

Dopo un lungo iter parlamentare, è stata definitivamente approvata la legge delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e alla Corte dei Conti.

Il testo detta i principi cui, entro i prossimi nove mesi, il Governo – per la gran parte dei casi su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione – dovrà attenersi per emanare decreti destinati a rimodulare profondamente alcune importanti materie del lavoro pubblico e dell'organizzazione delle P.A.

In termini complessivi, si possono evidenziare alcune rilevanti questioni cui dovrà essere posta attenzione.

Innanzitutto, occorre notare come il testo legislativo abbia iniziato il suo cammino nelle aule del Parlamento ben prima della sottoscrizione da parte del Governo e delle parti sociali dell'Accordo del 22 gennaio sulla riforma del modello contrattuale, e come il legislatore non ne abbia recuperato molti contenuti in sede di approvazione definitiva.

Tale accordo, valido per il settore pubblico come per quello privato, valorizza il ruolo della contrattazione sia di primo che secondo livello, mentre la legge delega rischia di ridurre – per i sindacati come per le pubbliche amministrazioni - gli spazi di negoziazione quando riconduce alla potestà unilaterale della legge materie che vanno ad esempio dal sistema disciplinare alle risorse per la produttività ed ai relativi criteri e che oggi nel lavoro pubblico – così come in quello privato – sono demandate alla contrattazione.

Spetterà ai decreti delegati recuperare lettera e spirito dell'accordo del 22 gennaio.

Gli stessi decreti dovranno evitare che, in forza delle diverse potestà e del diverso rango costituzionale esistenti tra le amministrazioni pubbliche, si ingenerino sistemi normativi differenziati.

Ulteriore attenzione dovrà essere posta affinché i decreti scongiurino il rischio di appesantire la vita delle pubbliche amministrazioni con la fissazione di quei lacci e laccioli che la duttilità tipica della contrattazione appare strumento adeguato ad evitare.

Analogamente, dovrà essere calibrato ogni intervento di controllo centrale delle amministrazioni, ad esempio in materia di valutazione sia dell'operato dei singoli dipendenti che di azione complessiva dell'amministrazione stessa-

Da ultimo, ma non meno importante, si deve sottolineare come l'intero iter di elaborazione dei decreti delegati non preveda confronto con il sindacato. Recuperando un pubblico impegno in tal senso del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sarà utile, tuttavia, che i decreti siano predisposti con un ampio confronto.

Rigettando facili opposizioni preconcepite e riassumendo le posizioni che gli furono proprie dai primi anni '90, ancora una volta il sindacato dovrà essere protagonista, in tale confronto, del processo di riforma e concorrere a realizzare le condizioni perché le Pubbliche amministrazioni potenzino il proprio ruolo di erogatrici di servizi ai cittadini ed alle imprese, contribuendo con cresciute efficienza ed efficacia allo sviluppo dell'economia e della qualità della vita del Paese.

Di seguito si sintetizzano gli aspetti del testo che, ad una prima lettura, appaiono più rilevanti:

- **Art. 1 c. 1-2** = A far data dalla approvazione della legge, e quindi senza effetto retroattivo, viene cassata l'esplicita previsione per la quale "i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato

nell'impresa". Resta fermo che eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge. Tale modifica si applica anche ai decreti delegati applicativi della legge in oggetto.

