



Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

Attuazione della legge 15/2009, in materia di
ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di
efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni

(Schema di decreto legislativo n. 82)

N. 85 – 8 luglio 2009

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura, evidenziata da apposita cornice, è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile
Tel. 2174 – 9455

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione
Tel 3545 – 3685

Estremi del provvedimento

DOC:	82
Natura dell'atto:	Schema di decreto legislativo
Titolo breve:	Attuazione della legge n. 15 del 2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni
Riferimento normativo:	Art. 2, commi 1 e 2 della legge 4 marzo 2009, n. 15
Relatori per le Commissioni di merito:	Stracquadano per la I, Scandroglio per la XI e Commercio per la V Commissione
Gruppi:	rispettivamente PDL, PDL E Misto-MpA
Relazione tecnica:	presente

Assegnazione

Alle Commissioni riunite I ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento (Affari costituzionali) e XI (Lavoro) e alla V Commissione (bilancio).

(termine per l'esame: 19 luglio 2009)

INDICE

ARTICOLI DA 2 A 11	4
MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA <i>PERFORMANCE</i>	4
ARTICOLI 12, 13, 14, 15 E 30	7
SOGGETTI DEL PROCESSO DI MISURAZIONE E DI VALUTAZIONE DELLA <i>PERFORMANCE</i>	7
ARTICOLI DA 16 A 29	13
PROMOZIONE DEL MERITO E DELLA PREMIALITÀ	13
ARTICOLI DA 36 A 46	15
DISCIPLINA DELLA DIRIGENZA AL SERVIZIO NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI.....	15
ARTICOLO 47	19
MOBILITÀ INTERCOMPARTIMENTALE.....	19
ARTICOLI DA 51 A 64	20
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NAZIONALE ED INTEGRATIVA	20
ARTICOLI DA 65 A 69	24
SANZIONI DISCIPLINARI E RESPONSABILITÀ DEI DIPENDENTI PUBBLICI	24

PREMESSA

Lo schema di decreto legislativo reca norme di attuazione della legge 15/2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Il testo, composto di 72 articoli, è corredato di relazione tecnica.

L'articolo 1 precisa che le norme in esame sono adottate in attuazione degli articoli da 2 a 7 della legge di delega 15/2007.

Si tratta in particolare delle seguenti deleghe:

- riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (articolo 2);
- contrattazione collettiva e integrativa e funzionalità delle amministrazioni pubbliche (articolo 3);
- valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche; azione collettiva; trasparenza nelle amministrazioni pubbliche (articolo 4);
- promozione del merito e della premialità (articolo 5);
- disciplina della dirigenza pubblica (articolo 6);
- sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici (articolo 7).

Si ricorda che l'esercizio di tutte le deleghe previste dagli articoli da 2 a 7 è sottoposto ad un obbligo di invarianza finanziaria (prescritto dall'articolo 2, comma 1, della medesima legge 15/2007).

Tale obbligo, interessando le norme di attuazione della legge, riguarda anche le disposizioni del provvedimento in esame, con la sola eccezione dell'articolo 13 (istituzione della Commissione per la trasparenza e realizzazione del portale della trasparenza), finalizzato a dare attuazione alle uniche disposizioni¹ della legge delega rispetto alle quali erano stati quantificati oneri².

In coerenza con l'impostazione contenuta nella legge di delega, la relazione tecnica allegata al testo in esame indica i seguenti effetti (dei quali si darà conto nella parte successiva della presente nota):

- con riferimento all'articolo 13, sopra richiamato, vengono quantificati oneri;
- con riferimento all'articolo 14 (istituzione di organismi di valutazione), viene indicato un meccanismo compensativo che secondo la RT dovrebbe garantire l'invarianza finanziaria;
- per tutte le altre disposizioni viene affermata l'assenza di oneri.

Si esaminano di seguito, oltre alle disposizioni considerate dalla relazione tecnica, le altre norme che presentano profili di carattere finanziario.

¹ Articolo 4, commi 2 e 3, della legge 15/2009.

² Che avevano formato oggetto di apposita copertura finanziaria nell'ambito della medesima legge 15/2009 (articolo 4, comma 4).

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

ARTICOLI da 2 a 11

Misurazione e valutazione della *performance*

Normativa vigente: l'articolo 4 della legge 15/2009 (Delega al Governo per l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, per l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni) in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*, delega il Governo a "modificare ed integrare la disciplina del sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare elevati *standard* qualitativi ed economici dell'intero procedimento di produzione del servizio reso all'utenza tramite la valorizzazione del risultato ottenuto dalle singole strutture".

Come ricordato in premessa, la delega prevista dall'articolo 4 della legge 15/2009 è sottoposta, analogamente alle altre norme di delega, all'obbligo di invarianza finanziaria prescritto dall'articolo 2, comma 1, della medesima legge.

Le norme disciplinano il sistema di misurazione e di valutazione della *performance*.

In particolare, si prevede la realizzazione di un sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti volto ad assicurare elevati *standard* qualitativi e economici del servizio tramite la valorizzazione dei risultati e della *performance* organizzativa e individuale. L'applicazione delle norme in esame non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; a tal fine si dispone che le amministrazioni interessate utilizzino le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente (articoli 2 e 3).

Viene previsto lo sviluppo di un ciclo di gestione della *performance*³, di cui vengono delineate le fasi (individuazione degli obiettivi – secondo *standard* misurabili e definiti a livello nazionale e internazionale -, assegnazione delle correlate risorse, valutazione della *performance*, utilizzo di sistemi premianti, rendicontazione dei risultati) (articoli 4, 5 e 10).

Le amministrazioni pubbliche hanno il compito di redigere annualmente il Piano della *performance* (indirizzi e obiettivi strategici ed operativi; indicatori di misurazione e valutazione) e la Relazione sulla *performance* (verifica a consuntivo di risultati organizzativi e individuali raggiunti). La mancata adozione del Piano inibisce l'erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti, determina il blocco delle assunzioni ed il divieto di conferimento di incarichi per l'amministrazione inadempiente.

La misurazione e la valutazione della *performance* devono riferirsi tanto all'organizzazione che all'individuo: a tal fine devono essere indicati i tempi, le fasi, le modalità ed i soggetti coinvolti nel processo. Per la prestazione individuale vengono valutati sia gli appositi indicatori di *performance*⁴ sia il raggiungimento di specifici obiettivi e il contributo alla

³ Negli articoli da 4 a 10, che formano il Capo II.

⁴ Tale valutazione è limitata al personale dirigente ed al personale responsabile di unità organizzativa.

performance dell'unità organizzativa di appartenenza. La valutazione riguarda inoltre l'impatto delle politiche sui bisogni della collettività, inclusi la qualità e la quantità dei servizi erogati e il grado di soddisfazione dei destinatari (articoli 7-9).

Si prevede infine che le amministrazioni adottino un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità⁵ contenente le iniziative volte a garantire un adeguato livello di trasparenza della *performance*. Oltre alle modalità di attuazione, il Programma indica anche i tempi e le risorse dedicate alla predetta finalità. La trasparenza è intesa come accessibilità totale su ogni aspetto organizzativo, sugli andamenti gestionali, sull'utilizzo delle risorse al fine di favorire forme diffuse di controllo. Essa è qualificata come livello essenziale delle prestazioni⁶. Ai fini della riduzione dei costi, le amministrazioni individuano annualmente i servizi erogati agli utenti finali e intermedi; devono inoltre provvedere alla contabilizzazione dei costi effettivi e di quelli imputati al personale per ogni servizio erogato, nonché al loro monitoraggio nel tempo. Ogni amministrazione presenta del Piano e la Relazione sulla *performance*⁷ alle associazioni di consumatori, ai centri di ricerca e ad altri osservatori qualificati in apposite "giornate della trasparenza" senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Ogni amministrazione pubblica nel proprio sito istituzionale una pluralità di informazioni quali, ad esempio, l'ammontare dei premi, l'utilizzo della premialità fra dirigenti e dipendenti, i *curricula* e le retribuzioni dei dirigenti e dei titolari di incarichi. La mancata adozione di tale programma comporta divieto dell'erogazione della retribuzione di risultato per i dirigenti preposti (articolo 11).

