

DISEGNO DI LEGGE: Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico.

Consiglio dei Ministri: 18/06/2008

Proponenti: Pub. amministrazione e innov.

Articolo 1

Delega al Governo in materia di riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni

1. Il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, entro il termine di nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a riformare, anche mediante modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 2, comma 2, del medesimo decreto legislativo e della relativa contrattazione collettiva per il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- a) convergenza del mercato del lavoro pubblico con quello del lavoro privato;
- b) miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure della contrattazione collettiva;
- c) introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture, finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità;
- d) valorizzazione del merito e conseguente riconoscimento di meccanismi premiali;
- e) definizione di un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici;
- f) affermazione del principio di concorsualità per l'accesso al lavoro pubblico e per le progressioni di carriera.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati nell'osservanza dei principi e criteri direttivi fissati dai seguenti articoli, nonché nel rispetto del principio di pari opportunità, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e sono trasmessi alla Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ed alle Commissioni parlamentari competenti, le quali esprimono il proprio parere entro trenta giorni dalla data della trasmissione; decorso tale termine, i decreti sono emanati anche in mancanza del parere. Qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1, o successivamente, quest'ultimo termine è prorogato di sessanta giorni.

3. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può emanare eventuali disposizioni integrative correttive, con le

medesime modalità e nel rispetto dei medesimi principi e criteri.

4. I decreti legislativi di cui al comma 1 individuano le disposizioni rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, della Costituzione, e quelle contenenti principi generali dell'ordinamento giuridico.

5. I principi e i criteri di delega contenuti nella presente legge si applicano alla Presidenza del Consiglio dei Ministri solo in quanto compatibili con lo specifico ordinamento, e nel rispetto delle funzioni di indirizzo e coordinamento attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri, anche attraverso il ricorso ad apposita disciplina.

Articolo 2

Principi e criteri in materia di contrattazione collettiva e integrativa e funzionalità delle amministrazioni pubbliche

1. L'esercizio della delega nella materia di cui al presente articolo è finalizzato a modificare la disciplina della contrattazione collettiva nel settore pubblico al fine di conseguire una migliore organizzazione del lavoro e ad assicurare il rispetto della ripartizione tra le materie sottoposte alla legge e quelle sottoposte alla contrattazione collettiva.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri:

a) definire e precisare gli ambiti della disciplina del rapporto di lavoro pubblico riservati rispettivamente alla contrattazione collettiva e alla legge;

b) prevedere, in ogni caso, che siano definite ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le seguenti materie:

1) organizzazione degli uffici;

2) criteri generali, metodi, procedure e finalità della valutazione del personale;

3) individuazione degli strumenti volti a premiare e ad incentivare la produttività e la qualità della prestazione lavorativa, ferme restando le competenze della contrattazione collettiva in materia di trattamento economico;

4) regime della responsabilità, ivi compresi i principi in materia di tipologia delle infrazioni, delle relative sanzioni e del procedimento disciplinare in conformità con quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

5) criteri generali in materia di progressione professionale a carattere concorsuale.c)

c) fare in ogni caso salvo quanto previsto dagli articoli 2, comma 2, ultimo periodo, e 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

d) prevedere meccanismi periodici di monitoraggio sull'effettività e congruenza, anche in relazione agli specifici andamenti ed alle esigenze della contrattazione collettiva, della

ripartizione delle materie affidate alla regolamentazione della legge o dei contratti collettivi, anche al fine di modificarne i relativi ambiti di competenza;

e) prevedere lo strumento dell'inserzione automatica delle disposizioni legislative inderogabili in caso di nullità delle clausole contrattuali per violazione di norme imperative e dei limiti fissati alla contrattazione collettiva;

f) individuare criteri di regolazione della contrattazione collettiva integrativa al fine di evitare superamenti dei vincoli di bilancio anche mediante la fissazione di tetti o di bande di oscillazione tra minimo e massimo;

