

Il disegno di legge delega sul lavoro pubblico (A.S. n. 847)

Autore: Gentilini Gabriele

In: Diritto amministrativo

Il disegno di legge n. 847 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico) nel testo licenziato dalla Commissione affari costituzionali del Senato si compone di nove articoli, contro i sei del testo originario: sono stati infatti aggiunti, nel corso dell'esame in sede referente, tre ulteriori articoli aventi ad oggetto, rispettivamente: norme interpretative sulla vicedirigenza; modifiche ed integrazioni alla legge del 1986 sul CNEL e disposizioni riguardanti la Corte dei conti.

L'**articolo 1** reca parte dei principi e dei criteri direttivi della delega conferita al Governo per l'adozione, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di uno o più decreti legislativi volti a riformare la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, anche mediante modifiche da apportare alla legislazione vigente (decreto legislativo n. 165 del 2001). I principi ed i criteri direttivi di delega riguardano in primo luogo la convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali, ed il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure della contrattazione collettiva; per quanto concerne il sistema delle assunzioni, viene affermato il principio della concorsualità per l'accesso al pubblico impiego e per la progressione in carriera, integrato dall'introduzione di strumenti che assicurino una più efficace organizzazione delle procedure concorsuali su base territoriale. Un punto a parte riguarda la valorizzazione del merito e il conseguente riconoscimento di meccanismi premiali che sono riconducibili sia alla previsione di una più rigorosa responsabilità dei dirigenti, sia alla introduzione di sistemi di valutazione interni ed esterni del personale e delle strutture, finalizzati ad assicurare la qualità dei servizi offerti.

L'articolo 1 detta poi le disposizioni procedurali per l'adozione dei decreti legislativi, per i quali è prevista la previa espressione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e delle Commissioni parlamentari competenti, e prevede la possibilità di adottare disposizioni correttive ed integrative, nel limite dei medesimi principi di delega, entro ventiquattro mesi successivi alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi.

L'**articolo 2** detta i principi di delega riguardanti la modifica della disciplina della contrattazione collettiva nel settore pubblico: a tal fine, viene in primo luogo affermata l'intenzione di precisare gli ambiti della disciplina del rapporto di lavoro pubblico riservati rispettivamente alla contrattazione collettiva e alla legge, nonché, sulla base di questa, ad atti organizzativi e all'autonoma determinazione dei dirigenti,

fermo restando che è riservata alla contrattazione collettiva la determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro. In tale quadro, sono fatti salvi il principio di derogabilità di disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro applicabili ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, da parte successivi contratti o accordi collettivi (art. 2 comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001) e la disciplina del personale in regime di diritto pubblico, non contrattualizzato (i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia). Sono comunque previsti meccanismi di monitoraggio sull'effettività e congruenza della ripartizione delle materie attribuite alla regolazione della legge o dei contratti collettivi, nonché l'applicazione degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile, riguardanti l'inserimento di diritto nei contratti di clausole imposte dalla legge anche in sostituzione della clausole difformi apposte dalle parti e la sostituzione di diritto di clausole nulle con norme imperative di legge.

Una parte dei principi di delega è dedicata agli effetti finanziari della contrattazione del pubblico impiego: in particolare, è prevista l'individuazione di criteri per la fissazione di vincoli alla contrattazione collettiva al fine di assicurare il rispetto dei vincoli di bilancio, anche mediante limiti minimi e massimi di spesa, nonché l'individuazione di uno schema di relazione tecnica per l'accertamento dei costi della contrattazione stessa.

Altri criteri e principi di delega riguardano il potenziamento delle amministrazioni interessate al controllo e il riordino delle procedure di contrattazione collettiva, anche integrativa, e la riforma dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), con particolare riguardo alle competenze, alla struttura ed agli organi della medesima Agenzia.

