

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DEL DECRETO LEGISLATIVO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 4 MARZO 2009, N. 15, IN MATERIA DI OTTIMIZZAZIONE DELLA PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO PUBBLICO E DI EFFICIENZA E TRASPARENZA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Il decreto legislativo traduce in norme giuridiche vincolanti i principi contenuti nella legge delega 4 marzo 2009 n. 15, che ha impostato una profonda revisione di tutti gli aspetti della disciplina del lavoro presso la pubblica amministrazione.

Si è ritenuto opportuno per ragioni di chiarezza sistematica riunire in un solo testo tutte le disposizioni attuative delle deleghe contenute negli articoli da 3 a 7 della citata legge 15 del 2009.

Il provvedimento consta di cinque titoli, il primo dei quali, di un solo articolo, circoscrive l'oggetto e le finalità del decreto.

Il titolo II riguarda i temi della misurazione, valutazione e trasparenza della performance, mentre il titolo III concerne la valorizzazione del merito e gli strumenti per premiarlo.

Il titolo IV reca significative innovazioni nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sia riguardo ai principi generali, sia con riferimento alle specifiche discipline della contrattazione collettiva, della dirigenza e dei procedimenti disciplinari.

Il titolo V, infine, contiene le norme transitorie e finali. Si definisce, in particolare, l'ambito di applicazione delle nuove norme che, in parte rilevante, rientrano nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. l) ed m) della Costituzione in quanto attinenti alla giurisdizione, all'ordinamento civile e penale, alla giustizia amministrativa, ovvero ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Tra queste le disposizioni concernenti gli incentivi e la valorizzazione del merito.

Le norme sul ciclo della performance, sui sistemi di valutazione delle amministrazioni e dei dipendenti e sugli organi che sovrintendono alla costruzione e

all'esercizio di tali sistemi sono invece comprese - come quelle in materia di dirigenza- fra i principi generali dell'ordinamento ai quali si adeguano le Regioni e gli Enti locali negli ambiti di rispettiva competenza, ai sensi dell'articolo 2 comma 4, della legge delega e dell'articolo 27 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165.

Inoltre si prevede che con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri siano determinati, in attuazione dell'articolo 2, comma 5, della legge 4 marzo 2009, n.15, limiti e modalità di applicazione delle nuove disposizioni alla Presidenza del Consiglio. Con analogo decreto, di concerto con il Ministro dell'istruzione dell'università e della ricerca e con il Ministro dell'economia e delle finanze, saranno altresì determinati i limiti e modalità di applicazione delle disposizioni dei Titoli II e III del provvedimento al personale docente della scuola e delle accademie, conservatori e istituti assimilati.

L'asse della riforma è la forte accentuazione della selettività nell'attribuzione degli incentivi economici e di carriera, in modo da premiare i capaci e i meritevoli, incoraggiare l'impegno sul lavoro e scoraggiare comportamenti di segno opposto. Il tutto in un contesto di piena affermazione di quella cultura della valutazione la cui carenza ha sino a oggi frenato ogni possibilità di produrre un tangibile miglioramento della *performance* delle amministrazioni pubbliche.

Infatti, in tutte le recenti riforme della PA nei paesi OCSE, la valutazione ha assunto un ruolo di prim'ordine sia dal punto di visto del personale che dal punto di vista delle organizzazioni. L'Italia aveva già affrontato questo tema nel passato, in particolare con i decreti legislativi n. 29/93 e n. 286/99, ma è emersa, dopo più di quindici anni, la necessità di completare il quadro e soprattutto di rimuovere gli ostacoli che hanno impedito a questi decreti di produrre un effettivo salto di qualità.

Il decreto prevede l'attivazione di un ciclo generale di gestione della *performance*, al fine di consentire alle amministrazioni pubbliche di organizzare il proprio lavoro in una ottica di miglioramento della prestazione e dei servizi resi (articoli 4-10).

Il ciclo di gestione della performance offre alle amministrazioni un quadro di azione che realizza il passaggio dalla cultura di mezzi (input) a quella di risultati (*output ed outcome*) auspicato dalle riforme precedenti.

Per facilitare questo passaggio occorre :

- aiutare le amministrazioni ad assimilare questa nuova logica (Piano e relazione di performance, sistemi di valutazione, Commissione ed Organismi indipendenti di valutazione);
- mettere il cittadino al centro della programmazione (*customer satisfaction*) e della rendicontazione (trasparenza);
- rafforzare il collegamento tra retribuzione e performance (premialità selettiva).