La relazione tecnica non considera le norme.

Al riguardo appare necessario che il Governo fornisca indicazioni circa il possibile impatto organizzativo delle norme in esame, al fine di chiarire se le amministrazioni dispongano delle risorse finanziarie e umane necessarie all'applicazione del nuovo sistema di valutazione e possano, quindi, ottemperare alla disciplina in esame rispettando l'obbligo di neutralità finanziaria stabilito dalla legge delega e ribadito dal provvedimento in esame⁸.

⁵ A tal riguardo, la norma di delega della legge 15/2009 [articolo 4, comma 2, lettera *b*), punto 3)] prevede l'adozione da parte delle pubbliche amministrazioni, sentite le associazioni di cittadini, consumatori e utenti rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, di un programma per la trasparenza, di durata triennale, da rendere pubblico anche attraverso i siti *web* delle pubbliche amministrazioni, definito in conformità agli obiettivi previsti dalla legge.

⁶ Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale). Tale richiamo è presente anche nell'articolo 4, comma 4, della legge di delega 15/2009.

⁷ Di cui all'articolo 10.

⁸ Articolo 3, comma 6.

Si rileva in proposito che il sistema di misurazione e di valutazione della *performance* delineato dal testo implica:

- la definizione di obiettivi riferibili anche al singolo dipendente (con la necessità di predisporre un'analisi puntuale delle mansioni e delle attività concretamente svolte da ciascun lavoratore);
- la rilevazione, anche di tipo statistico, delle attività svolte dai singoli. Dal tenore letterale del testo si evince che la valutazione della prestazione deve avere carattere di oggettività, anche al fine di fronteggiare il contenzioso che potrebbe discendere dall'esclusione di parte del personale dalla retribuzione di risultato o accessoria⁹;
- la costituzione di unità operative preposte ai compiti di monitoraggio e di rendicontazione dell'attività di valutazione (verifica che potrà riguardare, in alcuni contesti amministrativi, un numero assai cospicuo di unità di personale).

Si ricorda che in sede di approvazione della legge di delega il Governo ha affermato la neutralità finanziaria delle norme che implicano l'incremento delle attività amministrative, basandosi sulla possibilità di compensare gli eventuali oneri mediante un processo di razionalizzazione dell'uso delle risorse umane e finanziarie¹⁰. Appare pertanto necessario che il Governo fornisca indicazioni circa le eventuali spese da sostenere e i correlati meccanismi di compensazione concretamente predisposti.

In ordine all'articolo 11, andrebbero acquisiti gli elementi posti alla base della previsione di neutralità finanziaria, considerato che l'attuazione della norma in materia di trasparenza richiede la predisposizione e la pubblicazione in linea di una quantità assai significativa di dati e di informazioni. Andrebbe chiarito, in particolare, se le disposizioni concernenti la contabilizzazione dei costi effettivi dei singoli servizi¹¹ debbano sostanziarsi nella mera utilizzazione dei dati già in possesso dei servizi incaricati del controllo di gestione ovvero comportino obblighi più puntuali riferiti al sistema di contabilità analitica. In tale ultima

⁹ Ai sensi dei successivi articoli 19 e 44.

¹⁰ Si veda la relazione illustrativa allegata all'A.S. 847.

¹¹ Articolo 11, comma 4.

ipotesi la norma potrebbe determinare un rilevante impatto amministrativo, in ordine al quale occorrerebbe disporre di dati ed elementi idonei ad escludere l'insorgenza di oneri.

ARTICOLI 12, 13, 14, 15 e 30

Soggetti del processo di misurazione e di valutazione della *performance*

Normativa vigente: l'articolo 4, comma 2, lettera f), della legge 15/2009 prevede – fra gli altri principi e criteri direttivi in materia di valutazione e di trasparenza nelle amministrazioni pubbliche - l'istituzione di un organismo centrale con il compito di sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza e di assicurare la comparabilità degli andamenti gestionali. I componenti, in numero non superiore a 5, sono scelti tra persone di elevata professionalità, anche estranee all'amministrazione, e sono nominati per un periodo di sei anni.

Il successivo comma 3, primo periodo, autorizza, per il funzionamento dell'organismo centrale, la spesa di 2 milioni di euro per il 2009 e di 4 milioni di euro a decorrere dal 2010 (l'autorizzazione include espressamente i compensi ai componenti).

Il medesimo comma 3 autorizza, al secondo periodo, la spesa di 4 milioni di euro a decorrere dal 2010 per finanziare progetti sperimentali e innovativi volti a: diffondere e uniformare le metodologie della valutazione, sviluppare i processi di formazione del personale preposto alle funzioni di controllo e di valutazione, verificare le metodologie di controllo della soddisfazione dei cittadini, migliorare la trasparenza delle procedure di valutazione mediante la realizzazione e lo sviluppo di un apposito sito internet.

Gli oneri complessivi indicati dal comma 3 (2 milioni di euro per il 2009 e 8 milioni di euro a decorrere dal 2010) sono coperti – al comma 4 - mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa finalizzata all'istituzione dell'area della vicedirigenza nel comparto Ministeri (articolo 1, comma 227, della legge 266/2005).

Le norme individuano i soggetti impegnati nel processo di misurazione e di valutazione della *performance*.

In primo luogo si procede all'istituzione della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche. Con riferimento alle funzioni e alla composizione della Commissione, nonché ai relativi oneri finanziari, il testo ripete sostanzialmente la formulazione contenuta nell'articolo 4 della legge 15/2009^{12]} (articolo 13, commi 1-4 e 12).

Come detto, il numero dei componenti non può superare le 5 unità; essi sono scelti tra persone di elevata professionalità, anche estranee all'amministrazione, e sono nominati per un periodo di sei anni. La struttura operativa della Commissione è diretta da un direttore generale. La Commissione determina i

¹² Si fa riferimento, in particolare:

- all'articolo 4, comma 2, lettera f), della legge 15/2009 (istituzione dell'organismo centrale);
- all'articolo 4, comma 3, primo periodo, della legge 15/2009 (oneri derivanti dall'istituzione dell'organismo centrale).

contingenti di personale di cui avvalersi, entro il limite massimo di 30 unità. Alla copertura dei posti si provvede esclusivamente mediante personale di altre amministrazioni in posizione di comando o fuori ruolo o mediante personale a contratto a tempo determinato. Nei limiti delle disponibilità di bilancio, la Commissione può avvalersi di non più di 10 esperti. La Commissione può altresì avvalersi del personale e delle strutture dell'ARAN, previo accordo con il presidente dell'Agenzia. Può infine chiedere indagini, accertamenti e relazioni all'Ispettorato per la funzione pubblica.

La Commissione indirizza, coordina e sovrintende all'esercizio delle funzioni di valutazione da parte degli Organismi indipendenti di cui al successivo articolo 14. A tal fine la Commissione, tra l'altro, definisce un programma di sostegno a progetti innovativi e sperimentali e realizza, altresì, il portale della trasparenza che contiene i piani e le relazioni di *performance* delle amministrazioni pubbliche (articolo 13, commi 5 e 6).

Il testo prevede che il portale sia realizzato e gestito dalla Commissione in collaborazione con il CNIPA.

Si prevede che ogni amministrazione, singolarmente o in forma associata, si doti di un Organismo indipendente di valutazione della *performance* senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. L'Organismo è destinato a sostituire i servizi di controllo interno¹³ ed esercita le attività di controllo strategico. Svolge attività inerenti alla misurazione e alla valutazione della *performance*, garantendo dall'interno la definizione e l'implementazione dei sistemi di valutazione, nel rispetto dei modelli definiti dalla Commissione¹⁴. L'Organismo è costituito da 3 componenti dotati di requisiti di elevata professionalità ed esperienza maturata nel campo del *management* e della valutazione del personale. Presso l'Organismo è costituita, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, una struttura tecnica permanente, diretta da un responsabile, per la misurazione della *performance*; la struttura è dotata delle risorse necessarie all'esercizio delle relative funzioni (articolo 14).

