



# Federazione Lavoratori Pubblici e Funzioni Pubbliche

## Coordinamento Nazionale Giustizia



**Ministeri e  
Polizia Penitenziaria**

Reperibilità 3928836510 - 3206889937

---

Coordinamento Nazionale: c/o Ministero della Giustizia Via Arenula, 70 – 00186 ROMA tel. 06/64760274 – telefax 06/68853024  
sito internet: [www.flpgiustizia.it](http://www.flpgiustizia.it) e-mail: [flpgiustizia@flp.it](mailto:flpgiustizia@flp.it) - [flpmingiustizia@libero.it](mailto:flpmingiustizia@libero.it)

**Informativa n. 126**

**Roma, 22 settembre 2009**

Oggetto: Decreto Brunetta – Confronto alle Camere.

Si pubblica la nota della Segreteria Generale riguardante i resoconti delle discussioni che si sono svolte alla Camera e Senato.

**Il Coordinamento Nazionale FLP Giustizia  
(Raimondo Castellana - Piero Piazza)**



# Federazione Lavoratori Pubblici e Funzioni Pubbliche



00187 ROMA – Via Piave 61  
tel. 06/42000358 – 06/42010899  
fax. 06/42010628

sito internet: [www.flp.it](http://www.flp.it) Email: [flp@flp.it](mailto:flp@flp.it)

Segreteria Generale

Prot. n. 2278/FLP09

Roma, 22 settembre 2009

NOTIZIARIO N° 60

Ai Coordinamenti Nazionali FLP  
Alle OO.SS. federate alla FLP  
Alle Strutture periferiche FLP  
Ai Responsabili FLP  
Ai Componenti delle RSU  
LORO SEDI

## I resoconti delle discussioni del 16.9.2009 alla Camera ed al Senato **Decreto Brunetta – Confronto alle Camere Emergono incongruenze e contraddizioni già denunciate dalla FLP e CSE**

Si trasmettono, allegati alla presente per opportuna informazione dei quadri sindacali della FLP, i resoconti della discussioni che si sono svolte in data 16.9.2009 alle specifiche Commissioni di Camera e Senato in ordine allo schema di decreto legislativo recante l'attuazione della legge 4 marzo n.15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficacia e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Dalla lettura degli interventi dei vari componenti le Commissioni, Affari Costituzionali e Lavoro (pubblico e privato), vengono riprese e si evidenziano quelle osservazioni che la FLP e la CSE, congiuntamente, avevano presentato nel corso dell'audizione svoltasi nei mesi scorsi su questo delicatissimo e importantissimo argomento.

Occorre ricordare che l'audizione è stata l'unica forma di confronto che il Sindacato ha avuto con la politica ed in particolare con il Ministro Brunetta; infatti il Ministro si è sempre rifiutato di aprire una vera e propria trattativa con le parti sociali su una materia quale quella della riforma della P.A., da sempre oggetto di protocolli di intesa ed accordi interconfederali di grande spessore.

In ogni caso, dalle lettura del resoconto delle discussioni è emerso da parte degli Onorevoli e dei Senatori intervenuti una critica sostanziale all'impianto della norma per quanto attiene le scelte e le modalità individuate per la corresponsione delle premialità al personale pubblico, la filosofia con la quale si è deciso di coinvolgere la dirigenza pubblica, l'assoluta mancanza di coinvolgimento delle parti sociali in rappresentanza degli importantissimi attori della riforma e cioè dei pubblici dipendenti.



Ripetiamo, una lettura che ci ha confortato in quanto molto vicina alle nostre critiche ed alle nostre riflessioni che, nel frangente dell'audizione, avevano trovato un uditorio attento e sensibile alla problematica.

Speriamo che nel percorso di carattere istituzionale previsto, si riesca a porre rimedio alle incongruenze ed alle forzature che il Ministro sembra voler far passare ad ogni costo e che, se non affrontate, ricadranno sulla qualità dei servizi e, purtroppo, sulle "tasche" dei lavoratori pubblici.

Da oggi al 26 settembre p.v. prosegue il dibattito nelle Varie Commissioni, dibattito del quale vi terremo informati.

Cordialissimi saluti

LA SEGRETERIA GENERALE

## COMMISSIONI RIUNITE

### I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e XI (Lavoro pubblico e privato)

#### S O M M A R I O

#### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante 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. Atto n. 82 ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	5
--	---

#### ATTI DEL GOVERNO

*Mercoledì 16 settembre 2009. — Presidenza del presidente della XI Commissione Silvano MOFFA. — Interviene il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Renato Brunetta.*

#### **La seduta comincia alle 15.10.**

**Schema di decreto legislativo recante 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.**

**Atto n. 82.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

Le Commissioni proseguono l'esame dello schema di decreto legislativo in titolo, rinviato, da ultimo, nella seduta di ieri.

Giuliano CAZZOLA (Pdl) intende preliminarmente ringraziare il Ministro Brunetta per l'impegno personale dimostrato nel seguire l'iter della legge di delegazione

e dello schema di decreto legislativo attuativo, con particolare riferimento al rapporto avuto con le Commissioni parlamentari ed alla gestione del delicato lavoro svolto con i rappresentanti delle regioni. Sottolinea, infatti, come in tale ambito sia stata raggiunta una concertazione quasi totale sulle questioni in discussione, nella consapevolezza dell'importanza e dell'utilità, anche politica, del rapporto con le autonomie territoriali per portare a termine una riforma di grande complessità, che investe anche le strutture periferiche.