g) prevedere ai fini dell'accertamento dei costi della contrattazione integrativa, uno schema standardizzato di relazione tecnica recante i contenuti minimi necessari per la valutazione degli organi di controllo, della compatibilità economico-finanziaria. Prevedere adeguate forme di pubblicizzazione ai fini della valutazione, da parte dell'utenza, dell'impatto della contrattazione integrativa sul funzionamento evidenziando le richieste e le previsioni di interesse per la collettività;

h) potenziare le amministrazioni interessate al controllo attraverso il trasferimento di personale in mobilità ai sensi dell'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127;

i) riordinare le procedure di contrattazione collettiva, anche integrativa, e riformare l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, di seguito ARAN, con particolare riguardo alle competenze, alla struttura ed agli organi dell'ARAN, secondo i seguenti criteri:

1) rafforzamento dell'indipendenza dell'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;

2) potenziamento del potere di rappresentanza della Regioni e degli enti locali;

3) ridefinizione della struttura e delle competenze dei comitati di settore;

4) riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione, ferma restando la competenza della contrattazione collettiva per l'individuazione della relativa composizione, anche con riferimento alle aziende ed enti di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001;

5) modificazione, in coerenza con il settore privato, della durata dei contratti al fine di ridurre i tempi e i ritardi dei rinnovi e di far coincidere il periodo di regolamentazione giuridica con quello di regolamentazione economica;

6) rafforzamento del regime dei controlli sui contratti collettivi integrativi, in particolare prevedendo specifiche responsabilità delle parti contraenti e degli organismi deputati al controllo sulla compatibilità dei costi;

j) prevedere l'imputabilità della spesa per il personale rispetto ai servizi erogati e definire le modalità di pubblicità degli atti riguardanti la spesa per il personale, dei contratti attraverso gli istituti e gli strumenti previsti dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni.

Articolo 3

Principi e criteri in materia di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche

1. L'esercizio della delega nella materia di cui al presente articolo è finalizzata 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.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri:

a) individuare sistemi di valutazione delle amministrazioni pubbliche diretti a rilevare, anche mediante ricognizione e utilizzo delle fonti informative esistenti in materia, la corrispondenza dei servizi e dei prodotti resi ad oggettivi standard di qualità, rilevati anche a livelli internazionale;

b) prevedere l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di predisporre, con periodicità annuale, un sistema di indicatori di produttività e di misuratori della qualità del rendimento del personale, correlato al rendimento individuale ed al risultato conseguito dalla struttura;

c) riordinare gli organismi che svolgono funzioni di controllo e valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche secondo i seguenti criteri:

1) estensione della valutazione a tutto il personale dipendente;

2) definizione di requisiti di elevata professionalità ed esperienza dei componenti degli organismi di valutazione;

3) assicurazione della piena autonomia della valutazione;

d) prevedere l'istituzione presso il Dipartimento della funzione pubblica, eventualmente in raccordo con altri enti o soggetti pubblici, di un organismo centrale che opera in raccordo con il Ministero dell'Economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato con il compito di validare i sistemi di valutazione adottati dalle singole amministrazioni centrali, indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio delle funzioni di valutazione, nonché di informare annualmente il Ministro per l'attuazione del programma di Governo sull'attività svolta. I componenti del predetto organismo sono scelti tra persone di elevata professionalità, anche estranee all'amministrazione, prestano la loro collaborazione a titolo gratuito e sono nominati, nel rispetto del principio di equilibrio di genere dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro per l'attuazione del programma

di Governo, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari;

e) assicurare la totale accessibilità dei dati relativi ai servizi resi dalla pubblica amministrazione tramite la pubblicità e la trasparenza degli indicatori e delle valutazioni operate da ciascuna pubblica amministrazione;

f) ampliamento dei poteri ispettivi con riferimento alle verifiche ispettive integrate di cui all'articolo 60, commi 5 e 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