L'organo di indirizzo politico-amministrativo promuove la cultura della responsabilità per il miglioramento della *performance*, del merito della trasparenza e dell'integrità. A tal fine emana le direttive generali su indirizzi strategici, definisce il Piano e la Relazione sopra citati nonché il Programma triennale di cui all'articolo 11 ed, infine, verifica il conseguimento degli obiettivi strategici (articolo 15).

Si prevede che gli Organismi siano costituiti entro il 30 aprile 2010 e che la piena operatività del nuovo sistema di valutazione sia assicurata a partire dal 1° gennaio 2011 (articolo 30, commi 2 e 3).

¹³ Di cui al decreto legislativo n. 286/1999.

¹⁴ L'articolo 30 dello schema di decreto in esame fissa il termine del 30 aprile 2010 per la costituzione di tali organismi e stabilisce che, in sede di prima attuazione, essi provvedono entro il 30 settembre 2010, sulla base degli indirizzi della Commissione, a definire i sistemi di valutazione della *performance* per assicurarne la piena operatività a decorrere dal 1° gennaio 2011.

La relazione tecnica quantifica oneri pari a **2 milioni** di euro per il **2009** ed a **4 milioni** di euro a decorrere **dal 2010** per l'istituzione e il funzionamento della Commissione per la valutazione e la trasparenza di cui all'articolo 13.

Per quanto concerne il 2009, un importo pari a 1,45 milioni è destinato all'acquisto di beni strumentali durevoli mentre le somme restanti, pari a 0,55 milioni, sono utilizzate per la retribuzione dei componenti della Commissione ed il personale assunto nella parte finale dell'anno.

A decorrere dal 2010 si prevede che la somma necessaria per retribuire i componenti della Commissione ammonterà a 1,3 milioni, tenuto conto dei compensi medi previsti per altri organismi di simile natura. La spesa per la remunerazione del personale (30 unità di personale, compreso il direttore generale, e 10 consulenti) è stimata pari a 2,2 milioni di euro (di cui 0,5 milioni di euro destinati al pagamento degli incarichi di consulenza). Sono destinati 0,3 milioni di euro all'acquisto e alla manutenzione di beni strumentali e 0,2 milioni per la copertura degli oneri di locazione.

Per quanto riguarda la realizzazione e la gestione del portale della trasparenza [articolo 13, comma 5, lettera *n*)], la relazione tecnica nulla aggiunge al contenuto della norma di copertura (articolo 13, comma 12): ai relativi oneri si provvederà nei limiti dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 4, comma 3, secondo periodo, della legge 15/2009, pari a **4 milioni** di euro a decorrere **dal 2010**.

Infine, per l'istituzione e il funzionamento degli Organismi di valutazione della performance (articolo 14), la RT afferma che la maggiore spesa da sostenere sarà compensata dalla minore spesa conseguente alla soppressione dei Servizi di controllo interno.

Al riguardo si osserva che la relazione tecnica non fornisce gli elementi necessari a verificare che l'istituzione dei nuovi Organismi di valutazione della *performance* (articolo 14) possa essere effettuata in assenza di oneri a carico della finanza pubblica. Non appaiono evidenti, in particolare, i risparmi che possono conseguire dalla soppressione dei Servizi di controllo interno dal momento che gli stessi utilizzano, per lo più, personale assunto a tempo indeterminato nelle pubbliche amministrazioni il cui onere non viene meno al cessare dei servizi di appartenenza; al contrario, per la costituzione degli Organismi sembrerebbe necessario fare ricorso all'assunzione di nuovo personale, tenuto conto dei requisiti richiesti dal testo (indipendenza, elevata professionalità ed esperienza in settori specifici).

Analoghe considerazioni potrebbero essere estese, in linea di massima, alla previsione di una struttura tecnica permanente posta al servizio dell'Organismo. Poiché, tuttavia, per la costituzione della struttura può ipotizzarsi il riutilizzo del personale proveniente dai soppressi Servizi di controllo interno, sul punto si rileva l'opportunità di acquisire una conferma da parte del Governo.

Sempre con riferimento agli Organismi di valutazione e alle relative strutture tecniche, si rileva che il testo e la relazione tecnica non forniscono indicazioni precise sul loro dimensionamento amministrativo. Appare, pertanto, necessario che il Governo fornisca elementi puntuali sulle singole voci di risparmio che saranno conseguite mediante la soppressione dei Servizi di controllo interno e sugli oneri connessi all'istituzione dei nuovi Organismi (quali, ad esempio, la retribuzione dei componenti).

Per quanto concerne l'onere riferito alla realizzazione e alla gestione del portale della trasparenza, preso atto che lo stesso è configurato quale tetto massimo di spesa, si rileva che non sono disponibili gli elementi posti alla base della quantificazione. Tali elementi risultano necessari al fine di verificare se lo stanziamento disposto sia idoneo a coprire i costi connessi con l'istituzione del nuovo servizio in questione.

Andrebbero, infine, forniti chiarimenti circa la disposizione che prevede che la Commissione, previo accordo con il presidente dell'ARAN, possa avvalersi del personale e delle strutture dell'Agenzia. In particolare il Governo dovrebbe confermare:

- che l'avvalimento del personale e delle strutture dell'ARAN possa essere concordato senza recare pregiudizio all'attività istituzionale che l'ente in questione svolge in forza della legislazione vigente;
- che la dotazione organica della Commissione risulti congrua in relazione alle complesse attività di direzione, controllo e rilevazione statistica da effettuare con riferimento a un numero elevato di pubbliche amministrazioni.

In ordine ai profili di copertura finanziaria si osserva che l'**articolo 13, comma 12, primo periodo**, dispone che agli oneri derivanti dal presente articolo – concernente l'istituzione della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle

amministrazioni pubbliche - si provvede nei limiti dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 4, comma 3, primo periodo, della legge n. 15 del 2009.

Il primo periodo del comma 3 dell'articolo 4, della legge delega n. 15 del 2009 autorizza la spesa massima di 2 milioni di euro per l'anno 2009 e di 4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010, per l'istituzione dell'organismo centrale di cui alla lettera *f*) del comma 2 del medesimo articolo 4. Tale organismo è stato individuato nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 13 del provvedimento in esame.

L'articolo 13, comma 12, secondo periodo, prevede che all'attuazione della lettera *n*) del comma 5 del presente articolo 13 – concernente la realizzazione e la gestione, da parte della predetta Commissione, in collaborazione con il CNIPA, del portale della trasparenza - si provveda nei limiti dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 4, comma 3, secondo periodo, della legge delega n. 15 del 2009.

Il secondo periodo del comma 3 dell'articolo 4 autorizza infatti la spesa massima di 4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010 per finanziare, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, progetti sperimentali e innovativi volti a:

- a*) diffondere e uniformare le metodologie della valutazione tra le amministrazioni centrali e gli enti territoriali, anche tramite la definizione di modelli da pubblicare sulla rete internet;
- b*) sviluppare i processi di formazione del personale preposto alle funzioni di controllo e valutazione;
- c*) sviluppare metodologie di valutazione della funzione di controllo della soddisfazione dei cittadini;
- d*) migliorare la trasparenza delle procedure di valutazione mediante la realizzazione e lo sviluppo di un apposito sito internet.

Al riguardo, si osserva che la norma in esame, pur disponendo che all'attuazione della lettera *n*) del comma 5 si provveda nei limiti della complessiva autorizzazione di spesa di 4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010, di cui al secondo periodo del comma 3 dell'articolo 4 della legge delega, sembrerebbe in realtà attuativa in maniera nettamente prevalente di una sola delle quattro finalità di spesa indicate dalla disposizione di delega, ed in particolare di quella indicata alla lettera *d*).