Il decreto definisce ogni fase del ciclo di gestione con un livello di precisione allo stesso tempo sufficiente per garantirne l'omogeneità, e flessibile, per coprire l'intera realtà delle amministrazioni pubbliche. A livello amministrativo, perché ciò avvenga, occorrono principalmente sforzi: pianificare meglio, controllare e misurare meglio, rendicontare meglio.

Per pianificare meglio, occorre definire gli obiettivi con criteri che ne assicurino la validità e la pertinenza. (Piano di *performance*).

Per controllare e misurare meglio, occorre ripensare le strutture ed i sistemi esistenti.

Per rendicontare meglio, occorre assicurare un elevato livello di trasparenza.

I nuovi soggetti di questo ciclo di gestione (artt. 12-14) sono:

- 1) la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità – da costituire entro il 30 settembre 2009 - che agisce come accompagnatore e catalizzatore della riforma, fornendo, in fase discendente, il *know-how* necessario attraverso linee guide e requisiti minimi, e garantendo, in fase ascendente, la qualità delle risorse umane, un livello di trasparenza elevato (portale della trasparenza) ed una comparabilità delle *performance* (indicatori di andamento gestionale).
- 2) l'organismo indipendente di valutazione della performance, in seno ad ogni amministrazione, che garantisce dall'interno la definizione e l'implementazione dei sistemi di valutazione, nel rispetto dei modelli definiti dalla Commissione. L'organismo indipendente sostituisce i servizi di controllo interno, di cui al decreto legislativo n. 286 del 1999, ed esercita, in piena autonomia, le attività inerenti alla misurazione e alla valutazione della performance. Subentra, altresì, ai servizi di controllo interno, comunque denominati,

nell'esercizio delle attività di controllo strategico di cui all'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1999 e riferisce, in proposito, direttamente all'organo di indirizzo politico - amministrativo. L'Organismo indipendente di valutazione è nominato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo; per le strutture diverse dai Ministeri si tiene conto della specificità dei rispettivi ordinamenti e, ad esempio, negli enti pubblici di previdenza e assistenza obbligatoria in cui vige il cosiddetto "sistema duale di governance", la nomina sarà effettuata dal Presidente o dal Consiglio di amministrazione, previa intesa con il Consiglio di indirizzo e vigilanza.

Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con i Ministri competenti, saranno dettate disposizioni per il raccordo tra le attività della citata Commissione e quelle delle esistenti Agenzie di valutazione.

L'implementazione del nuovo ciclo di gestione delle performance si ripercuote sul rapporto con il personale, attraverso il sistema premiante, e sul rapporto con il pubblico attraverso la *customer satisfaction* e la trasparenza.

Per quanto riguarda il personale, il decreto fissa le modalità generali di erogazione degli strumenti di valorizzazione del merito, che sono, oltre al trattamento accessorio, il *Bonus* annuale delle eccellenze, il premio annuale per l'innovazione, le progressioni economiche, l'attribuzione di incarichi e responsabilità e l'accesso a percorsi di alta formazione (artt. 20-26). Spetta alla contrattazione collettiva definire le modalità attuative dell'erogazione dei premi, nel rispetto della legge, che garantisce il principio di selettività. Il decreto fissa infatti, in materia, una serie di principi nuovi; si stabilisce, ad esempio, che non più di un quarto dei dipendenti di ciascuna amministrazione potrà beneficiare del trattamento accessorio nella misura massima prevista dal contratto, e che non più della metà potrà goderne in misura ridotta al cinquanta per cento, mentre ai lavoratori meno meritevoli non sarà corrisposto alcun incentivo (art.19). Tali principi sono derogabili dai contratti collettivi integrativi nei limiti previsti dallo stesso decreto: la percentuale del 25 per cento fissata per l'attribuzione della misura massima del trattamento accessorio può variare in misura non superiore a 5 punti percentuali in aumento o in diminuzione, con corrispondente variazione compensativa delle altre due percentuali. Inoltre, la contrattazione può altresì prevedere deroghe alla composizione percentuale delle fasce media e bassa e alla distribuzione tra le medesime fasce delle risorse destinate ai

trattamenti accessori collegati alla performance individuale. Al fine di verificare il rispetto dei principi di selettività e di meritocrazia, il Dipartimento della funzione pubblica provvede al monitoraggio delle deroghe e riferisce in proposito al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione. Inoltre, vengono previste forme di incentivazione aggiuntive per le *performances* di eccellenza e per i progetti innovativi, si legano strettamente a criteri meritocratici le progressioni economiche, che rappresentano nel pubblico l'equivalente dei "superminimi" del privato, si prevede l'accesso dei dipendenti migliori a percorsi di alta formazione che ne favoriscono la crescita professionale e lo sviluppo della carriera. Si intende così segnare una inversione di rotta rispetto alla generale tendenza alla distribuzione a pioggia dei benefici che, attraverso la contrattazione integrativa, da decenni ha prevalso nei fatti.