- **Art. 2 c. 1** = i decreti legislativi da adottarsi entro nove mesi debbono essere "senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica", il che significa che la "valorizzazione del merito e conseguente riconoscimento di meccanismi premiali" (obiettivo al punto d dello stesso articolo) deve sostanzialmente avvenire a carico degli aumenti contrattuali;
- **Art. 2 c. 1 lettera a)** = tra gli obiettivi dei decreti vi deve essere quello della "a) convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quello privato", che pare confermare l'indirizzo assunto con la sottoscrizione dell'Accordo sul nuovo modello contrattuale del 22 gennaio u.s.. Rimane da verificare tale adesione in sede di decreti delegati;
- **Art. 2 c. 1 lettera c)** = si prevedono l'introduzione di sistemi interni di valutazione del personale e delle strutture ed un più coretto controllo della politica sulla gestione, attraverso la possibilità per il vertice politico delle amministrazioni di accedere direttamente alle informazioni relative alla valutazione del personale;
- **Art. 2 c. 1 lettera d)** = i decreti dovranno garantire trasparenza dell'organizzazione del lavoro nelle p.a. e dei relativi sistemi retributivi;
- **Art. 2 c. 1 lettera e)** = i decreti leggeranno i meccanismi premiali per i singoli dipendenti ai risultati conseguiti dalle relative strutture;
- **Art. 2 c. 1 lettera i)** = i decreti dovranno prevedere l'obbligo di permanenza quinquennale nella sede di prima destinazione anche per i vincitori di progressioni verticali
- **Art. 2 c. 1 lettera i)** = nelle progressioni verticali sarà titolo preferenziale la permanenza in sedi carenti di organico;
- **Art. 2 c. 2** = l'iter previsto per l'adozione dei decreti non prevede confronto sindacale. Si ricorda, però, il pubblico impegno al confronto che fu assunto dal Ministro Brunetta in occasione del testo ora approvato;
- **Art. 2 c. 4** = i decreti dovranno individuare le materie di competenza legislativa esclusiva dello stato e quelle concernenti principi cui regioni ed enti locali si debbono adeguare negli ambiti di competenza;
- **Art. 2 c. 5** = il testo crea le condizioni perché il Comparto della Presidenza del Consiglio sia totalmente o parzialmente escluso dall'applicazione dei decreti delegati, attraverso il possibile sopravvenire di "specificità del relativo ordinamento";
- **Art. 3 c 2 lettera a)** = i decreti dovranno fissare la demarcazione tra le materie riservate alla legge e quelle riservate alla contrattazione. Occorrerà verificare la coerenza di tale discriminazione con l'Accordo del 22 gennaio sul nuovo modello contrattuale;

- **Art. 3 c. 2 lettera h** = tale decreto dovrà essere lo strumento che in concreto rende agibile nel settore del lavoro pubblico l'accordo del 22 gennaio;
- **Art. 3 c. 2 lettera h-1)** = il testo vuole una riforma dell' Aran basata sul "rafforzamento dell'indipendenza della ARAN dalle organizzazioni sindacali anche attraverso la revisione dei requisiti soggettivi e delle incompatibilità dei componenti dei relativi organi, con particolare riferimento ai periodi antecedenti e successivi allo svolgimento dell'incarico, e del personale dell'Agenzia". E', quindi, prevedibile che tutto o parte del Consiglio dell'Aran venga sostituito;
- **Art. 3 c. 2 lettera h-3-4)** = i decreti potenzieranno il potere direttivo dei comitati di settore nei confronti dell'Aran, nonché il potere di rappresentanza in essa delle regioni ed enti locali;
- **Art. 3 c. 2 lettera h-4)** = affida al decreto e sottrae alla contrattazione collettiva l'individuazione del numero dei comparti di contrattazione, lasciando ad essa solo la composizione. In ciò vi è evidente perdita di potestà di rappresentanza sia per le OO.SS: che per le Pubbliche Amministrazioni ed i loro Comitati di Settore.
- **Art. 3 c. 2 lettera h-5)** = i decreti modificheranno la durata dei CCNL in coerenza con quelli privati. Anche qui è necessario un esplicito rinvio all'accordo del 22 gennaio 2009;
- **Art. 3 c. 2 lettera h-6)** = i decreti dovranno rafforzare il regime dei controlli sulla contrattazione di secondo livello, prevedendo anche responsabilità per le parti pubbliche contraenti e degli organismi di controllo;
- **Art. 3 c. 2 lettera l** = appare necessario che la norma, che – se correttamente applicata – può assumere valenza positiva nei confronti dell'autonomia di gestione delle pubbliche amministrazioni, sia esplicitamente ricondotta all'interno di quanto concordato il 22 gennaio 2009 tra parti sociali e Governo;
- **Art. 3 c. 2 lettera n-o** = al fine di ridurre il ricorso a contratti a termine, collaborazioni e consulenze, i decreti dovranno prevedere disposizioni dirette a favorire la mobilità, nonché criteri per la definizione regolamentare di tabelle di equiparazione tra i CCNL;
- **Art. 4 c. 1 - 2** = i decreti dovranno normare le modalità di adeguamento delle p.a. a standard qualitativi, individuare sistemi di valutazione delle singole p.a. (anche con il coinvolgimento dell'utenza), introdurre l'obbligo della preventiva fissazione di obiettivi da parte delle p.a.,
- **Art. 4 c. 2 lettera f-g)** = i decreti istituiranno nell'Aran un organismo autonomo con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere alle funzioni di valutazione, di fissare gli standard di riferimento dell'azione delle p.a. e di fissare i criteri con cui sindaci e presidenti delle province nominano i componenti dei nuclei di valutazione (sono escluse le regioni);
- **Art. 4 c. 2 lettera l)** = i decreti introdurranno e proceduralizzeranno un specifica class action che potrà essere attivata da parte degli utenti dei servizi pubblici, che quindi per legge potranno promuovere l'azione collettiva nei confronti delle