Le disposizioni contenute nelle lettere da *a)* a *c)*, da finanziare con le medesime risorse, non sembrerebbero invece trovare attuazione nel testo del provvedimento delegato.

Ai sensi dell'articolo 13, comma 12, secondo periodo, del provvedimento in esame, l'intera somma di 4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010 prevista dal secondo periodo del comma 3 dell'articolo 4 della legge delega viene destinata esclusivamente alla realizzazione e alla gestione del portale della trasparenza senza effettuare alcun richiamo alle altre attività previste dalle lettere *a)*, *b)* e *c)*.

La legge delega, peraltro, al secondo periodo del comma 3 dell'articolo 4, rimette a un decreto ministeriale il compito di individuare le finalità di spesa di cui alle lettere da *a)* a *d)*. Tale decreto non risulta essere stato ancora adottato.

Alla luce delle considerazioni svolte appare opportuno che il Governo chiarisca se alla realizzazione ed alla gestione del portale della trasparenza sia effettivamente destinato l'intero importo di 4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010.

Appare, inoltre, opportuno un chiarimento in merito alle maggiori esigenze finanziarie che potrebbero emergere qualora si desse attuazione alle disposizioni di cui alle lettere da *a)* a *c)* dell'articolo 4, comma 3, secondo periodo, della legge delega n. 15 del 2009.

Dal punto di vista formale si rileva l'opportunità di riformulare il testo del comma 12, esplicitando:

- l'ammontare degli oneri derivanti dall'attuazione del primo periodo dello stesso (istituzione e funzionamento della Commissione) che dovrebbero corrispondere, come confermato anche dalla relazione tecnica, a 2 milioni di euro per l'anno 2009 e a 4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010, così come disposto dalla legge delega;
- l'esclusione dai predetti oneri di quelli derivanti dall'attuazione della lettera *n)* del comma 5 dell'articolo 13, per i quali è prevista una autonoma copertura ai sensi del successivo periodo del comma 12;
- l'ammontare degli oneri per l'attuazione del secondo periodo del medesimo comma 12 (realizzazione e gestione del portale della trasparenza), che dovrebbero corrispondere all'importo di 4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010.

ARTICOLI da 16 a 29

Promozione del merito e della premialità

Normativa vigente: l'articolo 5 della legge 15/2009 reca norme di delega finalizzate alla promozione del merito e della premialità, nonché all'introduzione nell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche di metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa. Le modalità attuative sono rimesse alla contrattazione collettiva, anche mediante l'affermazione del principio di selettività e di concorsualità nelle progressioni di carriera e nel riconoscimento degli incentivi.

In particolare, fra gli altri criteri stabiliti per l'esercizio della delega, si prevede:

- che debba essere stabilita una percentuale minima di risorse da associare al merito e alla produttività, evitando la corresponsione generalizzata e indifferenziata di indennità e premi incentivanti a tutto il personale;
- che sia destinata al personale meritevole parte delle economie conseguite con risparmi sui costi di funzionamento, in proporzione ai risultati conseguiti dalle singole strutture amministrative;
- che le progressioni meramente economiche avvengano secondo principi di selettività.

Le norme definiscono gli strumenti di valorizzazione del merito e i metodi di incentivazione della produttività e qualità della prestazione lavorativa, secondo la delega al Governo prevista dall'articolo 5 della legge 15/2009.

Si stabilisce preliminarmente, a conferma dell'obbligo di invarianza contenuto nella legge delega¹⁵, che dall'applicazione delle disposizioni in esame non debbano derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; a tal fine le amministrazioni utilizzano le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente (articolo 16).

Le amministrazioni promuovono il miglioramento della *performance* anche utilizzando sistemi premianti selettivi. E' fatto divieto, pertanto, di distribuire premi in assenza delle verifiche; parallelamente è stabilito che i premi stessi non possano essere assegnati in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi (articoli 17 e 18). A tal fine si prevede la compilazione da parte delle amministrazioni di una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale e non dirigenziale (articolo 19).

Il personale viene poi distribuito, secondo i differenti livelli di *performance*, in tre fasce:

- fascia di merito alta, composta dal 25 per cento del personale, cui è corrisposto il 50 per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale;
- fascia di merito intermedia, composta dal 50 per cento del personale, cui è corrisposto l'altro 50 per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale;
- fascia di merito bassa, composta dal 25 per cento del personale, cui non è corrisposto alcun trattamento accessorio.

¹⁵ Articolo 2, comma 1, della legge 15/2009, citato nella premessa della presente nota.

Sono elencati e disciplinati gli strumenti con cui premiare il merito e la professionalità, ossia:

- il bonus annuale delle eccellenze, destinato al personale collocato nella fascia di merito alta e assegnato alle *performance* eccellenti individuate in un massimo del 5 per cento di tale personale. La contrattazione collettiva nazionale determina l'ammontare del bonus nell'ambito delle risorse disponibili (articolo 21);
- il premio annuale per l'innovazione (del medesimo valore del bonus di cui al precedente articolo 21 ed istituito da "ogni amministrazione pubblica"), destinato al miglior progetto innovativo dell'anno che abbia un elevato impatto sulla *performance* dell'organizzazione (articolo 22);
- le progressioni economiche, riconosciute selettivamente dalle amministrazioni sulla base della contrattazione collettiva, e nei limiti delle risorse disponibili, ad una quota limitata di dipendenti in relazione allo sviluppo delle competenze professionali (articolo 23).

Nello schema di decreto in esame l'espressione "progressioni economiche" sembra indicare l'attribuzione di una fascia retributiva superiore nell'ambito dell'area funzionale di appartenenza del dipendente;

- le progressioni di carriera, da realizzare mediante l'espletamento di concorsi pubblici con riserva di posti (articolo 24).

Le progressioni di carriera implicano l'assegnazione del dipendente ad un'area funzionale superiore a quella di appartenenza;

- l'attribuzione di incarichi e responsabilità (articolo 25);
- l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale. Tale accesso è disposto nei limiti delle risorse disponibili per ciascuna amministrazione (articolo 26);
- i premi di efficienza. E' stabilito che una quota fino al 30 per cento dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di riorganizzazione sia destinata, nel limite dei due terzi, a premiare il personale coinvolto¹⁶ (articolo 27).

E' attribuito carattere imperativo alle disposizioni in esame e pertanto, le stesse non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva (articolo 29).

Al riguardo appare necessario un chiarimento in ordine alla portata attuativa dell'articolo 21, comma 2, il quale stabilisce che "nei limiti delle risorse disponibili, la contrattazione nazionale determina l'ammontare del bonus annuale delle eccellenze". Non è chiaro, infatti, se la norma stabilisca un obbligo del Governo ad individuare nel futuro un'ulteriore

¹⁶ La parte residua serve a incrementare le somme disponibili per la contrattazione collettiva integrativa.

componente aggiuntiva, da finanziare nell'ambito degli oneri recati dalla contrattazione collettiva nazionale. In tal caso, infatti, la disposizione potrebbe costituire la premessa per un aggravio degli oneri recati dalla contrattazione.

Riguardo all'istituzione del premio annuale per l'innovazione (articolo 22), si osserva che il testo non indica su quali risorse, che dovrebbero già sussistere a legislazione vigente (in ottemperanza all'obbligo di non onerosità stabilito dal testo), debba gravare la relativa spesa. Con riferimento alla possibilità di attribuire le progressioni economiche, di cui all'articolo 23, mediante un meccanismo selettivo anche non concorsuale (nel caso delle progressioni all'interno della stessa area), si dovrebbe chiarire se tale tipo di incentivo sia suscettibile di determinare un'accelerazione della spesa. Dal tenore letterale delle norme sembrerebbe possibile, infatti, definire meccanismi automatici per l'utilizzo di "risorse disponibili" non meglio individuate dalla norma. Inoltre, poiché tali risorse appaiono destinate a finanziare spese permanenti, andrebbe chiarito se anch'esse debbano avere carattere permanente.