È da rilevare che a tutte le disposizioni concernenti gli strumenti premiali viene attribuito carattere imperativo, che queste non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva, se non limiti sopra indicati, e saranno inserite di diritto nei contratti, ai sensi degli articoli 1339 e 1419, comma 2, del codice civile, a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto (art.29).

Per quanto riguarda il pubblico, l'inserimento della *customer satisfaction* come dimensione di valutazione, e quindi dimensione di programmazione, stabilisce di fatto il rapporto con l'utente come criterio e strumento di miglioramento della performance. Infine, attraverso il programma triennale per la trasparenza ogni amministrazione consolida il dialogo con i cittadini ed i principali soggetti interessati sia in fase di programmazione che di rendicontazione (art. 11).

Il provvedimento riforma inoltre, e in modo significativo, la disciplina della contrattazione collettiva nazionale e integrativa (artt. 31-35 e 51-64), rispondendo anzitutto al principio di delega relativo alla convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali. L'obiettivo è dare impulso a un processo di convergenza non solo normativo, ma anche sostanziale, nel quale la valutazione delle *performance* individuali e collettive e la trasparenza degli atti, delle valutazioni e dei risultati sostituiscono la concorrenza di

mercato, quale si riscontra nel settore privato, quali efficaci stimoli esterni al miglioramento continuo di processi e servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni. La tecnica redazionale utilizzata è quella della novella al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Al fine di un rafforzamento della convergenza sostanziale con il settore privato, le norme rispondono alla necessità di costituire il dirigente come rappresentante del datore di lavoro pubblico (identificato in modo ampio nei cittadini utenti e nei contribuenti), e quindi alla necessità di ribadire i poteri del dirigente in quanto responsabile della gestione delle risorse umane e della qualità e quantità del prodotto delle pubbliche amministrazioni, indicando chiaramente, in risposta allo specifico principio di delega, quali materie rientrano nell'ambito della contrattazione e quali no. A tale finalità, del resto, risponde il principio della inderogabilità della legge da parte della contrattazione, a meno di specifica indicazione, posto dal legislatore in apertura della legge 4 marzo 2009, n.15, a tutela dell'autonomia e della responsabilità dirigenziale nei confronti dell'invasione della contrattazione, evidente nella pratica degli anni recenti.

Le nuove disposizioni fondano un legame forte tra contrattazione decentrata, valutazione e premialità: in particolare, viene rafforzato, in coerenza con il settore privato, il condizionamento della contrattazione decentrata, e quindi della retribuzione accessoria, all'effettivo conseguimento di risultati programmati e di risparmi di gestione. La previsione di uno stretto collegamento tra retribuzione premiale, obiettivi contrattati e risultati effettivamente conseguiti, peraltro, trae alimento dal processo di riorganizzazione degli atti di programmazione degli obiettivi, che trova esplicitazione e trasparenza al pubblico nel triennale Piano di *performance* che ogni amministrazione è tenuta a redigere e ad adeguare e pubblicare annualmente (art. 10).

Al principio di delega del miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure della contrattazione collettiva rispondono diverse norme, tra le quali si segnala la facoltà delle amministrazioni, al fine di incentivare la conclusione tempestiva degli accordi e di tutelare il profilo retributivo dei dipendenti in caso di mancato accordo, di erogare, in via provvisoria, ai dipendenti le somme stanziare dalla legge finanziaria per i rinnovi contrattuali (per le sole voci stipendiali); come pure, in alternativa a questa, la copertura economica del periodo di vacanza contrattuale secondo misure e modalità

stabilite dalla contrattazione nazionale e comunque nei limiti previsti dalla legge finanziaria in sede di definizione delle risorse contrattuali (art. 57, comma 2).

Sempre ai fini di una maggiore efficienza ed efficacia della contrattazione collettiva, il decreto dispone che ogni accordo decentrato sia accompagnato da una relazione tecnica e da una relazione illustrativa, entrambe rese accessibili tanto agli organi di controllo quanto al pubblico. L'ultima, in particolare, deve essere redatta in modo tale da consentire al pubblico di valutare quanto la contrattazione decentrata sia effettivamente improntata al principio di premiare la produttività e l'efficienza nell'offerta di servizi pubblici, anche in relazione alle effettive richieste dei cittadini, che dovranno essere raccolte attraverso modelli di rilevazione standardizzati e tecniche di rilevazione della *customer satisfaction* (art. 57, comma 1).