Pubbliche amministrazioni, confidandosi di ottenere un sostanziale miglioramento dei servizi offerti ai cittadini .

**Art. 4 c. 9** = la legge stabilisce che le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto ad una funzione pubblica e la relativa valutazione non sono oggetto di protezione della riservatezza personale. Probabilmente, in sede di decreti si dovrà meglio specificare tale norma;

▪ **Art. 5 c. 2 lettera a)** = i decreti stabiliranno "percentuali minime di risorse da destinare al merito ed alla produttività", sottraendo la materia alla contrattazione. Appare opportuno che la materia sia raccordata con quanto convenuto in materia nell'accordo del 22 gennaio 2009 tra parti sociali e Governo ;

▪ **Art. 5 c. 2 lettera d)** = i decreti affermeranno che le progressioni economiche dovranno avvenire secondo criteri di selettività. Al momento, è già così, quindi occorrerà verificare il testo dei decreti;

▪ **Art. 5 c. 2 lettera e)** = i decreti imporranno una riserva per l'accesso dall'esterno alle aree apicali.

▪ **Art. 5 c. 2 lettera f)** = i decreti stabiliranno che le progressioni di carriera avverranno per pubblico concorso con riserva di posti (max 50%) al personale interno;

▪ **Art. 6 c. 1** = i decreti dovranno rafforzare il principio di distinzione tra le funzioni degli organi di governo e le funzioni di gestione amm.va;

▪ **Art. 6 c. 2** = i decreti dovranno regolare, tanto sotto il profilo del riconoscimento che del sistema sanzionatorio, la responsabilità del dirigente pubblico;

▪ **Art. 6 c. 2 lettera a) punto 1** = i decreti dovranno porre in capo al dirigente, per altro "in piena autonomia" la potestà dell'"individuazione dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'ufficio cui è preposto". Occorrerà verificare l'armonizzazione della norma con il dettato dell'art. 5 c. 1 -2 del D. lgs 165/2001, in materia di potere di organizzazione delle P.A.. Occorrerà anche che i decreti garantiscano che tale previsione normativa non produca aumenti di costi e ridondanza strutturale;

▪ **Art. 6 c. 2 lettera a) punto 3** = i decreti dovranno porre in capo al dirigente la potestà dell'utilizzo "dell'istituto della mobilità individuale di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165". Occorrerà armonizzare la norma con l'art. 5 dello stesso d. lgs 165. Occorre, per altro, ricordare come l'ingresso nei ruoli organici di un ente per mobilità, volontaria o meno, comporta la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro, potestà che non può essere sottratta agli organi di gestione della P.A.;