Richiama, quindi, gli ordini del giorno accolti dal Governo nel corso dell'esame parlamentare della legge n. 15 del 2009, rilevando che, come evidenziato anche dal relatore per la I Commissione, il compito delle Commissioni parlamentari in questa fase è quello di valutare la corrispondenza delle previsioni dello schema di decreto legislativo con l'impianto della « legge delega », del quale fanno in qualche modo parte anche gli ordini del giorno accolti dal Governo. Richiama, quindi, quanto già evidenziato durante l'esame parlamentare della legge

n. 15 del 2009, sottolineando come in poco più di un anno la politica del Governo abbia consentito di raggiungere un risultato fortemente positivo.

Osserva che, tra poco tempo, sarà dunque approvato un *corpus iuris* che andrà collocato nella realtà delle pubbliche amministrazioni, tenendo conto delle profonde differenze esistenti e dei diversi ruoli che i vari comparti ed uffici ricoprono. Ciò nel presupposto che non vi è solo la pubblica amministrazione « dello sportello », anche se è quella che il cittadino avverte più da vicino, e che la qualità del *front office* dipende molto da quella del *back office*. Per tali motivi è, a suo avviso, pienamente condivisibile l'approccio strategico – seguito dalla riforma – rivolto alla figura del dirigente, che ha posto particolare attenzione ai poteri « imprenditoriali » che vengono affidati al dirigente nella gestione del personale. In particolare, viene rivisto l'utilizzo del potere disciplinare, nel senso di attribuire al dirigente i poteri necessari per organizzare le risorse umane assegnategli nel raggiungimento degli obiettivi. In tale modo, egli viene adeguatamente responsabilizzato e può svolgere un ruolo fondamentale nell'assetto delineato.

Richiama, al riguardo, anche quanto stabilito in merito alla retribuzione di risultato. Pur essendo stata introdotta una ingiustificata esclusione per la dirigenza sanitaria, ritiene importante la previsione dell'ampliamento della retribuzione di risultato, che tuttavia merita, suo avviso, una riflessione sotto il profilo delle ricadute previdenziali che questa può comportare. Evidenzia, infatti, come per i dirigenti iscritti all'INPDAP con il calcolo retributivo per il periodo precedente al 31 dicembre 1992 la base di calcolo è quella dell'ultimo stipendio, senza che in questo siano ricomprese le voci variabili. Rileva, quindi, come potrebbe determinarsi un danno nel caso in cui il peso delle voci variabili sulla retribuzione complessiva dovesse aumentare; la medesima considerazione può essere fatta, peraltro, per il calcolo dell'indennità di buona uscita, anch'esso riferito all'ultimo stipendio al netto

delle voci variabili. Auspica, in conclusione, che tale aspetto possa essere evidenziato nella proposta di parere dei relatori, affinché sia possibile promuovere una riflessione che consenta di individuare soluzioni eque ed adeguate, rispettando lo spirito della norma.

Mario TASSONE (UdC), pur rilevando, in premessa, la necessità di una seria riforma della pubblica amministrazione, fa notare che alle questioni connesse alla sua modernizzazione e razionalizzazione – peraltro ben note da tempo alla classe politica – il provvedimento non riesce a fornire un'adeguata soluzione, mancando di una visione strategica d'insieme che sappia tracciare una sintesi di tutte le esigenze emerse nel corso delle analisi politiche svolte negli ultimi anni. Fa notare che, nonostante lo schema di decreto legislativo punti a rafforzare i poteri di gestione del dirigente pubblico, tale figura permanerebbe in una situazione di ambiguità, dal momento che rimarrebbe ancorata al meccanismo politico e clientelare dello *spoils system* ed estranea al contesto organizzativo della pubblica amministrazione e alle sue attività più profonde. Il dirigente pubblico, in sostanza, non identificandosi completamente con l'apparato amministrativo, rischierebbe di essere paragonato più ad una sorta di « consulente esterno » – dotato di effettivi poteri sanzionatori nei confronti dei suoi dipendenti – che ad un soggetto pienamente integrato nella organizzazione pubblica e realmente motivato nel generare un concreto miglioramento dell'azione amministrativa.

Osserva, inoltre, che lo stretto rapporto che lega il dirigente all'organo politico rivela lo spirito accentratore che anima il progetto di riforma del Ministro Brunetta, che contrasta nettamente con la visione federalista portata avanti da altri esponenti della maggioranza di Governo. Esprime, poi, perplessità sul sistema di valutazione delle *performance* posto in essere dal presente provvedimento, che sembrerebbe fondarsi su una iniqua, confusa e ridondante sovrapposizione di pro-

cedure complesse e farraginose, che pertanto stridrebbe con l'intento proclamato dal Ministro di avviare una decisa semplificazione dell'azione della pubblica amministrazione. Si domanda, pertanto, come un simile impianto possa funzionare e portare ad un miglioramento dell'efficienza dei pubblici dipendenti.

Solleva forti dubbi sull'articolo 19, che disciplina i criteri per la differenziazione delle valutazioni degli impiegati pubblici, osservando che da tale articolo emerge una visione schematica e quasi contabile del Governo: collegando le fasce di merito a vincoli rigidi stabiliti *ex ante*, si rischia di porre sullo stesso piano realtà profondamente diverse, pregiudicando il raggiungimento di quegli stessi obiettivi meritocratici annunciati da tempo, che andrebbero modulati con flessibilità a seconda della reale capacità del personale impiegato. Fa notare, inoltre, che nel provvedimento in esame rimangono insoluti alcuni nodi fondamentali, che riguardano, in particolare, l'articolo 52, in materia di definizione degli incrementi contrattuali – sul quale non è stata raggiunta l'intesa con la Conferenza unificata – nonché l'articolo 56, in materia di nomina del Presidente dell'ARAN, sul quale è stato espresso un parere negativo da parte della stessa Conferenza. Manifesta profondo rammarico per il fatto che il Ministro abbia annunciato la sua intenzione di incontrare le parti sociali dopo l'espressione del parere da parte delle Camere – ossia a procedimento non più modificabile, prima che il decreto legislativo sia deliberato del Consiglio dei Ministri – e solo a titolo informativo, per portare cioè a loro conoscenza i risultati del procedimento di formazione dell'atto legislativo in questione: approvare tale decreto legislativo senza un serio confronto con le parti sociali, a suo avviso, ha svilito sensibilmente il ruolo e l'autonomia dei sindacati, escludendoli da qualsiasi tipo di trattativa su tematiche sulle quali, al contrario, essi dovrebbero far sentire a pieno titolo la loro voce.