La contrattazione integrativa sarà comunque sottoposta a vincoli di spesa cogenti, definiti dalla contrattazione nazionale sulla base degli obiettivi e delle compatibilità di finanza pubblica. Per le amministrazioni delle autonomie locali, sono previsti vincoli di approvazione preventiva meno stringenti che per le amministrazioni centrali, ma comunque nel rispetto dei patti di stabilità e dei limiti fissati dai bilanci pluriennali. Le amministrazioni locali, peraltro, possono eventualmente aggiungere risorse proprie a quelle definite dalla contrattazione nazionale a favore della contrattazione integrativa, sempre nel rispetto dei limiti indicati (art. 52).

Infine, le risorse per la premialità possono derivare anche dal cosiddetto "dividendo dell'efficienza", ovvero dai risparmi di gestione derivanti da riorganizzazioni e ristrutturazioni delle amministrazioni stesse (art. 27).

Viene comunque potenziato il sistema dei controlli sulla spesa, che richiede alle amministrazioni centrali di inviare annualmente e pubblicare su proprio sito informazioni certificate sul costo degli accordi integrativi al Ministero dell'economia, e da questo alla Corte dei conti (art. 53). Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le parti contraenti sono soggette a sanzione, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite. È fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva delle spese eccedenti i limiti (art. 52).

In accordo con il principio di delega sulla riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione, ferma restando la competenza della contrattazione collettiva per

l'individuazione della relativa composizione, il decreto fissa a due il numero dei comparti di contrattazione (art. 52). Qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione. Gli atti di indirizzi all'ARAN e le altre competenze relative alla contrattazione collettiva vengono esercitate da comitati di settore. Per tutte le amministrazioni centrali opera come comitato di settore, il Presidente del Consiglio dei ministri tramite il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, nel rispetto delle specificità dei singoli comparti. A tale fine vengono promosse forme di coinvolgimento delle varie istanze rappresentative che operano nei diversi settori della pubblica amministrazione. Per le amministrazioni regionali e il Servizio sanitario nazionale, nonché per gli enti locali e i segretari comunali e provinciali, viene costituito un secondo comitato di settore. Rappresentanti designati dai comitati di settore possono assistere l'ARAN nello svolgimento delle trattative (art. 54).

L'ARAN stessa viene rafforzata prevedendo che il Presidente sia nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previo favorevole parere delle competenti Commissioni parlamentari. Il Presidente rappresenta l'Agenzia, coordina il Comitato di indirizzo e controllo ed è scelto fra esperti, anche estranei alla pubblica amministrazione, nel rispetto di stringenti disposizioni riguardanti le incompatibilità. Il Presidente viene coadiuvato da un Collegio di indirizzo e controllo, che ha il compito di coordinare la strategia negoziale e di assicurarne l'omogeneità, assumendo la responsabilità per la contrattazione collettiva e verificando che le trattative si svolgano in coerenza con le direttive contenute negli atti di indirizzo. Il collegio è costituito da quattro componenti scelti tra esperti di riconosciuta competenza. Due di essi sono designati su proposta, rispettivamente, del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro dell'economia e finanze, e gli altri due, rispettivamente, dall'ANCI e dall'UPI e dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni (art. 56).

Sotto il profilo dell'adempimento al principio di delega sulla valorizzazione del merito e sul riconoscimento di meccanismi premiali per i singoli dipendenti, sulla base dei risultati conseguiti dalle relative strutture amministrative, va anzitutto notato che il decreto stabilisce che i contratti collettivi definiscono trattamenti economici accessori collegati alla performance individuale, alla performance organizzativa (con riferimento sia

all'amministrazione nel suo complesso che alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui essa si articola) e all'effettivo svolgimento di attività obiettivamente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute (art. 55).

Inoltre, ai fini di un più stretto collegamento della remunerazione ai risultati, la Commissione per la valutazione fornisce annualmente all'Aran una graduatoria di *performance* delle singole amministrazioni statali per comparto contrattuale, disponendole su almeno tre diversi livelli di merito, e la contrattazione collettiva nazionale definisce le modalità di ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata tra tali livelli di merito, in accordo con un principio di premialità e di riconoscimento economico dei risultati delle singole amministrazioni (art. 52).

Il provvedimento procedimento stabilisce che anche per i dipendenti ad ordinamento pubblicistico la revisione degli aspetti sia giuridici che economici del rapporto avrà cadenza triennale (art.61).