ARTICOLI da 36 a 46

Disciplina della dirigenza al servizio nelle pubbliche amministrazioni

Le norme dispongono numerose modifiche all'attuale disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni¹⁷.

In particolare viene riprodotto testualmente il primo comma dell'articolo 6 della legge di delega¹⁸ indicando le finalità perseguite in materia di dirigenza. I compiti dei dirigenti si sostanziano, principalmente, nel miglioramento dell'organizzazione del lavoro e della qualità delle prestazioni fornite al pubblico, per realizzare adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico (articolo 36).

A tal fine la legge di delega prevede un maggiore coinvolgimento dei dirigenti nella valutazione del personale e nel riconoscimento degli incentivi alla produttività. Sulla base di tale principio, ai dirigenti vengono attribuiti compiti di valutazione del personale assegnato ai propri uffici ai fini sia della progressione economica, sia della corresponsione di indennità ed incentivi (articolo 38).

Sono ridefiniti i criteri e le modalità di conferimento degli incarichi dirigenziali stabilendo, tra l'altro, che:

¹⁷ Di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

¹⁸ Legge n. 15/2009.

- l'amministrazione precedente deve rendere pubblici il numero e la tipologia dei posti disponibili ed i criteri di scelta (articolo 39, comma 1, lettera b);
- gli incarichi dirigenziali possono essere revocati a causa del mancato raggiungimento degli obiettivi o dell'inosservanza delle direttive impartite (articolo 39, comma 1, lettera b ed articolo 40, comma 1, lettera a);
- al verificarsi di determinate fattispecie è prevista una durata massima degli incarichi inferiore a quella stabilita a legislazione vigente (articolo 39, comma 1, lettera c).

In particolare è diminuita a tre anni la durata massima degli incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali assegnati per la prima volta a dirigenti di seconda fascia;

- il numero degli incarichi che possono essere conferiti a personale non appartenente ai ruoli dirigenziali (pari, al massimo, al 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia e all'8 per cento della dotazione organica dei dirigenti di seconda fascia), se corrispondente ad un numero non intero, è arrotondato all'unità inferiore se il primo decimale è inferiore a cinque, o all'unità superiore se esso è uguale o superiore a cinque (articolo 39, comma 1, lettera f).

Tale modalità di arrotondamento si applica anche nel caso di conferimento di incarichi a personale già dirigente ma presso altre pubbliche amministrazioni. Si deve osservare che l'attuale prassi sembrerebbe stabilire che se il primo decimale è pari a 5, l'arrotondamento è effettuato all'unità inferiore;

- l'ambito di applicazione delle norme¹⁹ che collegano la durata dei più elevati incarichi dirigenziali alla durata del Governo²⁰ è ristretto alla sola alta dirigenza (articolo 39, comma 1, lettera g).

Attualmente le norme sullo spoils system si applicano anche agli incarichi di funzione dirigenziale conferiti a personale non appartenente ai ruoli dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato, ai sensi dei commi 5-bis e 6 dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 165/2001.

Si modifica la vigente disciplina del Comitato dei garanti, organo consultivo competente ad esprimere parere, non più vincolante in virtù delle modifiche proposte, sulla applicazione delle sanzioni in caso di responsabilità dirigenziale²¹. Il numero dei componenti è elevato da 3 a 5 (articolo 41).

Rispetto alla legislazione vigente le norme in esame allargano i criteri per l'accesso alla seconda fascia: sono, infatti, ammessi al concorso per esami, in aggiunta alle categorie di dipendenti già previste²², i dipendenti in possesso del dottorato di ricerca con almeno tre anni di servizio prestato in posizioni per l'accesso alle quali è richiesta la laurea (articolo 45).

¹⁹ Articolo 19, comma 8 del decreto legislativo n. 165/2001.

²⁰ Il cosiddetto spoils system.

²¹ Articolo 22 del decreto legislativo n. 165/2001.

²² Dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, muniti di laurea, che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio; dipendenti con almeno tre anni di servizio prestato in posizioni per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea, qualora in possesso del diploma di specializzazione.

Per quanto concerne l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia, la disciplina vigente viene modificata come segue:

- il transito dalla seconda alla prima fascia avviene automaticamente dopo aver ricoperto incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti per un periodo di almeno cinque anni e non più tre anni come attualmente previsto (articolo 42, comma 1, lettera a);
- viene introdotto lo strumento selettivo del concorso pubblico per titoli ed esami (articolo 46, comma 1) che è bandito per il cinquanta per cento dei posti che si rendono disponibili ogni anno per la cessazione dal servizio dei soggetti incaricati. Possono partecipare al concorso i dirigenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni che abbiano maturato almeno cinque anni di servizio nei ruoli dirigenziali e gli altri soggetti in possesso dei titoli di studio e dei titoli professionali individuati nei bandi di concorso in base alle specifiche esigenze dell'amministrazione (articolo 46, comma 3);
- è ridefinita la disciplina relativa al conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti esterni alla pubblica amministrazione stabilendo che per la copertura di singole posizioni, ovvero per lo svolgimento di incarichi per cui sia richiesta una specifica esperienza e una peculiare professionalità, e comunque per una quota non superiore alla metà dei posti da mettere a concorso (quindi per un tetto massimo del venticinque per cento dei posti che si rendono disponibili ogni anno per la cessazione dal servizio dei soggetti incaricati) si possa fare ricorso a contratti di diritto privato a tempo determinato stipulati per un periodo non superiore a tre anni, da assegnare tramite concorso pubblico aperto ai soggetti in possesso dei requisiti professionali e manageriali corrispondenti alla funzione (articolo 46, comma 2);
- i vincitori del concorso sono tenuti a svolgere, prima del conferimento dell'incarico, un periodo di formazione presso gli uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale (articolo 46, comma 4). La formazione è obbligatoria ed a tempo pieno per una durata pari a sei mesi (articolo 46, comma 5). Le spese per tale formazione sono a carico delle singole amministrazioni, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente (articolo 46, comma 8).

Le disposizioni sulla formazione dei dirigenti riprendono norme di tenore analogo contenute all'articolo 6, comma 2, lettera g) della legge n. 15/2009 di delega.

E' favorita la mobilità dei dirigenti verso il settore privato stabilendo che il diniego motivato della pubblica amministrazione alla concessione dell'aspettativa possa essere dovuto esclusivamente a preminenti esigenze organizzative dell'amministrazione di appartenenza del dipendente richiedente (articolo 43).

Infine si stabilisce che il trattamento economico accessorio sia correlato anche ai risultati conseguiti (articolo 44, comma 1, lettera a). Conseguentemente è previsto che la

retribuzione complessiva del dirigente debba essere costituita almeno per un minimo del 30 per cento dal trattamento accessorio, collegato ai risultati; a tal fine i contratti collettivi nazionali incrementano progressivamente la componente legata al risultato, in modo da garantire che, entro la tornata contrattuale successiva a quella decorrente dal 1° gennaio 2010, la quota legata al risultato rispetti la nuova previsione normativa, destinandole tutti gli incrementi previsti per la parte accessoria della retribuzione. Per incentivare l'effettiva operatività del sistema premiale e di valutazione è altresì stabilito il divieto di corrispondere l'indennità di risultato al dirigente responsabile, nel caso cui la stessa amministrazione di appartenenza non abbia predisposto, decorso il periodo transitorio di sei mesi dall'entrata in vigore del decreto di attuazione della delega, il sistema di valutazione (articolo 44, comma 1, lettera b).

La relazione tecnica si limita ad affermare che dalle disposizioni in esame non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo si osserva che le disposizioni in esame potrebbero consentire un incremento del numero degli incarichi dirigenziali che possono essere conferiti a personale non già in possesso della qualifica di dirigente presso una pubblica amministrazione.