Per la riforma dell'ARAN sono dettati i seguenti criteri: rafforzamento dell'indipendenza dell'Agenzia dalle organizzazioni sindacali anche attraverso la revisione dei requisiti soggettivi e delle incompatibilità dei componenti dei relativi organi; potenziamento del potere di rappresentanza delle Regioni e degli enti locali; ridefinizione della struttura e delle competenze dei comitati di settore (organismi collegiali costituiti per rappresentare categorie omogenee di amministrazioni), rafforzandone il potere direttivo nei confronti dell'Agenzia stessa; riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione, ferma restando la competenza della contrattazione collettiva per l'individuazione della relativa composizione; modificazione della durata dei contratti, in coerenza con il settore privato; rafforzamento del regime dei controlli sui contratti collettivi integrativi; semplificazione del procedimento di contrattazione. Sono inoltre previste norme di raccordo per armonizzare gli interventi di riforma della contrattazione collettiva con i procedimenti negoziali, di contrattazione e di concertazione previsti per alcune categorie del pubblico impiego a regime speciali (personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, personale delle Forze armate e delle Forze di polizia, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della carriera dirigenziale penitenziaria).

Il quadro dei principi di delega per la riforma della contrattazione è completato da altri due punti: il primo

riguarda l'attivazione della contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione, sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali; il secondo prevede che siano definite forme di pubblicità degli atti riguardanti la spesa per il personale e dei contratti anche attraverso strumenti telematici.

L'**articolo 3** detta i principi e i criteri in materia di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche, e di azione collettiva, per la 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.

Sono pertanto previsti: l'individuazione di sistemi di valutazione delle amministrazioni pubbliche per verificare la corrispondenza dei servizi e dei prodotti resi ad obiettivi standard di qualità, rilevati anche a livello internazionale; l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di indicare con cadenza annuale in via preventiva gli obiettivi che intende perseguire e in sede di consuntivo il grado di realizzazione degli stessi, dando adeguata pubblicità ai risultati conseguiti; l'organizzazione di confronti pubblici annuali sul funzionamento e sugli obiettivi di miglioramento di ciascuna amministrazione, aperti, tra gli altri, ad organizzazioni sindacali ed associazioni di consumatori e infine la promozione della confrontabilità tra le prestazioni omogenee delle pubbliche amministrazioni.

Nello stesso articolo è dato ampio spazio ai criteri di delega riguardanti il riordino degli organismi che svolgono funzioni di controllo e valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche, ed è prevista l'istituzione nell'ambito del riordino dell'ARAN e in posizione autonoma e indipendente, di un organismo collegiale centrale incaricato di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei relativi sistemi, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale. L'attività dell'organismo centrale si svolge in collaborazione con il Ministero dell'economia-Regioneria generale dello Stato e con il Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio.

Nell'ambito del rafforzamento delle funzioni di controllo e di valutazione, ulteriori principi di delega provvedono ad indicare i mezzi per assicurare 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, e ad ampliare i poteri ispettivi esercitati dal Ministero dell'economia per la valutazione e la verifica delle spese delle amministrazioni pubbliche, con particolare riferimento agli oneri dei contratti collettivi nazionali e decentrati, e con il potere di denunciare alla Corte dei conti le irregolarità riscontrate.

Viene poi definito il principio per cui ogni soggetto interessato può agire in giudizio nei confronti delle amministrazioni, nonché dei concessionari di servizi pubblici, nei casi in cui dalle violazioni od omissioni riguardanti gli obblighi relativi all'osservanza degli standard delle prestazioni derivi la lesione di interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità di utenti o consumatori: la proposizione dell'azione è consentita

anche ad associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati e la cognizione è devoluta in via esclusiva al giudice amministrativo che, tra l'altro, nei casi di perdurante inadempimento di una pubblica amministrazione, può disporre la nomina di un commissario.

L'**articolo 4** detta principi e criteri di delega finalizzati a favorire il merito e la premialità: è pertanto prevista la definizione di percentuali minime di risorse da destinare al merito e alla produttività, previa valutazione del contributo e del rendimento del singolo dipendente formulati in relazione al risultato, evitando la corresponsione generalizzata ed indifferenziata di indennità e premi incentivanti a tutto il personale; a sua volta, la valutazione positiva del singolo dipendente costituisce un titolo rilevante ai fini della progressione in carriera e dei concorsi riservati al personale interno, e ai dipendenti, direttamente e proficuamente coinvolti nei processi di ristrutturazione e razionalizzazione è destinata parte delle economie conseguite con risparmi sui costi di funzionamento. Ulteriori principi di delega stabiliscono che le progressioni meramente economiche avvengano secondo principi di selettività, che vi sia 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, e che le progressioni di carriera avvengano per concorso pubblico. Specifici e ulteriori criteri premiali saranno inoltre individuati per il personale coinvolto in progetti di miglioramento dei servizi al pubblico.

