



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Ministro per la pubblica amministrazione e
l'innovazione*

RIFORMA DEL LAVORO PUBBLICO E DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Mercoledì, 4 giugno 2008

**LEGGE E CONTRATTAZIONE
COLLETTIVA NELLA
REGOLAMENTAZIONE DEL
RAPPORTO DI LAVORO**



BASE GIURIDICA



Le competenze della contrattazione collettiva, declinate dal **d.lgs n.165 del 2001**, sono sintetizzate nell'ampia formula dell'art. 40, ai sensi del quale ***“La contrattazione collettiva si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali”***.

Tale competenza appare effetto diretto della privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico che importa una **generale competenza della contrattazione collettiva nella materia del rapporto di lavoro, con esclusione della stessa dal campo dell'organizzazione amministrativa, che rimane dominio della potestà unilaterale pubblicistica** (regolazione con legge o sulla base della legge, ovvero nell'ambito dei principi posti dalla stessa legge).

Tale ripartizione ha, a sua volta, fondamento nei criteri della **legge delega n.421 del 1992**. In particolare, con l'**art.2, comma 1, lett c)**, della predetta legge, **il legislatore delegante ha compiuto uno sforzo di ricognizione di ciò che costituisce la sfera organizzativa sottratta alla competenza della contrattazione.**

BASE GIURIDICA

In dettaglio, secondo la norma in parola, **costituisce materia sottratta alla competenza della contrattazione:**

1. **responsabilità giuridiche** attinenti ai singoli operatori **nell'espletamento di procedure amministrative;**
2. **organi, uffici**, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi;
3. principi fondamentali di **organizzazione degli uffici;**
4. **procedimenti di selezione** per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro;
5. **ruoli e dotazioni organiche** nonché loro consistenza complessiva;
6. garanzia della libertà di insegnamento e autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca;
7. **disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l'impiego pubblico ed altre attività** e casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici.


Come si vede solo nella materia delle **incompatibilità** (punto 7) si può ravvisare un'ipotesi di materia relativa al rapporto di lavoro esclusa dalla contrattazione collettiva, mentre, negli altri casi vale il criterio di regola generale enunciato dalla lettera a) del medesimo art.2, comma 1, della legge 421, per la quale: ***“i rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti (...) sono ricondotti sotto la disciplina del diritto civile e sono regolati mediante contratti individuali e collettivi”***.

BASE GIURIDICA

In tutta la sfera organizzativa avente riflesso sul rapporto di lavoro, esclusa dalla legge ogni forma di contrattazione, **sono consentite esclusivamente forme di partecipazione sindacale**. Ciò viene espressamente previsto con riferimento alle “dotazioni complessive di ciascuna qualifica”, che ai sensi della stessa lett. c) dell’art.2 della legge *“sono definite previa informazione alle organizzazioni sindacali interessate maggiormente rappresentative sul piano nazionale”*, mentre un espresso criterio di delega contenuto nell’art.11, comma 4, lett. h) della legge n.59 del 1997 (*seconda delega per la privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico*), ha imposto di “prevedere procedure di consultazione delle organizzazioni sindacali firmatarie dei contratti collettivi dei relativi comparti prima dell’adozione degli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro”.

In forza di tali previsioni attualmente **l’art.9 del d.lgs n.165 del 2001**, recante **“Partecipazione sindacale”**, ha individuato la competenza specifica dei contratti collettivi nazionali per la **disciplina dei rapporti sindacali e degli istituti della partecipazione** *“anche con riferimento agli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro”*, ciò che i CCNL hanno fatto individuando le forme dell’**informazione** (preventiva e successiva), della **consultazione** e della **concertazione**.

BASE GIURIDICA



Va in ogni caso considerato che **il principio della privatizzazione**, pur prevedendo la competenza della contrattazione collettiva nella materia del rapporto di lavoro, **non esclude (né potrebbe), la possibilità che la legge delinea un quadro di riferimento normativo che circostanzi l'operatività delle stesse norme collettive.**

Se è vero che il personale pubblico è stato oggetto di una delle riforme più radicali che abbiano investito il nostro ordinamento amministrativo, costituzionalmente compatibile, come ha più volte chiarito la Consulta, rimane **la necessità che l'esercizio del pubblico potere** (della “capacità e i poteri del privato datore del lavoro”, come recita l'art.5, comma 2, del d.lgs n.165 del 2001), **rimanga un potere funzionalizzato alla realizzazione del pubblico interesse.**

D'altra parte anche nel lavoro privato una serie di principi ed un quadro di regole sono ricavabili non solo nel codice civile ma anche nella legislazione ordinaria.