In conclusione, esprime un giudizio fortemente negativo sul provvedimento in

questione, che, come tanti altri provvedimenti intervenuti senza successo in questi ultimi anni, non risolve le annose problematiche della pubblica amministrazione e, anzi, le aggrava, fornendo del rapporto di pubblico impiego una visione culturale ambigua, fondata sulla commistione tra elementi aziendali – quasi manageriali – ed elementi prettamente statalisti ed accentratori, che fanno dell'amministrazione pubblica una organizzazione disgiunta dalle esigenze della società contemporanea.

Linda LANZILLOTTA (PD), rilevato che con il provvedimento in esame il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione intende attuare un punto importante del suo progetto di governo e ricordato di aver condiviso fin dall'inizio alcuni dei principi fondamentali di questa riforma, esprime preoccupazione rispetto alla effettiva idoneità del provvedimento ad incidere sulla realtà della pubblica amministrazione. Perché una riforma della pubblica amministrazione si realizzi davvero, occorre infatti una forte determinazione dell'intero Governo in vista di un'azione di sistema che coinvolga tutte le amministrazioni. In altre parole, a suo avviso, se non vogliono restare proclami vuoti, i principi di una riforma di questo tipo devono diventare cultura condivisa che orienti tutta l'azione amministrativa: la riforma in esame, invece, ha incontrato forti resistenze già all'interno dello stesso Consiglio dei ministri.

A suo giudizio, tale clima di resistenza ha influenzato il Ministro nell'esercizio della delega, costringendolo ad allontanarsi dal rigore dell'impostazione iniziale e ad indebolire il suo intervento anche rispetto alle potenzialità offerte dalla delega. Il maggior punto di attenuazione del progetto iniziale riguarda il sistema di valutazione. In particolare, risulta fortemente indebolito, rispetto agli annunci ed alla delega, il ruolo della Commissione preposta alla valutazione: doveva configurarsi inizialmente come un'autorità indipendente e finisce invece con l'essere un organo del quale non è garantita l'auto-

nomia non solo dal Governo e dai singoli ministri ma neanche, per esempio, dal Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, che tradizionalmente segue una linea piuttosto conservativa in materia di valutazione del personale. Tale subalternità dell'organo di valutazione rispetto al Governo si trasmette, tra l'altro, agli organi di valutazione interni a ciascuna amministrazione, i cui componenti, essendo nominati dall'organo di vertice politico-amministrativo, non potranno che agire in modo da ottenere la conferma dell'incarico. Questo depotenziamento della riforma rappresenta, a suo parere, un vizio di fondo difficilmente emendabile, a meno che il ministro Brunetta sia disposto ad accettare il sostegno di un parere parlamentare che esiga, per l'organismo di valutazione, garanzie di effettiva indipendenza ed autonomia. Il suo gruppo, quindi, non avrebbe difficoltà a sostenere il Ministro ove egli intendesse condurre una battaglia seria per restituire forza ed incisività alla sua riforma, fermo restando che sarebbe pronto a denunciare ogni comportamento di segno contrario.

Ritiene, poi, che lo schema di decreto in esame non coinvolga a sufficienza i dirigenti, che sono considerati come i giudici o i controllori dell'amministrazione e non come i protagonisti del processo di riforma, laddove è evidente che senza il loro pieno appoggio non è sperabile che una riforma della pubblica amministrazione di questa portata possa realizzarsi. Parimenti, reputa sbagliato puntare sulla competizione tra i dirigenti, anziché sulla loro cooperazione in vista di obiettivi comuni, anche perché ciò rischia di danneggiare l'azione pubblica, in quanto inevitabilmente prevarranno nella competizione, non i dirigenti preposti agli uffici che svolgono le funzioni essenziali rispetto alla missione di ciascuna amministrazione, bensì quelli più potenti, vale a dire quelli preposti agli uffici che dispongono del personale e delle risorse.

In conclusione, ribadisce di condividere alcuni dei principi cui il Ministro Brunetta dichiara di voler ispirare la sua azione, ma ritiene anche che essi siano stati traditi dal

provvedimento in esame per le ragioni che ha detto. Esprime quindi il timore che lo stesso Ministro si avvii a condurre una battaglia solitaria, e quindi una battaglia destinata ad essere persa, considerato che nella riforma della pubblica amministrazione non si può procedere da soli, senza aver coinvolto tutte le parti in causa, e innanzitutto gli altri colleghi di Governo. Si augura in ogni caso che il Ministro, d'accordo con i relatori, accetti di ricevere un aiuto dal Parlamento, nel senso di dirsi disponibile a portare avanti una battaglia in vista di un intervento più forte nella direzione indicata dalla legge di delegazione, nel qual caso l'opposizione è senz'altro disposta a collaborare.

Manuela DAL LAGO (LNP), preannunciato che consegnerà ai presidenti delle Commissioni una documentazione organica in ordine alle valutazioni del suo gruppo sullo schema di decreto in titolo, contenente anche talune proposte di modifica al testo in esame, al fine di renderlo ancora più efficace e adeguato, intende riconoscere al Ministro Brunetta di avere perseguito con tenacia e costanza l'obiettivo di riorganizzare in modo serio e rigoroso la pubblica amministrazione, riuscendo laddove, invece, molti altri ceti dirigenti avevano fallito.