Con l'**articolo 5** sono disciplinati i criteri della delega relativi alla dirigenza pubblica. Viene affermata la piena autonomia e responsabilità del dirigente, in qualità di datore di lavoro pubblico, nella gestione delle risorse umane, con l'attribuzione di specifiche competenze per quel che riguarda l'individuazione dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'ufficio cui è preposto; nonché per la valutazione del personale, per il conseguente riconoscimento degli incentivi alla produttività e per il ricorso all'istituto della mobilità individuale.

I successivi principi di delega: introducono una specifica ipotesi di responsabilità del dirigente nel caso di omessa vigilanza sulla effettiva produttività delle risorse umane assegnate e sull'efficienza della relativa struttura, con eventuale divieto di corrispondergli il trattamento economico accessorio; limitano la responsabilità civile dei dirigenti alle ipotesi di dolo e di colpa grave, in relazione alla decisione di avviare il procedimento disciplinare nei confronti dei dipendenti della pubblica amministrazione di appartenenza; prevedono sanzioni per i dirigenti che omettono di avviare il procedimento disciplinare nei casi di comportamenti dei dipendenti rilevanti sotto il profilo disciplinare. Si stabilisce poi che l'accesso alla prima fascia dirigenziale avvenga mediante il ricorso a procedure selettive pubbliche concorsuali per una percentuale dei posti, subordinando l'accesso medesimo a un periodo di formazione, non inferiore a quattro mesi, presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale; che siano ridefiniti i criteri di conferimento, mutamento o revoca degli incarichi dirigenziali, escludendo la conferma dell'incarico dirigenziale ricoperto in caso di mancato raggiungimento dei risultati valutati sulla base dei criteri e degli obiettivi indicati al momento del conferimento dell'incarico stesso, secondo i sistemi di valutazione adottati dall'amministrazione, e che siano contestualmente ridefiniti i criteri di conferimento degli incarichi ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione e ai dirigenti non appartenenti ai ruoli, prevedendo comunque la riduzione, rispetto a

quanto previsto dalla normativa vigente, delle quote percentuali di dotazione organica entro cui è possibile il conferimento degli incarichi medesimi; che siano ridefinite e ampliate, le competenze e la struttura del Comitato dei garanti di cui all'articolo 22 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Ad ulteriori principi di delega è demandata la valorizzazione delle eccellenze nel raggiungimento degli obiettivi fissati mediante erogazione mirata del trattamento economico accessorio ad un numero limitato di dirigenti; la revisione della disciplina delle incompatibilità per i dirigenti pubblici, rafforzandone l'autonomia rispetto alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori e all'autorità politica; la semplificazione della disciplina della mobilità nazionale e internazionale dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni; la determinazione della componente della retribuzione legata al risultato per i dirigenti in una misura non inferiore al 30 per cento della retribuzione complessiva e il divieto di corrispondere l'indennità di risultato ai dirigenti qualora le amministrazioni di appartenenza non abbiano predisposto, a regime, sistemi di valutazione dei risultati coerenti con i principi della nuova disciplina.