Si fa riferimento alle disposizioni di cui:

- all'articolo 39, comma 1, lettera f, concernente il parametro da adottare per la determinazione del numero degli incarichi conferibili ad esterni;
- all'articolo 46, commi 1 e 2, che trattano dei concorsi pubblici e dei contratti di diritto privati utilizzati per il reclutamento dei dirigenti di prima fascia.

Considerato che il reclutamento di dirigenti esterni alle pubbliche amministrazioni comporta un onere superiore a quello sostenuto per l'utilizzo di un dirigente già in servizio nella pubblica amministrazione, appare necessario che il Governo chiarisca l'impatto finanziario di tali disposizioni.

Non appare, inoltre, evidente, sulla base della documentazione allegata, su quali elementi si basi l'ipotesi di invarianza finanziaria riferita alle disposizioni che stabiliscono:

- l'elevazione da 3 a 5 del numero dei componenti del Comitato dei garanti. A tal proposito si rileva che la norma concernente il Comitato non esclude che ai membri siano corrisposti emolumenti e/o rimborsi spese, diversamente da quanto previsto, di recente, in sede di costituzione o di ampliamento di organi collegiali composti da esperti;

- lo svolgimento di un periodo obbligatorio di formazione di sei mesi, presso gli uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale, da parte dei vincitori di concorsi da dirigente che, secondo quanto stabilito dall'articolo 46, comma 8, deve essere effettuato utilizzando le risorse finanziarie disponibili presso le amministrazioni che assumono.

Appare, quindi, necessario che il Governo fornisca indicazioni circa le eventuali spese da sostenere e i corrispondenti meccanismi di compensazione concretamente predisposti al fine di assicurare la complessiva invarianza finanziaria.

Andrebbe altresì precisato se dalla previsione di espletamento di ulteriori procedure concorsuali, disposte per il reclutamento di parte dei dirigenti di prima fascia, a norma dell'articolo 46, possano derivare maggiori oneri a carico delle amministrazioni pubbliche.

Circa l'obbligo di destinare alla componente accessoria della retribuzione i futuri incrementi contrattuali riconosciuti ai dirigenti per far sì che la quota della retribuzione del dirigente collegata ai risultati raggiunga almeno il 30 per cento del totale, come stabilito dall'articolo 44 e secondo i tempi ivi previsti, andrebbe verificato se la necessità di conseguire tale obiettivo, tenuto conto dell'entità dei trattamenti fondamentali corrisposti, sia suscettibile di determinare un complessivo aumento delle risorse da destinare agli incrementi contrattuali.

In ordine ai profili di copertura finanziaria appare opportuno, sotto il profilo formale, riformulare la clausola di invarianza prevista dall'**articolo 44, comma 1, lettera b)**, **capoverso 1-ter**, prevedendo che dall'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1-*bis* non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

ARTICOLO 47

Mobilità intercompartimentale

Le norme prevedono che, al fine di favorire la mobilità del personale, con il contratto quadro sia definita, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, una tabella di equiparazione tra i diversi livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi di comparto.

La relazione tecnica non considera la norma.

Nulla da osservare al riguardo nel presupposto, sul quale è opportuno acquisire una conferma del Governo, che la tabella di equiparazione tenga conto anche dei trattamenti economici accessori corrisposti al personale in mobilità e che sia rispettata l'invarianza dei diversi saldi di finanza pubblica.

In ordine ai profili di copertura finanziaria, si rileva l'opportunità di sostituire nella clausola di invarianza l'inciso "senza maggiori oneri" con le seguenti parole "senza nuovi o maggiori oneri", in conformità alla prassi consolidata.

ARTICOLI da 51 a 64

Disposizioni in materia di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa

Le norme dettano disposizioni di riordino della contrattazione collettiva nazionale ed integrativa.

Per quanto concerne la contrattazione collettiva nazionale si prevede la riduzione del suo ambito di applicazione: questa, in luogo di svolgersi su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali, determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro e le materie relative alle relazioni sindacali (articolo 52, comma 1, capoverso articolo 40, comma 1). E' stabilita la coincidenza tra vigenza giuridica ed economica del contratto collettivo in coerenza con il settore privato (articolo 52, comma 1, capoverso articolo 40, comma 3): ciò implica una durata triennale dei contratti. Tale durata triennale si estende anche al personale in regime pubblicistico (articolo 61, comma 1). Alla contrattazione collettiva resta demandata la definizione del trattamento economico fondamentale ed accessorio (articolo 55, comma 1, lettera a). I Comitati di settore hanno la facoltà di erogare gli incrementi previsti per il trattamento stipendiali già stanziati con legge finanziaria salvo conguaglio all'atto della stipula del contratto collettivo. Indipendentemente da tale facoltà, a decorrere dal mese di aprile dell'anno successivo alla scadenza del contratto collettivo nazionale, in caso di mancato rinnovo, ai pubblici dipendenti, nei limiti delle risorse stanziare, è riconosciuta una copertura economica che costituisce anticipazione dei benefici che saranno attribuiti con il rinnovo (articolo 57, comma 2). Si prevede, infine, la costituzione, senza nuovi maggiori oneri per la finanza pubblica, di due comparti di contrattazione collettiva nazionale in luogo dei dodici

attualmente esistenti. A ciascun comparto corrisponde un'area separata per la dirigenza (articolo 52, comma 1, capoverso articolo 40, comma 2).

Per quanto concerne la contrattazione integrativa si prevede l'attivazione, da parte delle amministrazioni, di livelli autonomi di contrattazione collettiva integrativa nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale. La contrattazione collettiva può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni (articolo 52, comma 1, capoverso articolo 40, comma 3-*bis*). Le amministrazioni, in caso di mancato accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, hanno facoltà di provvedere in via provvisoria sulle materie oggetto del mancato accordo, fino al raggiungimento della sottoscrizione (articolo 52, comma 1, capoverso articolo 40, comma 3-*ter*). Ogni contratto integrativo deve essere accompagnato da una relazione tecnico-finanziaria certificata dagli organi di controllo²³ delle amministrazioni (articolo 52, comma 1, capoverso articolo 40, comma 3-*sexies*).

Si prevede anche che la contrattazione collettiva nazionale definisca le modalità di ripartizione delle risorse della contrattazione integrativa in base a graduatorie meritocratiche delle pubbliche amministrazioni stilate dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (articolo 52, comma 1, capoverso articolo 40, comma 3-*quater*).

Per quanto concerne il monitoraggio della contrattazione, si prevede che alcune amministrazioni²⁴ debbano trasmettere al Dipartimento della funzione pubblica ed alla Ragioneria generale dello Stato i contratti integrativi sottoscritti, con allegate relazione tecnico-finanziaria e relazione illustrativa, ai fini dell'accertamento della compatibilità economico-finanziaria. In caso di riscontro negativo, le parti devono riprendere le trattative (articolo 53, comma 1, capoverso articolo 40-*bis*, comma 2). E' prevista, altresì, una più generale attività di monitoraggio della contrattazione integrativa svolta dalle amministrazioni pubbliche²⁵ da parte del Ministero dell'economia e delle finanze che procede annualmente ad una rilevazione di informazioni sulla base di un modello di rilevazione statistica²⁶. Il monitoraggio è volto anche ad accertare che in sede di contrattazione integrativa siano applicati i meccanismi volti a premiare il merito (articolo 53, comma 1, capoverso articolo 40-*bis*, comma 3). Infine le amministrazioni pubbliche sono tenute a pubblicare le medesime informazioni concernenti la contrattazione integrativa sul proprio sito istituzionale (articolo 53, comma 1, capoverso articolo 40-*bis*, comma 4). I contratti integrativi e le allegate relazioni devono essere trasmesse anche all'ARAN che è incaricata del monitoraggio sulla loro applicazione (articolo 53, comma 1,

²³ Collegio dei revisori dei conti, collegio sindacale, uffici centrali di bilancio o dagli analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti.

²⁴ Si tratta delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, gli enti pubblici non economici e gli enti ed istituzioni di ricerca con organico superiore alle 200 unità.

²⁵ A tal fine si richiama l'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo n. 165/2001.