Pur dichiarandosi consapevole che il provvedimento rappresenta solo il primo passo di un lungo percorso di riforma e nel ritenere necessario introdurre nel testo una più marcata differenziazione tra il regime normativo previsto per i dipendenti pubblici statali e quello per gli impiegati presso gli enti locali, considerata la pluralità e la diversità delle varie realtà territoriali, chiede in primo luogo che siano attribuiti agli enti locali maggiori poteri nella gestione del proprio personale. Dopo aver valutato positivamente le norme del provvedimento che rafforzano il ruolo del dirigente pubblico e i suoi poteri sanzionatori e di controllo nei confronti dei dipendenti, ritiene poi auspicabile rafforzare il legame con i soggetti titolari di poteri di indirizzo politico. Questi ultimi, a suo avviso, dovendo rispondere perso-

nalmente ai cittadini che li hanno eletti, dovrebbero avere la possibilità di revocare l'incarico a quei dirigenti che, eventualmente, non recepissero le loro indicazioni politiche, a garanzia dell'attuazione del programma elettorale di Governo.

Nel comprendere la *ratio* sottesa all'articolo 19, tesa a distribuire il personale in differenti livelli di rendimento ed evitare in tal modo la distribuzione a pioggia degli incentivi, ritiene che il metodo utilizzato per perseguire tale finalità non sia del tutto adeguato, essendo ancorato a criteri eccessivamente rigidi, che impedirebbero di premiare una percentuale di lavoratori eventualmente maggiore di quella prevista dal provvedimento. Manifesta, inoltre, preoccupazione per il rinnovo di quei contratti già scaduti o in scadenza a breve, che coinvolgono un gran numero di dipendenti pubblici di diversi comparti della pubblica amministrazione: anche se il Governo approvasse la riforma — come annunciato dal Ministro — per il prossimo mese di ottobre, si porrebbe comunque un problema relativo all'effettiva applicazione delle norme del provvedimento nei confronti di tali lavoratori, che, per un arco temporale presumibilmente lungo (necessario per portare a pieno regime il nuovo sistema di regole), potrebbero rimanere in una situazione contrattuale incerta, alla quale occorrerebbe porre rimedio attraverso l'adozione di apposite misure transitorie.

Espressa, poi, una certa preoccupazione per la parte dello schema di decreto legislativo relativa al sistema di valutazione delle *performance*, che giudica troppo centralizzato, ritiene opportuno riconoscere maggiore discrezionalità di intervento ai vari livelli di governo, in modo da individuare soluzioni differenziate per i diversi problemi che caratterizzano le aree territoriali del Paese. Del resto, l'orientamento complessivo del Governo in carica è nel senso di un rafforzamento del sistema delle autonomie, a cominciare dall'introduzione del federalismo fiscale.

Dopo aver formulato un apprezzamento per le modifiche apportate al testo, a seguito della proficua interlocuzione

svolta tra Governo e autonomie locali in sede di Conferenza unificata, in materia di risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa, rileva la necessità di dare concreta attuazione alla riforma della contrattazione collettiva a livello decentrato — così come già richiesto dal suo gruppo, anche attraverso la presentazione al Senato di un atto di indirizzo politico, che è stato poi approvato — al fine di riconoscere piena autonomia ai territori locali. Nell'incoraggiare il Ministro a proseguire nel suo percorso riformatore, precisa conclusivamente che le proposte di modifica testé evidenziate non intendono stravolgere l'impianto di un provvedimento, che giudica valido, ma solo renderlo maggiormente in linea con le finalità che si intendono con esso perseguire.

Giovanni PALADINI (IdV), nel preannunciare che consegnerà ai presidenti delle Commissioni una documentazione di dettaglio contenente le sue riflessioni sul provvedimento in esame, sottolinea che esso interviene in modo improprio in numerose materie concernenti la contrattazione collettiva, la valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche, la valorizzazione del merito, la promozione delle pari opportunità, la dirigenza pubblica e la responsabilità disciplinare. Osserva, peraltro, che lo schema di decreto peggiora addirittura i contenuti della legge di delegazione, violandone gli stessi principi e realizzando, in sostanza, un « affossamento » della contrattazione in interi settori dell'amministrazione pubblica, sebbene l'articolo 3 della citata legge di delegazione prescriva espressamente che sia riservata alla contrattazione collettiva la determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro. Fa presente, infatti, che il provvedimento in esame attribuisce alla legge un potere particolarmente invasivo nei confronti della contrattazione, poiché la stessa legge diventa l'unico strumento idoneo a sostituire il normale e fisiologico confronto tra le parti sociali, nonché l'unico mezzo per definire tutta

una serie di altre voci determinanti per i pubblici dipendenti.

Rileva, quindi, che l'intera impostazione dello schema di decreto contrasta profondamente con il processo di privatizzazione di lavoro nel pubblico impiego iniziato nel 1993, in quanto sottrae alla fonte contrattuale gran parte delle competenze, attribuendo alla fonte pubblica il ruolo principale e rilegificando una quota consistente della disciplina dei rapporti di lavoro nella amministrazione pubblica, in modo da negare il criterio distintivo generale per cui, in linea di principio, ciò che attiene ai rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici è disciplinato dal codice civile e dalle legge sul rapporto di lavoro subordinato nell'impresa.

A suo giudizio, inoltre, il principio sancito dall'articolo 2 delle legge di delegazione, finalizzato alla convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, viene declinato dallo schema di decreto in modo assolutamente antitetico, come dimostra anche l'articolo 52 del testo in esame, che il suo gruppo non può che ritenere non condivisibile, anche nella parte in cui prevede soltanto due comparti di contrattazione collettiva. Giudica, poi, non condivisibile l'intera impostazione dell'articolo 66, in materia di sanzioni disciplinari, nonché dell'articolo 70, che prevede l'abrogazione di talune disposizioni normative di assoluta delicatezza.