In materia di dirigenza pubblica (art.36-46), le finalità perseguite dal decreto sono individuabili nella migliore organizzazione del lavoro, nel progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico e nella realizzazione di adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico, favorendo il riconoscimento di meriti e demeriti.

In generale, si può affermare che obiettivo generale dell'intervento normativo in questione è quello di applicare anche nell'ambito del lavoro pubblico i più efficaci criteri di organizzazione, gestione e valutazione propri del lavoro privato, anche al fine di meglio individuare ed eliminare inefficienze e improduttività.

A tal fine, le principali linee di intervento sono le seguenti:

1) si ampliano le competenze dei dirigenti, sia nei processi di valutazione del personale ai fini delle progressione economica e tra le aree e della corresponsione di indennità e premi incentivanti, sia nelle procedure di mobilità con riguardo al personale appartenente a ruoli che presentano situazioni di esubero, al fine di promuovere il riequilibrio e il più efficiente impiego delle risorse umane (art.38);

2) viene riordinata la disciplina del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia, regolando il

rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico degli organi di governo in ambito amministrativo (artt.39-40);

3) vengono fissate nuove procedure per l'accesso alla dirigenza: in particolare, si prevede che l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene per concorso pubblico per titoli ed esami indetto dalle singole amministrazioni sulla base di criteri generali stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, per il 50 per cento dei posti calcolati con riferimento a quelli che si rendono disponibili ogni anno per la cessazione dal servizio dei soggetti incaricati. Al concorso possono essere ammessi i dirigenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, che abbiano maturato almeno cinque anni di servizio nei ruoli dirigenziali e gli altri soggetti in possesso di titoli di studio e professionali individuati nei bandi di concorso, con riferimento alle specifiche esigenze dell'Amministrazione. I vincitori del concorso, anteriormente al conferimento dell'incarico dirigenziale generale, sono tenuti all'espletamento di un periodo di formazione presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale (art.46). Si prevede comunque la facoltà per l'amministrazione di provvedere - nei casi in cui lo svolgimento dei relativi incarichi richieda specifica esperienza e peculiare professionalità - alla copertura di una quota non superiore alla metà dei posti in questione anche con contratto di diritto privato a tempo determinato, stipulato a seguito dell'espletamento di un concorso pubblico aperto ai soggetti in possesso dei requisiti professionali e delle attitudini manageriali corrispondenti al posto di funzione da coprire. Tali contratti sono stipulati per un periodo non superiore a tre anni;

4) viene promossa la mobilità, sia nazionale che internazionale, dei dirigenti e si prevede che i periodi lavorativi svolti saranno valorizzati ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali (art.39);

5) vengono introdotte nuove forme di responsabilità dei dirigenti legate sia al raggiungimento degli obiettivi assegnati sia al controllo sulla produttività del proprio personale (artt.39-40);

6) vengono riorganizzate le competenze e la struttura del Comitato dei Garanti, al fine di esercitare la verifica del rispetto dei criteri di conferimento o di revoca degli incarichi dirigenziali (art.41);

7) si stabiliscono le modalità per l'assegnazione del trattamento economico accessorio, la cui erogazione avviene secondo criteri prefissati sul base del principio della valorizzazione del merito (art.44).

In sintesi, si può affermare che la nuova normativa valorizza la figura del dirigente il quale, finalmente, oltre ad essere titolare di numerose competenze, avrà a disposizione reali e concreti strumenti per operare e sarà parimenti sanzionato, anche economicamente, qualora non svolga efficacemente il proprio lavoro.

Infine il decreto affronta la materia delle sanzioni disciplinari e della responsabilità dei dipendenti pubblici (artt.65-71). Gli obiettivi dell'intervento riformatore, in questo campo, sono il potenziamento del livello di efficienza degli uffici pubblici ed il contrasto ai fenomeni di scarsa produttività e di assenteismo nel pubblico impiego.

Le norme del decreto determinano in primo luogo una semplificazione dei procedimenti ed un incremento della loro funzionalità, soprattutto attraverso l'estensione dei poteri del dirigente della struttura in cui il dipendente lavora, la riduzione e la perentorietà dei termini, il potenziamento dell'istruttoria, l'abolizione dei collegi arbitrali di impugnazione e la previsione della validità della pubblicazione del codice disciplinare sul sito telematico dell'amministrazione (artt.66-67, *sub* art. 55-*bis*).

Viene poi disciplinato in modo innovativo il rapporto fra procedimento disciplinare e procedimento penale, limitando ai soli procedimenti disciplinari più complessi la possibilità di sospenderli in attesa del giudizio penale e prevedendo, peraltro, che i procedimenti disciplinari non sospesi siano riaperti, se vi è incompatibilità con il sopravvenuto giudicato penale (art.67, *sub* art. 55-*ter*).