²⁶ Predisposto d'intesa con la Corte dei Conti e con il Dipartimento della funzione pubblica.

capoverso articolo 40-*bis*, comma 5 e (articolo 56, comma 1, lettera a), capoverso comma 4). In generale si prevede che il Dipartimento della funzione pubblica, la Ragioneria generale dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze e la Corte dei conti possono avvalersi di personale in posizione di fuori ruolo o di comando per l'esercizio delle funzioni di controllo (articolo 53, comma 1, capoverso articolo 40-*bis*, comma 6).

Per quanto concerne l'ARAN le norme stabiliscono anche che l'Ente si avvale della collaborazione del Ministero dell'economia e delle finanze mentre la legislazione vigente si limitava a stabilire che il Ministero mettesse a disposizione i dati raccolti in materia di personale e di retribuzioni (articolo 56, comma 1, lettera a), capoverso comma 3). Si dispone la riformulazione dell'articolo 46 del decreto legislativo n. 165/2001 la quale attualmente prevede che l'ARAN possa avvalersi, in aggiunta al personale appartenente ai suoi ruoli organici, di un contingente di venticinque unità di personale in posizione di comando o collocati fuori ruolo ed, inoltre esperti e collaboratori esterni nei limiti del proprio bilancio. I riferimenti al limite delle venticinque unità e alle disponibilità di bilancio sono eliminati nella nuova formulazione proposta (articolo 56, comma 1, lettera g).

Al riguardo, con riferimento alle norme che consentono alle amministrazioni di procedere all'erogazione provvisoria di somme anche in assenza di accordo per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali (articolo 57, comma 2) o integrativi (articolo 52, comma 1, capoverso articolo 40, comma 3-*ter*), appare opportuno che il Governo chiarisca se le disposizioni in esame risultino suscettibili di accelerare la spesa ovvero di determinare una revisione dei tendenziali.

Appare opportuno che il Governo fornisca informazioni aggiuntive circa i possibili profili problematici concernenti l'attuazione della disposizione che istituisce due comparti di contrattazione collettiva nazionale in luogo dei dodici attualmente esistenti²⁷. Tale opera di razionalizzazione comporta l'armonizzazione della disciplina contrattuale relativa a personale che fruisce di trattamenti economici anche notevolmente diversificati. In particolare andrebbe chiarito se la confluenza in due soli comparti di tutto il personale contrattualizzato non rischi di determinare un livellamento verso l'alto dei trattamenti economici in godimento.

²⁷ Articolo 52, comma 1, capoverso articolo 40, comma 2.

Con riferimento alle norme sul monitoraggio della contrattazione integrativa²⁸ appare opportuno che il Governo assicuri che con le attuali risorse il Dipartimento della funzione pubblica, la Ragioneria generale dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze e l'ARAN possano svolgere la attività concernenti la verifica della compatibilità economica dei contratti integrativi e la rilevazione di tipo statistico concernente la correttezza e congruità del contenuto degli stessi, considerato che l'attività in questione dovrà essere svolta mediante l'analisi di un numero rilevante di documenti.

Con riferimento alla disposizione che prevede che il Dipartimento della funzione pubblica, la Ragioneria generale dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze e la Corte dei conti possono avvalersi di personale in posizione di fuori ruolo o di comando per l'esercizio delle funzioni di controllo²⁹, si rileva che essa non fissa alcun limite numerico al contingente utilizzabile. Il testo proposto potrebbe comportare una espansione notevole delle attuali dotazioni di fatto, suscettibile di arrecare problemi di funzionalità alle amministrazioni di provenienza del personale comandato. Si rileva, inoltre, che la norma in questione sembrerebbe finalizzata a dotare le amministrazioni interessate dei contingenti di personale necessari per svolgere le funzioni di monitoraggio. In tale ipotesi, risulterebbe che queste funzioni non possono essere svolte nell'ambito delle attuali dotazioni di personale. Sul punto appare indispensabile un chiarimento.

Appare, ancora, opportuno che il Governo assicuri la collaborazione del Ministero dell'economia e delle finanze con l'ARAN non pregiudichi il perseguimento delle finalità istituzionali del Ministero stesso.

Infine, andrebbe chiarito se l'eliminazione dei limiti, fissati a legislazione vigente, imposti all'ARAN in materia di utilizzazione di personale comandato o di collaboratori esterni³⁰, possa determinare un incremento della spesa sostenuta per il personale dall'ente in questione.

²⁸ Di cui agli articoli 53 e 56.

²⁹ Articolo 53, comma 1, capoverso articolo 40-*bis*, comma 6.

³⁰ Articolo 56, comma 1, lettera g).

In ordine ai profili di copertura finanziaria, si segnala che l'**articolo 56, comma 7, lettera d)**, modifica la disposizione vigente che regola le modalità di riscossione dei contributi dovuti all'ARAN dalle singole amministrazioni dello Stato. A tale proposito, appare opportuno che il Governo confermi se le innovazioni introdotte siano, esclusivamente, volte ad aggiornare il riferimento allo stato di previsione della Presidenza del Consiglio di cui alla norma vigente con il richiamo allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, in conformità a quanto risulta dalla vigente legge di bilancio. Infine, appare opportuno che il Governo chiarisca se il richiamo alla legge di approvazione del bilancio preventivo debba intendersi riferito alla legge annuale di bilancio.

ARTICOLI da 65 a 69

Sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici

Le norme apportano modifiche alla vigente disciplina in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici, al fine di potenziare il livello di efficienza dei pubblici uffici e contrastare i fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo.

In particolare, si prevede quanto segue.

- **L'articolo 66** interviene in materia di "Sanzioni disciplinari e responsabilità", modificando l'articolo 55 del D.lgs. 165/2001. Le norme sanciscono il carattere imperativo delle disposizioni in esame³¹. La contrattazione collettiva può integrare la tipologia delle infrazioni e le relative sanzioni previste dallo schema in esame sebbene non possa istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari. Per il dirigente si applicano le norme in materia di contestazione degli addebiti per i procedimenti disciplinari³², per le infrazioni disciplinari come la mancata collaborazione all'autorità disciplinare o le dichiarazioni false o reticenti o il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare. Le determinazioni conclusive del procedimento sono adottate da un dirigente di prima fascia.
- **L'articolo 67** dello schema di decreto in esame introduce gli articoli da *55-bis* a *55-novies*, successivi all'articolo 55 del D.lgs. 165/2001.
L'articolo 55-bis, in materia di "Forme e termini del procedimento disciplinare", prevede procedure differenziate a seconda della gravità delle infrazioni. Per le

³¹ Ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile.

³² Di cui all'articolo *55-bis*, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, introdotto dal successivo articolo 67 dello schema in esame.

infrazioni meno gravi (sanzione superiore al rimprovero verbale ma inferiore alla sospensione dal servizio), è prevista la contestazione scritta dell'addebito entro 10 giorni e la decisione entro i successivi 60 giorni; per le infrazioni più gravi è prevista la trasmissione degli atti all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, con termini raddoppiati. Le modalità per l'irrogazione del rimprovero verbale sono rimesse alla contrattazione collettiva.

Sono poi previste norme riguardanti le comunicazioni per il dipendente implicato nel procedimento disciplinare (da effettuarsi di norma tramite posta elettronica certificata) e una sanzione disciplinare nei casi di mancata collaborazione richiesta dall'autorità disciplinare ovvero dichiarazioni false o reticenti per il dipendente o dirigente che siano a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio di informazioni rilevanti per il procedimento disciplinare.

Il successivo articolo 55-ter in tema di "rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale"³³ prevede che il procedimento disciplinare possa proseguire e concludersi anche in pendenza del procedimento penale. Nei casi di infrazioni meno gravi il procedimento non viene sospeso, mentre per quelle più gravi la sospensione è possibile fino al termine del procedimento penale.