Si sofferma, quindi, sulla previsione di cui all'articolo 63, comma 3, dello schema di decreto, che fissa un principio in tema di elezioni delle rappresentanze unitarie del personale in grado di recare un grave affronto nei confronti dell'autonomia sindacale. Al contempo, si associa alle valutazioni negative sinora espresse sul tema della centralizzazione delle procedure, che porterà ad un inevitabile ridimensionamento del ruolo delle regioni e degli enti locali.

In conclusione, fa presente che il suo gruppo esprime un giudizio fortemente negativo sul provvedimento in esame, in-

vitando il Ministro a ritirare lo schema di decreto presentato alle Camere per il parere.

Il Ministro Renato BRUNETTA, intervenendo per alcune considerazioni riferite agli interventi sinora svolti, esprime apprezzamento per il fattivo contributo offerto dalle Camere al lavoro del Governo, sottolineando come anche al Senato si sia svolta, nella giornata di oggi, una fruttuosa seduta della Commissione Affari costituzionali, per l'esame dello schema di decreto legislativo. Esprime, più in generale, apprezzamento per l'iter procedurale delineato dalla legge di delegazione, che prevede, per l'attuazione della riforma, un percorso articolato, con numerose occasioni di confronto utili a migliorare il testo.

Quanto al merito del dibattito di oggi, dichiara di non poter che essere in linea con quanti hanno espresso l'auspicio che il provvedimento in esame possa essere modificato in modo da diventare ancor più aderente ai principi e criteri direttivi della delega. Non può, infatti, negare di aver dovuto sottostare, nell'esercizio della delega, ad alcuni compromessi ed è senz'altro d'accordo sul fatto che l'appoggio del Parlamento rafforzerebbe la sua azione per rendere il testo il più possibile corrispondente all'impostazione iniziale.

Ricordato, poi, che la riforma della pubblica amministrazione è un processo graduale e complesso, che richiede tempo, si dice convinto che il lavoro fin qui svolto dal Governo con il contributo di tutti sia stato utile ed importante. Aggiunge che, dopo la comunicazione dei risultati di questo lavoro alle parti sociali — il che costituisce un impegno assunto direttamente dal Presidente del Consiglio — e la deliberazione definitiva del Consiglio dei ministri, ci sarà ancora tutto il tempo per apportare al testo correzioni e miglioramenti alla luce della sperimentazione, in quanto la legge di delegazione lo consente, attraverso i previsti interventi correttivi e integrativi.

In conclusione, ringrazia tutti i deputati sinora intervenuti, assicurando che terrà

conto delle loro osservazioni, anche sulla base della proposta di parere che i relatori predisporranno.

Giulio SANTAGATA (PD), nel far presente che il suo gruppo condivide la necessità di modernizzare la pubblica amministrazione, non avendo alcuna intenzione, pertanto, di ostacolare un processo di riforma che miri effettivamente ad una maggiore efficienza dell'organizzazione pubblica, fa tuttavia notare che, in nome di tale presunta efficienza amministrativa, il Governo attuale rischia di pagare un prezzo troppo alto in termini di eccessiva centralizzazione dei poteri presso gli organi politici – nonostante siano state concordate alcune parziali modifiche al testo in sede di Conferenza unificata – con il pericolo di consegnare ai cittadini una pubblica amministrazione ridotta nelle sue funzionalità e asservita agli organi di Governo.

Da un'analisi attenta del testo in esame, a suo avviso, sembrerebbe trasparire un'idea assai limitante della pubblica amministrazione, che verrebbe dotata di *output* di carattere aziendale misurabili in termini quantitativi e sarebbe quasi ridotta al rango di una qualsiasi branca del « terziario avanzato ». Peraltro, la natura quasi privatistica di tale impianto, che verrebbe a coinvolgere anche il rapporto di pubblico impiego, si scontrerebbe in modo evidente con il processo di rilegificazione attuato con il provvedimento in esame, rivelando l'intento accentratore e statalista dei gruppi di maggioranza. Nell'osservare che non si pone rimedio alle inefficienze della pubblica amministrazione cambiando le procedure, bensì modificando la visione culturale dell'amministrazione pubblica, invita il Ministro ad abbandonare il suo punto di vista prettamente punitivo nei confronti dei dipendenti pubblici e a modificare sostanzialmente il provvedimento in esame. Ritiene, infatti, inaccettabile un proposito di riforma della pubblica amministrazione fondato sull'idea che la politica debba prevalere sulle gestione amministrativa,

osservando che, in passato, tale errata concezione ha recato ingenti danni al Paese.

Amalia SCHIRRU (PD) dichiara anzitutto di avere approfondito con attenzione la documentazione relativa al provvedimento in esame, il quale – con tutta evidenza – non ha recepito nulla degli elementi emersi nella discussione svolta in occasione dell'approvazione della legge di delegazione, né delle richieste delle regioni o dei soggetti intervenuti in audizione informale presso le Commissioni riunite. In questo senso, intende denunciare l'atteggiamento « verticistico » assunto dal Ministro, che sta mettendo in discussione i principi che, secondo la Costituzione e la legislazione vigente, stanno alla base della stessa organizzazione dello Stato. Ritiene, in proposito, che vi sia un serio tentativo di porre in dubbio il principio di sussidiarietà, nonché di accentrare le decisioni nell'ambito di un solo dicastero, ridimensionando fortemente il ruolo di regioni ed enti locali e chiudendo, di fatto, la porta al metodo della concertazione. Tale dato, a suo avviso, risulta ancor più grave se si pensa che il testo viene a ledere anche l'autonomia delle regioni a statuto speciale e, in particolare, della Regione Sardegna.