3. Dall'attuazione delle disposizioni contenute nel presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Articolo 4

Principi e criteri finalizzati a favorire il merito e la premialità

1. L'esercizio della delega nella materia di cui al presente articolo è finalizzato ad introdurre nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni strumenti di valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa, vincolanti per la contrattazione collettiva, anche mediante l'affermazione del principio di selettività e di concorsualità nelle progressioni di carriera e nel riconoscimento degli incentivi.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri:

a) stabilire percentuali minime di risorse da destinare al merito e alla produttività, previa misurazione secondo criteri oggettivi del contributo e del rendimento del singolo dipendente formulati in relazione al risultato, evitando la corresponsione generalizzata ed indifferenziata di indennità e premi incentivanti a tutto il personale;

b) destinare al personale, direttamente e proficuamente coinvolto nei processi di ristrutturazione e razionalizzazione, parte delle economie conseguite con risparmi sui costi di funzionamento;

c) stabilire che le progressioni meramente economiche avvengano secondo principi di selettività;

d) definire una riserva di accesso dall'esterno alle posizioni economiche apicali nell'ambito delle rispettive aree funzionali, anche tramite un corso-concorso bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione;

e) stabilire che le progressioni di carriera avvengano per concorso pubblico, limitando le aliquote da destinare al personale interno ad una quota comunque non superiore al 50 per cento;

f) individuare specifici e ulteriori criteri premiali per il personale coinvolto in progetti innovativi che ampliano i servizi al pubblico, sia dal punto di vista quantitativo che

qualitativo.

Articolo 5

Principi e criteri in materia di dirigenza pubblica

1. L'esercizio della delega nella materia di cui al presente articolo è finalizzato a modificare la disciplina della dirigenza pubblica, al fine di conseguire la migliore organizzazione del lavoro e di assicurare il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, utilizzando anche i criteri di gestione e di valutazione del settore privato, nonché al fine di realizzare adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico e di favorire il riconoscimento di meriti e demeriti.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri:

a) affermare la piena autonomia e responsabilità del dirigente, in qualità di datore di lavoro pubblico, nella gestione delle risorse umane, attraverso il riconoscimento in capo allo stesso della competenza esclusiva con particolare riferimento alle seguenti materie:

1) individuazione dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'ufficio cui è preposto;

2) valutazione del personale e conseguente riconoscimento degli incentivi alla produttività;

3) utilizzo dell'istituto della mobilità individuale di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, secondo criteri oggettivi finalizzati ad assicurare la trasparenza delle scelte operate;

b) prevedere una specifica ipotesi di responsabilità del dirigente, in relazione agli effettivi poteri datoriali, nel caso di omessa vigilanza sulla effettiva produttività delle risorse umane assegnate e sull'efficienza della relativa struttura;

c) rivedere in senso meritocratico la disciplina dell'accesso alla dirigenza prevedendo, in particolare, che l'accesso alla prima fascia dirigenziale avvenga mediante il ricorso a procedure selettive pubbliche concorsuali per una percentuale dei posti, altresì adottando le necessarie misure volte a mettere a regime il nuovo sistema di accesso in raccordo con il regime vigente;

d) ridefinire i criteri di conferimento, mutamento o revoca degli incarichi dirigenziali, adeguando la relativa disciplina ai principi di trasparenza e pubblicità ed ai principi desumibili anche dalla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori, escludendo la conferma dell'incarico dirigenziale ricoperto in caso di mancato raggiungimento dei risultati, secondo i sistemi di valutazione adottati dall'amministrazione, e limitando i casi di conferimento, rispetto a quanto previsto dalle norme vigenti, degli incarichi ai dirigenti non appartenenti ai ruoli ed ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione;

e) ridefinire e ampliare le competenze del Comitato dei garanti, con particolare riferimento

alla verifica sul rispetto dei criteri di conferimento o di mancata conferma degli incarichi, nonché sull'effettiva adozione ed utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento o mancata conferma degli incarichi;