Su questa base agiscono le linee programmatiche sulla riforma del pubblico impiego.

RIFORMA DEL LAVORO PUBBLICO E DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA



LINEE PROGRAMMATICHE



Sono in corso di preparazione presso il Dipartimento della funzione pubblica **dei provvedimenti legislativi**, tra loro collegati, contenenti **misure di riforma del lavoro pubblico e misure volte a razionalizzare l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni.**

La riforma mira, nel suo complesso, ad assicurare un'amministrazione che produca meglio e di più:

- **più beni e servizi pubblici;**
- **progressivo miglioramento della qualità dei servizi;**
- **maggiore “prossimità” delle amministrazioni ai cittadini (“cittadini-clienti”, “cittadini-utenti”);**
- **maggiore tempestività nell'erogazione delle prestazioni;**
- **riduzione dei costi.**

Di seguito sono descritti i punti salienti del progetto di riforma del lavoro pubblico e le prime idee sulla razionalizzazione dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

LINEE PROGRAMMATICHE




Con uno dei provvedimenti, che contiene norme di delega al governo, vengono introdotti i **principi della riforma del lavoro e della contrattazione** cui dovranno ispirarsi i decreti legislativi, **da adottarsi entro sei mesi dall'approvazione della legge di delega.**

Le modifiche alla disciplina del rapporto di lavoro pubblico e della contrattazione collettiva **saranno improntate a criteri di meritocrazia, premialità e trasparenza in modo da elevare gli standards qualitativi dei servizi e dei prodotti offerti ai cittadini-utenti.**

In particolare si:

- introduce la **cultura della valutazione;**
- modifica la disciplina delle **sanzioni;**
- riordinano le disposizioni relative alla **dirigenza pubblica;**
- riforma la **contrattazione collettiva.**

CULTURA DELLA VALUTAZIONE



La produttività dovrà essere direttamente commisurata ai risultati ottenuti, sia come singolo dipendente, sia all'interno della struttura in cui opera. Conseguentemente vengono **modificate le modalità di erogazione delle indennità premiali** che non potranno più essere corrisposte in modo indifferenziato e a prescindere dalla qualità del lavoro svolto, ma **secondo la valutazione della qualità del prodotto e dei servizi resi.**

Ulteriore corollario dei principi sopra esposti è relativo alla **limitazione della progressione in carriera – giuridica ed economica – sulla base di automatismi dovuti all'anzianità di servizio.** Per la prima volta si ancora il sistema di valutazione del personale e dei dirigenti pubblici agli **standards qualitativi dei servizi erogati**, che costituiscono criterio oggettivo e controllabile anche dall'esterno, dato l'obbligo di pubblicità degli indicatori di produttività e delle operazioni di valutazione, del rendimento dei dipendenti. **Il procedimento di valutazione si svolge nell'ambito delle singole amministrazioni, ma viene validato e controllato da un organismo centrale** istituito presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, **per garantire omogeneità e efficacia delle valutazioni medesime.**

Si prevede, quindi, **il riordino degli organismi di controllo interno** al fine di renderli adeguati alle nuove procedure, prevedendo **requisiti di elevata professionalità e autonomia di giudizio.** Da ultimo **viene introdotto un sistema di rilevamento delle unità di personale in esubero** perché non più funzionali alla struttura o perché inutili sotto il profilo della competenza e della professionalità; nella seconda ipotesi **tali unità sono collocate a disposizione, con l'erogazione della sola retribuzione di base, riqualificate e riassegnate ad altra amministrazione.** In caso di rifiuto il rapporto di lavoro si risolverà di diritto.