▪ **Art. 6 c. 2 lettera f)** = i decreti prevedevano che l'accesso alla prima fascia dirigenziale dovrà avvenire mediante procedure selettive pubbliche concorsuali per una percentuale di posti;

**Art. 6 c. 2 lettera g)** = i decreti dovranno prevedere la subordinazione del conferimento dell'incarico dirigenziale generale al compimento di un semestre formativo presso uno stato dell'UE o presso un organismo internazionale;

- **Art. 6 c. 2 lettera m)** = i decreti dovranno rivedere la disciplina delle incompatibilità per i pubblici dirigenti e rafforzarne l'autonomia rispetto al sindacato ed all'autorità politica;
- **Art. 6 c. 2 lettera p)** = i decreti conterranno la previsione ex lege – per i dirigenti non appartenenti al SSN - di una quota minima del 30% della retribuzione complessiva sua destinata alla retribuzione di risultato. Tale norma, che riduce gli spazi di contrattazione tanto per le OO.SS. che per le pubbliche amministrazioni, dovrà essere comunque armonizzata con l'accordo del 22 gennaio 2009 tra parti sociali e Governo, impostato ad una valorizzazione dello strumento contrattuale anche per la P.A.;
- **Art. 6 c. 2 lettera q)** = i decreti stabiliranno il divieto di corrispondere l'indennità di risultato ai dirigenti qualora le amministrazioni di appartenenza non abbiano predisposto sistemi di valutazione dei risultati coerenti;
- **Art. 7** = in materia disciplinare, i decreti normeranno materie ora contrattualizzate (V. ad es. tipologie d'infrazioni, procedure, regime delle responsabilità). Occorrerà coordinare il testo con il d.lgs 165/2001, art. 54, che già assegna al Dipartimento della Funzione Pubblica – ora Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione – il compito di definire un codice di comportamento dei dipendenti pubblici; 10.
- **Art. 7 c. 3** = in materia di pensioni, si stabilisce che il tetto massimo per l'esercizio da parte delle p.a. della facoltà di disporre il pensionamento dei dipendenti pubblici continuerà ad essere fissato a 40 anni di servizio, come da l. 133/2008, ma che saranno conteggiati con riferimento al servizio effettivo, quindi escludendo quello figurativo ( es.: riscatto periodo corso laurea e servizio militare).
- **Art. 7 c.2 lettera p)** = i decreti prevederanno che il personale a contatto con il pubblico dovrà far uso di apposito tesserino identificativo oppure esporre sulla scrivania un cartello recante il nome e il cognome Tale previsione non è una novità assoluta, ma ora diventerà un obbligo sancito direttamente dalla legge, che peraltro non mancherà di prevedere specifiche esclusioni per determinate categorie di personale, in relazione alla specificità dei compiti svolti
- **Art. 8** = si rende esplicita la previsione che la contrattazione di comparto è l'unica sede eventualmente abilitata ad istituire la predirigenza;
- **Art. 9** = vengono attribuite nuove competenze al CNEL ,che dovrà in particolare provvedere alla predisposizione di una Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali; alla messa a punto di una Relazione annuale sulla contrattazione collettiva nelle Pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale; alla promozione ed organizzazione di una Conferenza annuale sull'attività compiuta;
- **Art. 10 c. 2** = apposito DPCM individuerà misure idonee a rafforzare l'autonomia e l'efficacia dei servizi per il controllo interno;
- **Art. 11** = sono rafforzati i poteri di controllo, anche di merito, della Corte dei Conti;

- **Art. 12** = annualmente, il Governo trasmette alla Corte dei Conti una relazione sull'andamento della spesa relativa all'applicazione degli istituti connessi alle prerogative sindacali nella p.a.;