I principi e i criteri in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici sono invece contenuti nell'**articolo 6**. Le nuove regole si propongono di potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici contrastando i fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo attraverso, in primo luogo, la semplificazione delle fasi dei procedimenti disciplinari, con particolare riferimento a quelli per le infrazioni di minore gravità, nonché la razionalizzazione dei tempi del procedimento disciplinare che dovrebbe poter proseguire e concludersi anche in pendenza del procedimento penale, stabilendo eventuali meccanismi di raccordo all'esito di quest'ultimo. Sempre secondo l'articolo 6, deve inoltre essere definita la tipologia delle infrazioni che, per la loro gravità, comportano l'irrogazione della sanzione disciplinare del licenziamento, ivi comprese quelle relative a casi di scarso rendimento, di attestazioni non veritiere di presenze e di presentazione di certificati medici non veritieri da parte di pubblici dipendenti; analogamente, sono contemplati meccanismi rigorosi per l'esercizio dei controlli medici durante il periodo di assenza per malattia del dipendente, nonché la responsabilità disciplinare e, se pubblico dipendente, il licenziamento per giusta causa del medico, nel caso in cui lo stesso concorra alla falsificazione di documenti attestanti lo stato di malattia ovvero violi i canoni di diligenza professionale nell'accertamento della patologia. E' altresì previsto l'obbligo del risarcimento del danno patrimoniale a carico del dipendente responsabile, 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; vengono inoltre previste sia l'ipotesi di illecito disciplinare in relazione alla condotta colposa del pubblico dipendente che abbia determinato la condanna della pubblica amministrazione al risarcimento dei danni, sia procedure e modalità per il collocamento a disposizione ed il licenziamento del personale che abbia arrecato grave danno al normale funzionamento degli uffici di appartenenza per inefficienza o incompetenza professionale.

A fronte dell'ampliamento dei poteri disciplinari attribuiti ai dirigenti, vengono previste ipotesi di illecito disciplinare nei confronti dei dirigenti responsabili, per negligenza, del mancato esercizio o della decadenza dell'azione disciplinare; nonché, di responsabilità erariale dei dirigenti degli uffici in caso di mancata individuazione delle unità in esubero.

Infine, si prevede l'equipollenza tra la affissione del codice disciplinare all'ingresso della sede di lavoro e la sua pubblicazione nel sito web dell'amministrazione e si aboliscono i Collegi arbitrali di disciplina.

L'**articolo 7** prevede che la vicedirigenza, creata con l'articolo 17-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, può 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.

L'**articolo 8** introduce un articolo 10-bis ad integrazione della legge 30 dicembre 1986 n. 936, che attribuisce al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) il compito di redigere 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; di raccogliere e aggiornare l'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro nel settore pubblico, predisponendo una Relazione annuale sulla stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni e di promuovere e organizzare lo svolgimento 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.

L'**articolo 9** riguarda la Corte dei conti. In particolare, il comma 1 precisa che le funzioni della Corte dei conti non rientrano nell'ambito delle deleghe contenute negli articoli precedenti, mentre, ai sensi del comma 2, la Corte stessa può effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento e, 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, può darne comunicazione al Ministro competente, il quale a sua volta può disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa. La Corte può inoltre comunicare al Ministro competente situazioni accertate di rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi: in questi casi, l'amministrazione adotta i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti, ferma restando la facoltà del Ministro, con proprio decreto da comunicare alla presidenza della Corte, di sospendere il termine stesso per il tempo da esso ritenuto necessario ovvero di comunicare, al Parlamento ed alla presidenza della Corte, le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte. E' data altresì facoltà alle sezioni regionali della Corte dei conti di applicare quanto previsto dal comma 2 alle amministrazioni locali (comma 3). Il successivo comma 4 prevede che alla Corte possano essere trasmessi atti e documenti anche in formato elettronico, mentre il comma 5 disciplina le modalità con cui il Ministro competente può proporre ricorso avverso le deliberazioni conclusive di controlli sulla gestione che abbiano rilevato il mancato raggiungimento degli obiettivi stabiliti o l'inefficienza dell'attività amministrativa svolta; il ricorso è proposto ad un apposito collegio delle sezioni riunite della Corte dei conti, composto da undici magistrati con qualifica non inferiore a consigliere e presieduto dal Presidente della Corte, che giudica in via esclusiva, con sentenza di accertamento, sulla fondatezza degli esiti istruttori e delle risultanze del controllo.

Il comma 6 e il comma 7 riguardano, rispettivamente, le attribuzioni del Presidente e del Consiglio di

presidenza della Corte dei conti, il comma 8 indica le disposizioni di legge abrogate e precisa che le disposizioni recate dall'articolo 9 entrano in vigore dal 1° gennaio 2009, mentre il comma 9 indica la copertura finanziaria delle spese.

<https://www.diritto.it/il-disegno-di-legge-delega-sul-lavoro-pubblico-a-s-n-847/>