le utili proposte avanzate anche dall'opposizione, in particolare prevedendo decreti legislativi attuativi in materia di contrattazione collettiva e integrativa. Esso prevede che verranno precisati gli ambiti della disciplina del rapporto di lavoro pubblico riservati rispettivamente alla contrattazione collettiva e alla legge, ferma restando la riserva in favore della contrattazione collettiva sulla determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro; che saranno riordinate le procedure di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa, in coerenza con il settore privato e nella salvaguardia delle specificità sussistenti nel settore pubblico; che sarà riformata l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), con particolare riguardo alle competenze, alla struttura ed agli organi della medesima Agenzia; che sarà semplificato il procedimento di contrattazione anche attraverso l'eliminazione di quei controlli che non sono strettamente funzionali a verificare la compatibilità dei costi degli accordi collettivi. Inoltre, al fine di ridurre il ricorso a contratti di lavoro a termine, a consulenze e a collaborazioni, i decreti delegati dovranno contenere disposizioni dirette ad agevolare i processi di mobilità, anche volontaria, finalizzati a garantire lo svolgimento delle funzioni pubbliche di competenza da parte delle amministrazioni che presentino carenza di organico. Ciò permette di perseguire una più razionale distribuzione delle risorse umane utilizzando il personale appartenente ai ruoli di altre amministrazioni ed evitando nel contempo ulteriori spese e la formazione di precariato.

VALUTAZIONE DELLE STRUTTURE E DEL PERSONALE

L'articolo 4 prevede che saranno predisposti preventivamente gli obiettivi che l'amministrazione si pone per ciascun anno e che sarà rilevata, in via consuntiva, quanta parte degli obiettivi è stata effettivamente conseguita, anche con riferimento alle diverse sedi territoriali, assicurandone la pubblicità ai cittadini; che sarà prevista l'organizzazione di confronti pubblici annuali sul funzionamento e sugli obiettivi di miglioramento di ciascuna amministrazione, con la partecipazione di associazioni di consumatori e utenti, organizzazioni sindacali, studiosi e organi di informazione e la diffusione dei relativi contenuti mediante adeguate forme di pubblicità, anche in modalità telematica; che saranno previsti mezzi di tutela giurisdizionale degli interessati nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici che si discostano dagli standard qualitativi ed economici fissati o che violano le norme preposte al loro operato, con esclusione del risarcimento del danno per il quale resta ferma la disciplina vigente; che sarà istituito, nell'ambito del riordino dell'ARAN e in posizione autonoma e indipendente (la nomina dei membri dell'organismo è subordinata al parere favorevole dei due terzi dei componenti delle Commissioni parlamentari competenti), un organismo centrale di valutazione con il compito di: a) indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione; b) garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione; c) 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. Sarà infine assicurata 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.

In tema di azione collettiva nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, la Camera ha ribadito che si tratta di azione volta al ripristino del servizio e del rispetto degli standard, con esclusione del risarcimento del danno per il quale resta ferma la disciplina vigente; inoltre saranno introdotti strumenti e procedure al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni con le azioni che si possono proporre alle autorità indipendenti o agli organismi con funzioni di vigilanza e controllo nel settore.

Infine, l'articolo 4 è stato integrato dalla Camera dei deputati che ha deciso di destinare 4 milioni di euro alla realizzazione di progetti sperimentali ed innovativi volti a diffondere e raccordare le metodologie della valutazione tra le amministrazioni centrali e gli enti territoriali (anche tramite la fissazione di standard da pubblicare on-line). Inoltre verranno sviluppati i processi di formazione del personale preposto alle funzioni di controllo e valutazione e sarà migliorata la trasparenza delle procedure di valutazione mediante lo sviluppo di un apposito sito web.

MERITO, INCENTIVI E PREMI

L'articolo 5 prevede che saranno introdotti nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni concreti strumenti di valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa, secondo le modalità attuative stabilite dalla contrattazione collettiva, e che saranno stabilite percentuali minime di risorse da destinare al merito e alla produttività, previa misurazione secondo criteri oggettivi del contributo e del rendimento del singolo dipendente pubblico.

RIFORMA DELLA DIRIGENZA PUBBLICA

L'articolo 6 prevede il divieto di corrispondere il trattamento economico accessorio nell'ipotesi di responsabilità del dirigente che abbia omissso di vigilare sulla effettiva produttività delle risorse umane allo stesso assegnate e sull'efficienza della struttura che dirige. Saranno previsti concorsi per l'accesso alla prima fascia dirigenziale e saranno ridotti gli incarichi conferiti ai dirigenti non appartenenti ai ruoli e ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione. Verrà favorita la mobilità nazionale - che, come specificato in un emendamento approvato, potrà avvenire anche tra comparti amministrativi diversi - e internazionale dei dirigenti. La retribuzione dei dirigenti legata al risultato non dovrà essere inferiore al 30 per cento della retribuzione complessiva.