Sono previsti meccanismi di raccordo tra i procedimenti disciplinare e penale. In particolare si prevede la riapertura del procedimento disciplinare nei seguenti casi:

- sentenza di assoluzione che segue l'irrogazione di una sanzione disciplinare;
- sentenza irrevocabile di condanna che segue l'archiviazione del procedimento disciplinare;
- il fatto accertato nella sentenza di condanna comporta la sanzione del licenziamento, mentre in sede disciplinare è stata irrogata una sanzione diversa.

L'articolo 55-quater dispone, ferma restando la disciplina in tema di licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo, il licenziamento disciplinare nei seguenti casi: a) falsa attestazione della presenza in servizio o giustificazione con certificazione medica falsa; b) assenza priva di valida giustificazione per un periodo determinato; c) ingiustificato rifiuto del trasferimento; d) falsità documentali o dichiarative all'atto dell'instaurazione del rapporto o nelle progressioni di carriera; e) reiterazione di condotte aggressive o moleste; f) condanna penale definitiva con pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Il licenziamento è anche previsto nelle ipotesi di valutazione di insufficiente rendimento di una

³³ Nell'articolo 7 della legge di delega n. 15/2009, il principio è espresso al comma 2, lettera b).

prestazione riferita a un arco temporale non inferiore al biennio, dovuta a una reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione stessa.

L'articolo 55-quinquies disciplina le ipotesi di false attestazioni o certificazioni prevedendo la figura di reato del lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesti falsamente la propria presenza in servizio o giustifichi l'assenza dal servizio tramite certificazione medica falsa. Per tale reato la pena è quella della reclusione da uno a cinque anni con multa da euro 400 a 1.600; tale pena si applica anche al medico e a chiunque altro concorra nella commissione del delitto. La disposizione prevede, inoltre, per il lavoratore condannato, l'obbligo del risarcimento del danno patrimoniale pari al compenso corrisposto nei periodi di mancata prestazione e del danno all'immagine subiti dall'amministrazione. Per il medico che ha concorso al reato, come conseguenza della sentenza definitiva di condanna, è prevista la sanzione disciplinare della radiazione dall'albo e, se dipendente di una struttura sanitaria pubblica o se convenzionato con il servizio sanitario nazionale, il licenziamento per giusta causa o la decadenza dalla convezione; la medesima sanzione è prevista per il rilascio di certificazioni attestanti dati clinici non direttamente constatati né oggettivamente documentati.

L'articolo 55-sexies concerne la responsabilità disciplinare per condotte pregiudizievoli per l'amministrazione e la limitazione della responsabilità per l'esercizio dell'azione disciplinare. Nella norma si stabilisce che la condanna al risarcimento del danno, derivante da violazione da parte del lavoratore dipendente degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, comporta la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da 3 giorni a 3 mesi. Inoltre, nei casi di grave danno al normale funzionamento dell'ufficio conseguenza dell'inefficienza o incompetenza professionale, il lavoratore è collocato in disponibilità e in tale periodo non percepisce gli aumenti retributivi sopravvenuti.

I dirigenti sono sanzionabili dal punto di vista disciplinare se il loro comportamento comporta il mancato esercizio o la decadenza dall'azione disciplinare.

L'articolo 55-septies interviene in materia di controlli sulle assenze. Esso prevede, tra l'altro, che, in tutti i casi di malattia, la relativa certificazione medica sia inviata direttamente dal medico o dalla struttura sanitaria che la rilascia, in via telematica, secondo le modalità stabilite dalla vigente normativa per la trasmissione telematica dei certificati medici nel settore privato, all'INPS, che provvede immediatamente ad inoltrarla, con le medesime modalità, all'amministrazione interessata. L'INPS, gli enti del servizio sanitario nazionale e le amministrazioni interessate svolgono le suddette attività nell'ambito delle risorse finanziarie, strumentali ed umane

disponibili a legislazione vigente, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Si segnala che disposizioni di analogo tenore sono previste all'articolo 19 del disegno di legge A.S. 1167, in corso di esame al Senato. Una relazione tecnica presentata nel corso dell'esame presso la Commissione di merito alla Camera (C. 1441-quater) attestava la possibilità di dare attuazione alle nuove modalità di trasmissione telematica dei certificati senza oneri aggiuntivi per l'INPS e, in genere, per la finanza pubblica. Analoga attestazione di non onerosità è contenuta in una documentazione prodotta dall'INPS stesso.

Ciascuna amministrazione dispone il controllo, in determinate fasce orarie di reperibilità del lavoratore, in ordine alla sussistenza della malattia del dipendente anche nel caso di assenza di un solo giorno, tenuto conto delle esigenze funzionali ed amministrative³⁴.

L'articolo 55-novies prevede per il personale a contatto con il pubblico l'obbligo di rendersi riconoscibile con un cartellino identificativo ovvero di esporre targa nella postazione di lavoro.

- L'**articolo 68** dello schema di decreto in esame interviene in materia di comunicazione della sentenza, introducendo l'articolo 154-*ter* al D.lgs. 271/1989³⁵. Con tale norma si disciplina la comunicazione e la trasmissione del dispositivo della sentenza nonché della copia integrale del provvedimento della cancelleria del tribunale che ha emesso la sentenza penale di condanna e l'amministrazione di appartenenza del lavoratore condannato. La comunicazione e la trasmissione devono avvenire entro 30 giorni dal deposito, per via telematica, ai sensi del D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante "Codice dell'amministrazione digitale".
- L'**articolo 69** dello schema di decreto interviene in materia di ampliamento dei poteri ispettivi modificando l'articolo 60, comma 6, del D.lgs. 165/2001, che prevede l'istituzione dell'Ispettorato per la funzione pubblica. Con tale modifica, che mantiene inalterato il numero dei componenti dell'organo, vengono ridefiniti i compiti dell'Ispettorato - istituito presso la Presidenza del Consiglio – Dipartimento della funzione pubblica e operante alle dirette dipendenze del Ministro delegato – che ora sono individuati nella vigilanza e nello svolgimento di verifiche sulla conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento, sull'efficacia della sua attività con particolare riferimento alle riforme volte alla semplificazione delle procedure, sul corretto conferimento degli incarichi, sull'esercizio dei poteri disciplinari, sull'osservanza delle disposizioni

³⁴ Si segnala che disposizioni di analogo tenore sono attualmente contenute nell'articolo 71, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008.

³⁵ D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 271, "Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale.

vigenti in materia di controllo dei costi, dei rendimenti, dei risultati, di verifica dei carichi di lavoro ed, infine, sulla collaborazione alle verifiche ispettive previste al comma 5 dell'articolo 60³⁶.

Al riguardo appare necessario che il Governo fornisca indicazioni circa l'esatta portata e le possibili implicazioni finanziarie della disposizione che prevede sanzioni a carico dei medici che rilasciano certificazioni attestanti dati clinici non direttamente constatati né oggettivamente documentati. In particolare andrebbe verificato se la stessa possa determinare un incremento delle prestazioni diagnostiche a carico del Servizio sanitario nazionale per la necessità di certificare in modo incontrovertibile patologie, anche lievi, allo scopo di evitare l'insorgenza di sanzioni. A tal fine potrebbe risultare altresì utile precisare l'esatta portata normativa dell'espressione "dati clinici".

In ordine ai profili di copertura finanziaria, si rileva l'opportunità di sostituire - nella clausola di invarianza di cui all'**articolo 67, comma 1**, cpv. **art. 55 septies, comma 3**, - l'inciso "senza maggiori oneri" con le seguenti parole "senza nuovi o maggiori oneri", in conformità alla prassi consolidata.

³⁶ Nella norma richiamata – articolo 60, comma 5, D.lgs. 165/2001 - il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, anche su espressa richiesta del Ministro per la funzione pubblica, dispone visite ispettive, a cura dei servizi ispettivi di finanza del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, coordinate anche con altri analoghi servizi, per la valutazione e la verifica delle spese, con particolare riferimento agli oneri dei contratti collettivi nazionali e decentrati, denunciando alla Corte dei conti le irregolarità riscontrate.