In ordine al controllo delle assenze sono confermate le misure recentemente introdotte dal decreto-legge 112/08. Per i casi di false attestazioni di presenze o di falsi certificati medici sono introdotte sanzioni molto incisive, anche di carattere penale, non

soltanto nei confronti del dipendente, ma altresì del medico eventualmente corresponsabile (art.67, *sub* art.55-*quater*).

Per esigenze di certezza e di omogeneità di trattamento viene definito un catalogo di infrazioni particolarmente gravi assoggettate al licenziamento, che potrà essere ampliato, ma non diminuito dalla contrattazione collettiva. Sono espressamente previste, inoltre, varie ipotesi di responsabilità per condotte che arrecano danno all'amministrazione pubblica, fra le quali assume particolare rilevanza pratica la responsabilità disciplinare del dirigente o del funzionario che determina per colpa la decadenza dell'azione disciplinare. Per converso, si limita esplicitamente agli eventuali casi di dolo o colpa grave la responsabilità civile del dirigente in relazione all'esercizio dell'azione disciplinare (art 67 *sub* art.55 *quinquies*, *sexies* e *septies*). Si prevede inoltre che, nel caso di accertata permanente inidoneità psicofisica al servizio dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 2. comma 2, le amministrazioni possono risolvere il rapporto di lavoro con le modalità stabilite con successivo regolamento (art 67, *sub* 55-*octies*).

Si prevede, infine, che i dipendenti che svolgono attività a contatto con il pubblico debbono essere identificabili mediante cartellini o targhe, con esclusione di categorie particolari, che saranno individuate mediante successivi provvedimenti amministrativi (art 67, *sub* 55-*novies*).

Decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, recante delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

RELAZIONE TECNICA

Con riferimento all'articolo 13 del decreto legislativo, con il quale si prevede l'istituzione della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, si quantificano come segue gli oneri relativi, la cui copertura finanziaria è determinata nell'importo massimo di 2 milioni di euro per l'anno 2009 e di 4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010 (articolo 4, comma 3, legge n. 15 del 2009).

ONERI PER L'ANNO 2009

Considerato che l'istituzione della Commissione avverrà con ogni probabilità nella parte finale dell'anno le spese per i componenti e per il personale si possono quantificare come segue:

- per i componenti della Commissione: 0,25 milioni di euro;
- per il personale e per il direttore generale: 0,30 milioni di euro.

Il rimanente importo, pari a 1,45 milioni di euro, sarà invece destinato a coprire le spese necessarie per l'avvio dell'attività della Commissione (ad. es. acquisto di beni strumentali durevoli).

ONERI A REGIME A DECORRERE DALL'ANNO 2010

Per quanto riguarda la somma da destinare al compenso dei componenti della Commissione, si rappresenta che il relativo calcolo è stato condotto sulla base dei compensi medi previsti per altri organismi di simile natura. La misura del compenso di ciascun componente sarà stabilita con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. L'importo avrà natura omnicomprensiva in quanto sostitutivo di trattamenti stipendiali ed indennità di ogni tipo, anche in ragione dell'incompatibilità assoluta prevista per i componenti della Commissione allo svolgimento di altre attività. La somma destinata a tal fine è pari (nel tetto massimo) a 1,3 milioni di euro, comprensiva degli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi.

L'onere per il ricorso a consulenze ed incarichi di collaborazione è stato definito ipotizzando l'affidamento di tutti e 10 gli incarichi previsti dalla norma istitutiva per un compenso medio annuale, comprensivo degli oneri riflessi, di 50 mila euro ciascuno, in linea con gli attuali compensi per incarichi similari. Peraltro, qualora fosse affidato un numero di incarichi di consulenza inferiore al massimo consentito si potranno realizzare risparmi anche significativi.

Per il personale – che come stabilito all'articolo 13, comma 3, è fissato in 30 unità in posizione di comando o fuori ruolo ovvero con contratto a tempo determinato – si prevede una spesa massima di 1,7 milioni di euro, di cui 0,2 milioni per il direttore generale.

Tenendo conto, inoltre, che la Commissione si potrà anche avvalere delle strutture dell'ARAN (art. 13, comma 3), le altre spese di funzionamento possono essere limitate ad un ammontare pari a 0,5



milioni di euro, ricomprendendo tale somma tutti gli oneri relativi all'acquisto ed alla manutenzione di beni strumentali (0,3 mln di euro, atteso che la maggior parte di essi sarà acquistata già nel 2009) e gli oneri di locazioni per eventuali necessità di utilizzo di altre sedi (0,2 mln di euro).