Al riguardo era stato approvato dalla Camera un emendamento che esclude l'applicabilità della precedente disposizione alla dirigenza sanitaria. Inoltre l'Aula di Montecitorio ha stabilito che il conferimento dell'incarico dirigenziale generale ai vincitori di concorso sia subordinato a un periodo di formazione, non inferiore a sei mesi, presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale.

SANZIONI DISCIPLINARI E RESPONSABILITA' DEI PUBBLICI DIPENDENTI

L'articolo 7 prevede che saranno razionalizzati i tempi di conclusione dei procedimenti disciplinari e che verranno previsti meccanismi rigorosi per l'esercizio dei controlli medici durante il periodo di assenza per malattia del dipendente. Al fine di favorire la massima conoscibilità del codice disciplinare è prevista "l'equipollenza tra la affissione del codice disciplinare all'ingresso della sede di lavoro e la sua pubblicazione nel sito web dell'amministrazione". Si prevede inoltre la definizione della tipologia delle infrazioni più gravi che comportano la sanzione del licenziamento. Infine, una modifica introdotta dalla Camera prevede che il dipendente pubblico, ad eccezione di determinate categorie, in relazione alla specificità di compiti ad esse attribuiti, sarà identificabile tramite un cartellino di riconoscimento; ciò garantirà maggiore trasparenza nei rapporti fra amministrazione e cittadino-utente.

VICEDIRIGENZA

L'articolo 8 prevede che la vicedirigenza sia istituita e disciplinata esclusivamente dalla contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento, che ha facoltà di introdurre una specifica previsione al riguardo e, pertanto, il personale in possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente può essere destinatario della disciplina della vicedirigenza soltanto a seguito della sua avvenuta istituzione.

ULTERIORI ATTRIBUZIONI AL CNEL

L'articolo 9 attribuisce al CNEL l'esercizio di ulteriori compiti, tra cui si segnalano i seguenti: a) la predisposizione di una Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini; b) la messa a punto di una Relazione annuale sulla stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale; c) la promozione e l'organizzazione di una Conferenza annuale sull'attività compiuta dalle amministrazioni pubbliche, con la partecipazione di rappresentanti delle categorie economiche e sociali, delle associazioni dei consumatori e degli utenti, di studiosi qualificati e di organi di informazione, per la discussione e il confronto sull'andamento dei servizi delle pubbliche amministrazioni e sui problemi emergenti.

EFFICIENZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

In base al nuovo articolo 10 introdotto dalla Camera, le relazioni predisposte dai Ministri sullo stato della spesa, dell'efficienza nell'allocazione delle risorse danno conto, con riferimento all'anno solare precedente, degli elementi informativi e di valutazione individuati con apposita direttiva emanata dal Ministro per l'attuazione del programma di Governo, su proposta del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare - sentito il Ministro dell'Economia e delle Finanze - entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate le misure idonee a rafforzare l'autonomia e ad accrescere le capacità di analisi conoscitiva e valutativa dei servizi per il controllo interno, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

ULTERIORI POTERI DI CONTROLLO ATTRIBUITI ALLA CORTE DEI CONTI

L'articolo 11, modificato dalla Camera dei deputati, prevede che la Corte dei conti, anche a richiesta delle competenti commissioni parlamentari, possa effettuare controlli su gestioni pubbliche

statali in corso di svolgimento. Ove accerti gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause e provvede, con decreto motivato del Presidente, a darne comunicazione, anche con strumenti telematici idonei allo scopo, al Ministro competente. Questi, con decreto da comunicare al Parlamento e alla presidenza della Corte, sulla base delle proprie valutazioni, anche di ordine economico-finanziario, può disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa. Si dettano disposizioni in merito alla composizione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che possono essere integrate da due componenti designati rispettivamente dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali. Il Presidente della Corte dei conti, quale organo di governo dell'Istituto, sentito il parere dei presidenti di sezione della Corte medesima, presenta annualmente al Parlamento, e comunica al Governo, la relazione per la riorganizzazione e ne trasmette copia al Consiglio di presidenza della Corte dei conti.

Il Consiglio di presidenza della Corte sarà composto dal Presidente della Corte che lo presiede, dal Presidente aggiunto, dal Procuratore generale e da 4 rappresentanti del Parlamento e da 4 magistrati eletti dai magistrati della Corte medesima.

MONITORAGGIO DELLA SPESA PER LE PREROGATIVE SINDACALI NEL SETTORE PUBBLICO

Il nuovo articolo 12, introdotto dalla Camera dei deputati, stabilisce che il Governo trasmetta annualmente al Parlamento e alla Corte dei conti una relazione sull'andamento della spesa relativa all'applicazione degli istituti connessi alle prerogative sindacali in favore dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

LEGGE DI SEMPLIFICAZIONE

La Camera ha approvato una modifica (art. 13) alla legge di semplificazione per il 2005 prevedendo la possibilità di adottare disposizioni integrative, di riassetto o correttive dei decreti legislativi già adottati.

Roma, 25 Febbraio 2009