Esprime, quindi, le proprie perplessità sull'ambizione del Governo di organizzare la pubblica amministrazione sul modello privato, rafforzando il ruolo del « datore di lavoro »: tale impostazione, infatti, trascura che il datore di lavoro pubblico è la politica, che non avrebbe alcun bisogno di cambiare le leggi per annullare il ruolo della dirigenza pubblica, laddove sarebbe sufficiente soltanto operare nel rispetto di esse, in un lavoro di confronto e di concertazione con le parti interessate. Pave, pertanto, il rischio che tale intervento normativo si trasformi in una sorta di legittimazione a comportamenti che – come sta avvenendo in questi giorni in Sardegna, dove la nuova amministrazione sta per rinnovare i vertici delle aziende sanitarie locali secondo logiche di appar-

tenenza e non di professionalità – mirano ad intaccare i fondamentali principi di separazione tra politica e amministrazione. Al contrario, invita il Governo a mettere a frutto quanto di positivo è stato sinora realizzato nelle amministrazioni pubbliche, valorizzando le professionalità e concentrandosi sui problemi effettivi: tali problemi, a suo giudizio, fanno capo soprattutto alla scarsità di risorse, in particolare per quei comuni di piccole dimensioni che non possono contare su un adeguato numero di professionalità di livello dirigenziale.

Sottolinea, poi, l'estrema negatività del sistema premiale introdotto dallo schema di decreto in titolo, che porterà ad escludere dagli incentivi gran parte dei dipendenti pubblici, soprattutto ai livelli più bassi, i quali – proprio perché più esposti al rapporto con il pubblico – meriterebbero un giusto riconoscimento per i propri sacrifici. Segnala, altresì, l'esigenza di rivedere la parte del testo che interviene sul tema delle sanzioni, che appare di difficile attuazione e ingiustificatamente punitivo per i pubblici dipendenti, secondo una « cultura politica » che non sembra avere a cuore il governo della pubblica amministrazione, bensì la sua demonizzazione. Al contempo, ritiene incomprensibile il sistema di penalizzazioni per le malattie, che si estende anche al personale medico, ignorando totalmente l'esistenza di misure che, a legislazione vigente, già disciplinano efficacemente la materia e, dunque, dovrebbero essere soltanto applicate con il giusto rigore.

In conclusione, ritiene che il provvedimento in esame vada profondamente rivisto, correggendo tutti gli aspetti più rischiosi: a tal fine, auspica che – prima della presentazione di una proposta di parere da parte dei relatori – sia possibile svolgere una verifica con le organizzazioni sindacali e le stesse autonomie territoriali, per valutare con attenzione le ipotesi di modifica del testo.

Luigi BOBBA (PD) prende atto che il Ministro Brunetta si è dichiarato disposto ad accettare l'appoggio del Parlamento in

vista di un rafforzamento del provvedimento in direzione dei principi sanciti dalla « legge delega ». Se ne dice tuttavia sorpreso, in quanto gran parte dei problemi insorti nell'esercizio della delega derivano dal fatto che il Ministro non ha manifestato un atteggiamento collaborativo e ha, anzi, presentato se stesso come una sorta di « cavaliere solitario » impegnato a liberare i cittadini da una pubblica amministrazione inefficiente; in questa battaglia, peraltro, ha proceduto con prese di posizione nette e plateali, che non lo hanno certamente aiutato a conquistare quel consenso senza il quale è impossibile realizzare una riforma della pubblica amministrazione. Al riguardo, ricorda che la riforma del 1993, che per la prima volta ha introdotto la contrattazione nel rapporto di lavoro pubblico, è stata realizzata perché alla base c'era un duro e paziente lavoro quotidiano di confronto e convincimento.

Richiamandosi poi all'intervento del deputato Santagata, rileva l'inadeguatezza di una meccanica trasposizione nella pubblica amministrazione degli schemi organizzativi propri del privato, ed in particolare del « terziario avanzato », facendo presente come i servizi offerti dalla pubblica amministrazione non possano, spesso, per la loro natura, essere quantificati mediante indicatori propri dell'economia di mercato come quello di *output* e richiedano l'elaborazione di indicatori differenti, come quello di *outcome*.

Infine, sottolineato come il capo II del provvedimento in esame sia incentrato sul concetto di *performance*, organizzativa e individuale, rileva come questo concetto resti tuttavia indeterminato, laddove andrebbe invece definito con chiarezza, atteso che dall'applicazione del sistema della *performance* discendono conseguenze pratiche piuttosto significative sulla « busta paga » dei lavoratori e sarebbe dunque preferibile eliminare ogni incertezza che possa tradursi in una discrezionalità del dirigente preposto alla valutazione.

Si dice poi d'accordo con l'intervento dell'esponente del gruppo della Lega Nord

Padania, che, sia pure con parole assai misurate, ha confermato quanto già detto – con altri toni – nello scorso luglio, ossia che il provvedimento in esame si ispira ad un’ottica centralistica, che contrasta con l’orientamento autonomista di altri importanti provvedimenti del Governo, a cominciare dal federalismo fiscale.

Rilevato, infine, che un ulteriore problema è rappresentato dal fatto che talune amministrazioni hanno proprie agenzie interne di valutazione, la cui sorte, alla luce

dello schema in esame, non risulta chiara, auspica che il Governo sappia apportare profonde modifiche al testo, in assenza delle quali esso non può essere considerato condivisibile.