Per quanto riguarda la realizzazione e la gestione del Portale della trasparenza che contiene i piani e le relazioni di performance delle amministrazioni pubbliche, da effettuare in collaborazione con il CNIPA, si precisa che ai relativi oneri si provvederà nei limiti dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 4, comma 3, secondo periodo, della legge 4 marzo 2009, n. 15.

Si riporta di seguito la specificazione degli oneri come sopra descritti.

	ANNO 2009	ONERE MASSIMO PREVISTO
1.	Per compensi, comprensivi degli oneri riflessi, spettanti ai componenti della Commissione, da fissare con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze	0,25 milioni di euro
2.	Per le spese di personale, ivi compreso il direttore generale	0,3 milioni di euro
3.	Per le altre spese di avvio dell'attività con particolare riferimento all'acquisto di beni durevoli	1,45 milioni di euro
	TOTALE	2 milioni di euro

	A REGIME A DECORRERE DAL 2010	ONERE MASSIMO PREVISTO
1.	Per compensi, comprensivi degli oneri riflessi, spettanti ai componenti della Commissione, da fissare con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze	1,3 milioni di euro
2.	Per l'affidamento di consulenze e incarichi di collaborazione	0,5 milioni di euro
3.	Per le spese di personale, ivi compreso il direttore generale	1,7 milioni di euro
4.	Per le altre spese di funzionamento (acquisto e manutenzione di beni strumentali - locazione della sede ed eventuali oneri connessi)	0,5 milioni di euro
	TOTALE	4 milioni di euro

Con riguardo all'articolo 14, che prevede l'istituzione di organismi indipendenti di valutazione, si precisa che gli stessi assorbiranno le funzioni dei servizi di controllo interno che verranno



corrispondentemente soppressi. Si può quindi concludere che la spesa per i nuovi organismi sarà compensata dalla minore spesa conseguente alla soppressione dei Servizi di controllo interno. Dalle altre disposizioni del decreto legislativo non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Verifica del Ministero dell'economia e delle finanze
Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato ai sensi e per
gli effetti dell'art. 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468

quantificazione oneri ☒ positiva ☐ negativa
copertura finanziaria ☒ positiva ☐ negativa

my *Conto*
IL RAGIONIERE GENERALE DELLO STATO

19 MAG. 2009



ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE

Sezione I. Contesto e obiettivi

Il presente decreto legislativo attua la delega contenuta negli articoli da 3 a 7 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

L'intervento normativo detta una profonda revisione di tutti gli aspetti della disciplina del lavoro presso la pubblica amministrazione.

A) Sintetica descrizione del quadro normativo vigente:

Attualmente la materia oggetto dell'intervento è contenuta, in via prioritaria, nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante: "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche su leggi e regolamenti vigenti" e nel decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, recante "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

B) Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione:

L'organizzazione della pubblica amministrazione come definitasi negli anni e con le successive riforme non permette una chiara definizione degli obiettivi da raggiungere, una valutazione efficace dell'attività delle strutture e del relativo personale, una gestione del personale secondo criteri di meritocrazia e premialità e, infine, una verifica dei risultati raggiunti con un confronto con i cittadini fruitori dei servizi. Tali carenze e criticità emergono da tutti gli studi prodotti sul tema negli ultimi decenni sia nell'ambito delle stesse organizzazioni pubbliche sia da parte di istituzioni private, anche a carattere internazionale.

C) Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo:

Il problema da risolvere è sinteticamente individuabile nel recupero di efficienza della pubblica amministrazione. Tale obiettivo della riforma consente, sotto il profilo sociale, di avvicinare la pubblica amministrazione alle esigenze, alle richieste e ai bisogni dei cittadini, e, sotto il profilo economico, di conseguire un forte recupero di produttività che, nell'attuale contesto internazionale, assume carattere decisivo nel superamento della crisi finanziaria ed economica.

D) Descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento:

In attuazione dei principi di delega, con il presente decreto legislativo si provvederà alla convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali; al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure della contrattazione collettiva; all'introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture amministrative, finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità; alla valorizzazione del merito e conseguente riconoscimento di meccanismi premiali; alla definizione di un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici.

E) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio:

I destinatari del provvedimento sono le pubbliche amministrazioni a livello centrale e locale, i dipendenti pubblici e i cittadini in quanto fruitori dei servizi resi dalla pubblica amministrazione e in quanto soggetti coinvolti nella valutazione della performance.