f) valorizzare le eccellenze nel raggiungimento degli obiettivi fissati mediante erogazione mirata del trattamento economico accessorio ad un numero limitato di dirigenti nell'ambito delle singole strutture cui può essere attribuita la misura massima del trattamento medesimo in base ai risultati ottenuti nel procedimento di valutazione di cui all'articolo 3;

g) rivedere la disciplina delle incompatibilità per i dirigenti pubblici e rafforzarne l'autonomia rispetto alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori e all'autorità politica;

h) semplificare la disciplina della mobilità nazionale e internazionale dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni, al fine di renderne più ampia l'applicazione e di valorizzare il relativo periodo lavorativo ai fini del conferimento degli incarichi;

i) stabilire il divieto di corrispondere l'indennità di risultato ai dirigenti qualora le amministrazioni di appartenenza non abbiano predisposto sistemi di valutazione dei risultati coerenti con i principi contenuti nella presente legge.

Articolo 6

Principi e criteri in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici

1. L'esercizio della delega nella materia di cui al presente articolo è finalizzato a modificare la disciplina delle sanzioni disciplinari e della responsabilità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e delle norme speciali vigenti in materia, al fine di potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici contrastando i fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo. Nell'ambito delle suddette norme sono individuate le disposizioni inderogabili inserite di diritto nel contratto collettivo ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri:

a) semplificare le fasi dei procedimenti disciplinari, con particolare riferimento a quelli per le infrazioni di minore gravità, nonché accelerare i termini del procedimento disciplinare, escludendo la natura perentoria di quelli che non attengono a fasi o ad attività che incidono direttamente sul diritto di difesa del dipendente e prevedendo l'obbligo della comunicazione immediata, per via telematica, della sentenza di condanna penale ai soggetti interessati;

b) prevedere che il procedimento disciplinare possa proseguire e concludersi anche in pendenza del procedimento penale, stabilendo eventuali meccanismi di raccordo all'esito di quest'ultimo;

c) definire la tipologia delle infrazioni che, per la loro gravità, comportano l'irrogazione della sanzione disciplinare del licenziamento, ivi comprese quelle relative a casi di scarso

rendimento, di attestazioni non veritiere di presenze e di presentazione di certificati medici non veritieri da parte di pubblici dipendenti, prevedendo altresì, in relazione a queste due ultime ipotesi di condotta, una fattispecie autonoma di reato, con applicazione di una sanzione non inferiore a quella stabilita per il delitto di cui all'articolo 640 capoverso codice penale e procedibilità d'ufficio;

d) introdurre meccanismi più rigorosi per l'esercizio dei controlli medici durante il periodo di assenza per malattia del dipendente e prevedere, in particolare, la responsabilità disciplinare ed il licenziamento per giusta causa del medico, se pubblico dipendente, nel caso in cui lo stesso concorra alla falsificazione di documenti attestanti lo stato di malattia ovvero violi i canoni di ordinaria diligenza nell'accertamento della patologia;

e) prevedere, a carico del dipendente responsabile, l'obbligo del risarcimento del danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché del danno all'immagine subito dall'amministrazione;

f) prevedere ipotesi di illecito disciplinare in relazione alla condotta colposa del pubblico dipendente che abbia determinato la condanna della pubblica amministrazione al risarcimento dei danni;

g) prevedere procedure e modalità per il collocamento a disposizione ed il licenziamento, nel rispetto del principio del contraddittorio, del personale che abbia arrecato grave danno al normale funzionamento degli uffici di appartenenza per inefficienza o incompetenza professionale;

h) prevedere la responsabilità, per mancato esercizio o per decadenza dell'azione disciplinare dovuta a negligenza, dell'organo procedente;

i) ampliare i poteri disciplinari assegnati al dirigente prevedendo, altresì, l'erogazione di sanzioni conservative quali, ad esempio, la multa o la sospensione del rapporto di lavoro, nel rispetto del principio del contraddittorio.