Silvano MOFFA, *presidente*, prende atto che non vi sono ulteriori richieste di intervento per la seduta odierna. Rinvia, quindi, il seguito dell’esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 17.**

# Legislatura 16° - 1ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 123 del 16/09/2009

AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

MERCOLEDÌ 16 SETTEMBRE 2009

123ª Seduta (antimeridiana)

*Presidenza del Presidente*

VIZZINI

*indi del Vice Presidente*

BENEDETTI VALENTINI

*Interviene il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione Brunetta.*

*La seduta inizia alle ore 11,35.*

## *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

Il PRESIDENTE riferisce l'esito della riunione dell'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari che si è appena conclusa. In quella sede si è convenuto di rivolgere al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, che interverrà nella seduta odierna, una richiesta di chiarimento circa l'effettiva attualità dello schema di decreto legislativo in materia di produttività del lavoro pubblico e di efficienza e di trasparenza nelle pubbliche amministrazioni (atto del Governo n. 82), che è all'esame della Commissione per il parere, sia alla luce dell'intesa e del parere intervenuti nel frattempo in sede di Conferenza unificata, sia in ragione di altre valutazioni eventualmente compiute dal Governo.

Comunica, quindi, che il Ministro dell'interno renderà comunicazioni alla Commissione, giovedì 24 settembre, alle ore 14,30, a proposito dell'attuazione della normativa in materia di prevenzione dei fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive, con particolare riguardo alla cosiddetta "tessera del tifoso". Aggiunge che nell'occasione il ministro sarà accompagnato dal prefetto Antonio Manganeli, Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza.

La Commissione prende atto.

*IN SEDE CONSULTIVA*

(1749) *Conversione in legge del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, recante disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009*

(Parere alle Commissioni 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> riunite, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 9 settembre.

(omissis)

*La seduta, sospesa alle ore 11,50, riprende alle ore 12.*

#### *IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO*

Schema di decreto legislativo recante: "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni" (n. 82)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15. Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta dell'8 luglio.

Il PRESIDENTE ricorda la questione, di cui si è occupato l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, dell'eventuale sussistenza di una formulazione alternativa, ancorché informale, dello schema di decreto legislativo che è all'esame della Commissione per il prescritto parere. Invita pertanto il ministro Brunetta a fornire un chiarimento alla Commissione.

Il ministro BRUNETTA precisa che il testo ufficiale del Governo è quello approvato dal Consiglio dei ministri, cui ha fatto seguito la trasmissione alle Camere degli emendamenti concordati in sede di Conferenza unificata. La maggior parte di quelle proposte sono state integrate in un testo informale che è a disposizione dei senatori per una lettura più agevole. Dopo l'espressione dei prescritti pareri delle Commissioni parlamentari, il testo dello schema di decreto legislativo potrà essere riformulato e nuovamente sottoposto al Consiglio dei ministri per la definitiva approvazione. In tale prospettiva, esprime l'auspicio che il parere parlamentare favorisca una piena corrispondenza dello schema di decreto legislativo con i contenuti della legge delega, approvata a larghissima maggioranza.

La senatrice INCOSTANTE (PD) ricorda l'ordine del giorno approvato all'unanimità dalla Commissione e accolto dal Governo nella seduta del 19 febbraio 2009, che impegnava lo stesso Governo a riferire costantemente e puntualmente alle Commissioni parlamentari sul processo di elaborazione degli schemi di decreto legislativo. Tale confronto propedeutico a suo avviso non è stato svolto compiutamente: si tratta di una disattenzione grave, che limita la possibilità di migliorare lo schema di decreto legislativo.

Il ministro BRUNETTA sottolinea che subito dopo l'approvazione della legge delega (legge 4 marzo 2009, n. 15) è stata avviata una consultazione con le parti interessate all'attuazione della riforma: i risultati sono stati tempestivamente trasmessi alle Commissioni parlamentari prima che lo

schema di decreto legislativo fosse sottoposto all'approvazione del Consiglio dei ministri e poi alla Conferenza unificata. Pur tuttavia, in merito a tale consultazione e alle risultanze comunicate tempestivamente non è stata svolta una discussione da parte della Commissione.

Ricorda che l'iniziale indisponibilità della Conferenza unificata a pronunciarsi sullo schema del Governo, a causa di un conflitto che si era determinato tra le rappresentanze di Regioni ed enti locali e lo stesso Governo, fu risolta attraverso un'apposita dichiarazione con la quale si esprimeva apprezzamento per il lavoro compiuto. In seguito, nella seduta del 6 agosto 2009, la Conferenza unificata ha approvato l'intesa e il parere, che in pari data sono stati trasmessi alle Camere.

Il PRESIDENTE precisa che nella seduta del 29 aprile la Commissione ha acquisito le informazioni del Ministro sui risultati della consultazione propedeutica al decreto legislativo. Su tali risultati, tuttavia, la Commissione non ha ritenuto di soffermarsi con una apposita discussione.

Il relatore CASTRO (*PdL*) osserva che la circostanza che non sia stata svolta, né richiesta, un'apposita discussione sui dati presentati dal Ministro può essere dovuta al fatto che essi testimoniavano una sostanziale adesione delle parti interessate alla riforma ai contenuti della legge di delega.

La senatrice INCOSTANTE (*PD*) sottolinea che la procedura prospettata nell'ordine del giorno approvato dalla Commissione, in quanto atipica, avrebbe avuto un significato politico rilevante, coerente con il clima di collaborazione che ha contrassegnato l'esame e l'approvazione della legge di delega, solo se seguita da atti coerenti e tangibili, di reciproca e costante consultazione.

Il ministro BRUNETTA conferma la massima disponibilità del Governo a un confronto sulla formulazione del decreto legislativo, senza che ciò tuttavia si traduca in una dilatazione dei tempi per l'espressione del parere.

Si procede quindi alla discussione generale.