Sezione 2. Procedure di consultazione

Modalità seguite e soggetti consultati.

Nel mese di marzo 2009 si è svolta la consultazione telematica sui contenuti della legge delega per condividere con una platea ampia e competente le principali opzioni elaborate dai gruppi di lavoro costituiti per la redazione del decreto legislativo.

Sulle opzioni proposte sono state raccolte le opinioni delle varie categorie di operatori direttamente interessati (sindacati, dirigenti, consumatori, imprese) e di esperti provenienti dal mondo delle Istituzioni e dell'Accademia (magistrature, avvocatura, università, *think tank*) che hanno evidenziato un diffuso consenso sulle linee portanti della riforma.

La consultazione ha visto la partecipazione di circa 2800 operatori e di circa 70 esperti.

Nel mese di aprile sono stati realizzati due seminari di consultazione presso il Dipartimento della funzione pubblica.

Il primo seminario, tenutosi il 14 aprile, ha avuto la funzione di "brainstorming interno"; ad esso hanno partecipato i componenti dei gruppi di lavoro che hanno svolto relazioni di sintesi sulle varie materie oggetto della delega.

Il secondo seminario, che si è svolto lo scorso 21 aprile, ha visto la partecipazione di esperti e ospiti esterni ai quali è stato presentato, per grandi linee, il contenuto del decreto legislativo di attuazione della delega.

Sezione 3. Valutazione dell'opzione di non intervento («Opzione zero»)

La scelta dell'opzione zero comporterebbe il permanere delle criticità riscontrate, nonché la mancata attuazione delle delega approvata dal Parlamento che, oltre ad autorizzare il Governo a legiferare, rappresenta un impegno politico-programmatico nei confronti del Parlamento. Si tratta pertanto di una ipotesi assolutamente non percorribile.

Sezione 4. Valutazione delle opzioni alternative di intervento regolatorio

Il decreto legislativo attua i principi espressamente definiti dalla legge delega n. 15 del 2009.

Sezione 5. Giustificazione dell'opzione regolatoria proposta

A) Metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti:

Circa la misurazione degli effetti, attesa la complessità della riforma e la pluralità dei settori in cui essa interviene, sono stati utilizzati diversi metodi di analisi relativi alle scienze sociali, allo studio delle organizzazioni pubbliche anche internazionali, nonché alle scienze economiche con particolare riguardo agli effetti dell'azione della pubblica amministrazione.

B) Svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta:

Non si ravvisano svantaggi o elementi di criticità ai fini dell'adozione del decreto legislativo in esame.

C) Eventuale comparazione con altre opzioni esaminate:

Non sono state prese in esame altre opzioni rispetto al presente decreto legislativo.

D) Condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio:

All'attuazione del presente decreto legislativo si provvede nei limiti delle risorse finanziarie previste all'articolo 4, comma 4, della legge n. 15 del 2009.

Sezione 6. Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese.

L'intervento normativo non ha effetti diretti sul libero mercato e non influenza immediatamente le attività di impresa; tuttavia saranno prevedibili consistenti effetti positivi sul sistema di competitività del Paese dovuti all'aumento dell'efficienza della pubblica amministrazione.

Sezione 7. Modalità attuative dell'intervento regolatorio

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio:

Sono soggetti attivi dell'intervento regolatorio: il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione con il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'ARAN, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità e gli Organismi indipendenti di valutazione della performance, da costituire presso ogni amministrazione,

B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento:

Il passaggio al nuovo ordinamento per la parte relativa alla contrattazione, sarà accompagnato da azioni informative da adottare in collaborazione con l'ARAN, per la parte relativa alla valutazione, attraverso attività organizzate dalla Commissione prevista dall'articolo 13 e dagli Organismi indipendenti di cui all'articolo 14.

C) Strumenti per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio:

Il Dipartimento della funzione pubblica effettua il monitoraggio generale dell'attuazione delle norme relative alla contrattazione collettiva e in particolare l'applicazione delle deroghe prevista da quest'ultima ai criteri di premialità di cui all'articolo 19.

D) Eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione e gli aspetti prioritari da sottoporre alla VIR:

La Commissione di cui all'articolo 13 affida ad un valutatore indipendente, dopo cinque anni dalla data di costituzione, un'analisi dei propri risultati ed un giudizio sull'efficacia della sua attività e sull'adequazione della struttura di gestione, anche al fine di formulare eventuali proposte di integrazioni o modificazioni dei propri compiti. L'esito della valutazione e le eventuali raccomandazioni sono trasmesse al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.