Il senatore ICHINO (*PD*) ricorda, tra i principi fondamentali su cui si è convenuto in sede di approvazione della delega, quello di una valutazione indipendente delle *performance* dei corpi amministrativi, in base a criteri che consentano una rilevazione omogenea dei dati e la definizione di obiettivi per i dirigenti, attraverso l'azione di un organo indipendente tale da garantire l'obiettività delle valutazioni. Tuttavia, è opportuno mantenere una distinzione rispetto alla valutazione del singolo dipendente che, a suo avviso, dovrebbe essere affidata alla responsabilità dei dirigenti, trattandosi di un elemento cruciale ai fini del raggiungimento dei propri obiettivi. In mancanza di tale distinzione si determinerebbe una confusione nelle competenze e la struttura di valutazione assumerebbe una dimensione abnorme che causerebbe un'impossibilità di funzionamento e, in definitiva, una impossibilità di attuare un aspetto fondamentale del processo di riforma. In secondo luogo, giudica negativamente la scelta di affidare il processo valutativo non già a una autorità indipendente, bensì di fatto a una Commissione ministeriale alla cui composizione parteciperebbe anche un rappresentante del Ministero dell'economia. In tal modo, l'organismo di valutazione sarebbe connotato da una scarsa autonomia, anche sotto il profilo finanziario, che pregiudicherebbe l'efficacia del suo funzionamento.

Osserva, quindi, che il recepimento del principio di *total disclosure* degli atti amministrativi, come previsto dall'articolo 11, limitandolo a "ogni fase del ciclo di gestione della *performance*" depotenzia nei fatti la norma e contraddice un principio cardine della riforma che più volte è stato ribadito dallo stesso Ministro.

Sottolinea l'esigenza di garantire che i dirigenti dispongano degli strumenti per perseguire in modo efficace e credibile il raggiungimento degli obiettivi affidati, evitando di definire per legge il dettaglio dei metodi applicabili. In proposito, ritiene eccessiva e pericolosa la dettagliata normativa

del procedimento disciplinare che, a suo avviso, contiene numerose insidie giuridiche che potrebbero pregiudicarne il funzionamento.

La senatrice ADAMO (*PD*) condivide le osservazioni svolte dal senatore Ichino con particolare riguardo all'esigenza di distinguere la valutazione dei risultati dei corpi amministrativi da quella dei singoli dipendenti; un tema che assume particolare importanza nel sistema di istruzione e formazione. Chiede un chiarimento, inoltre, a proposito del parere negativo espresso dalla Conferenza unificata sulla nomina del presidente dell'ARAN, nonché sulle osservazioni a proposito del personale delle aziende sanitarie locali, in considerazione della competenza delle Regioni in tale ambito, e sull'eventuale inserimento di norme di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale.

Il ministro BRUNETTA si riserva di produrre una nota con l'indicazione puntuale dei punti dell'intesa che il Governo intende recepire nel decreto legislativo.

Il senatore BENEDETTI VALENTINI esprime preoccupazione per il fatto che in una materia di grande rilievo, qual è il funzionamento della pubblica amministrazione, possa ipotizzarsi l'introduzione di norme speciali per le Regioni a statuto speciale. Si sofferma quindi sull'articolo 63, in materia di adeguamento ed efficacia dei contratti collettivi vigenti, ricordando le preoccupazioni espresse dalle organizzazioni sindacali a proposito della revisione della composizione delle delegazioni che partecipano alle trattative e dell'elenco dei comparti. Auspica che in via temporanea, per il biennio 2010-2012, si mantenga l'attuale struttura, lasciando alle organizzazioni sindacali il tempo necessario per procedere alla designazione dei rappresentanti secondo i rispettivi statuti. A tal fine, si dovrebbe sopprimere il comma 4 del citato articolo 63 e riformulare il comma 3.

La senatrice INCOSTANTE (*PD*) concorda con le osservazioni svolte dal senatore Ichino, il quale ha evidenziato la finalità fondamentale della riforma, quella di innescare un processo virtuoso nella pubblica amministrazione. Uno degli strumenti più importanti è, a suo avviso, quello della valutazione, che consentirebbe, tra l'altro, di diffondere una serie di buone pratiche.

Si sofferma, quindi, sull'articolo 72, che reca le norme finali e transitorie, in particolare, sul comma 4 che esclude l'applicabilità delle disposizioni in esame alla Presidenza del Consiglio dei ministri, in contrasto con l'articolo 2, comma 5, della legge delega che espressamente prevede l'applicabilità alla Presidenza del Consiglio dei ministri, salvo che le norme risultino incompatibili con la specificità del suo ordinamento.

Infine nota che il testo informale contenente le integrazioni proposte dal Ministro a seguito dell'approvazione dell'intesa e del parere da parte della Conferenza unificata sono pervenute nella disponibilità dei senatori solo nella seduta odierna.

Il PRESIDENTE precisa che, come ha confermato il ministro Brunetta, all'esame della Commissione vi è formalmente il testo dello schema di decreto legislativo approvato dal Governo.

Il ministro BRUNETTA ricorda di aver tempestivamente trasmesso alle Camere l'intesa e il parere approvati in sede di Conferenza unificata e quindi un testo che contiene le integrazioni conseguenti.

La senatrice INCOSTANTE (*PD*) si rivolge alla Presidenza per conoscere i motivi del ritardo con cui il testo contenente le integrazioni è stato messo a disposizione dei senatori solo nella seduta odierna.

Il PRESIDENTE precisa che la documentazione trasmessa dagli uffici del Ministro viene resa disponibile per la consultazione da parte dei senatori in questa occasione, sia perché si tratta della prima seduta dedicata all'esame dell'atto del Governo in titolo, sia perché prima d'ora non vi erano state comunicazioni formali di fonte governativa a tale proposito, oltre alla rituale e tempestiva trasmissione dell'intesa e del parere adottati in sede di conferenza unificata, che infatti furono messi immediatamente a disposizione dei senatori.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 13,15.*