DISCIPLINA DELLE SANZIONI



Attraverso il meccanismo civilistico dell'inserzione automatica di clausole inderogabili dalla contrattazione collettiva, dettate da norme di legge, **si modifica sostanzialmente la complessa, quanto inefficace, disciplina delle sanzioni.**

In primo luogo **si definiscono le violazioni che danno luogo a licenziamento**, ivi comprese quelle relative ai casi di **scarso rendimento e anche quella di falsa attestazione di malattia**, che diventa **reato di truffa aggravata**. Quindi **si semplifica il procedimento disciplinare** accelerando i termini procedurali ed eliminando la perentorietà di quelli non strettamente attinenti al diritto di difesa. **Si agevola, in tal modo, la conclusione del procedimento medesimo e l'effettiva irrogazione della sanzione.**

Si rafforzano, inoltre, i sistemi dei controlli medici giornalieri durante il periodo di assenza per malattia del dipendente, prevedendo anche **il licenziamento del medico**, se pubblico dipendente, **nel caso di falsa attestazione.**

All'ampliamento dei poteri disciplinari del dirigente corrisponde la previsione della sua responsabilità personale in caso di omesso avvio del procedimento medesimo.

DIRIGENZA PUBBLICA



In materia di **riordino della dirigenza pubblica**, i principi introdotti sono volti a conseguire **l'ottimale organizzazione del lavoro e il sostanziale miglioramento della qualità dei servizi resi**.

Il dirigente ha più poteri nella gestione manageriale delle risorse umane e finanziarie e, in parallelo, maggiore responsabilità nelle ipotesi di scarso rendimento individuale e della struttura da lui diretta.

La progressione giuridica nella carriera avviene prevalentemente **attraverso procedure selettive pubbliche di tipo concorsuale**, ad esempio nel passaggio tra seconda e prima fascia, **ed è soggetto a valutazioni rigorose cui sono collegate le erogazioni delle indennità di risultato**. Queste ultime **non sono corrisposte in modo indifferenziato ma attribuite ad un numero limitato di dirigenti**, in base ai risultati conseguiti.

Ulteriori disposizioni attengono alla disciplina del conferimento, del rinnovo e della revoca degli incarichi dirigenziali e sono improntate a **principi di trasparenza e pubblicità dei criteri applicati**; sotto tale profilo è prevista una ridefinizione, in senso ampliativo, delle competenze del Comitato dei Garanti.

Si prevede, inoltre, **la revisione della disciplina delle incompatibilità dei dirigenti** al fine di rafforzarne l'autonomia anche rispetto alle organizzazioni sindacali.

Da ultimo è previsto **un meccanismo di “congelamento” delle indennità di risultato in attesa del concreto avvio del nuovo procedimento di valutazione**.

CONTRATTAZIONE COLLETTIVA



La riforma della **contrattazione collettiva** incide in modo innovativo sulla attuale disciplina prevedendo:

- una **riduzione dei comparti e delle aree di contrattazione** delle amministrazioni centrali;
- la revisione della **durata dei contratti collettivi**;
- **l'allineamento tra regolamentazione giuridica e regolamentazione economica.**


Innova, inoltre, nella **contrattazione di secondo livello** collegandola alla situazione economica e finanziaria dell'ente e viene inviata alla Corte dei Conti per un controllo complessivo della spesa.

E', infine, previsto **il riordino dell'ARAN**, con **l'istituzione dell'agenzia per la contrattazione nel settore pubblico** dotata di ampi poteri di rappresentanza per la parte pubblica, di indirizzo e controllo della contrattazione collettiva.

RAZIONALIZZAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI



MOBILITA' DELLE FUNZIONI



Le attribuzioni delle amministrazioni centrali sono definite per legge. Tuttavia, spesso occorre adattare i moduli organizzativi deputati all'erogazione di prestazioni e servizi e, al tempo stesso, concentrare le singole amministrazioni sulle funzioni che si ritengano essenziali.

Ciò richiede un **processo di riallocazione delle funzioni tra amministrazioni** (e tra i livelli di governo centrale e locale) **nonché tra amministrazioni e privati**, secondo un modulo possibile che possa prescindere dall'intervento legislativo.

Principi-guida di tale processo sono:

- **sussidiarietà, orizzontale e verticale;**
- **mobilità delle funzioni;**
- ***make or buy?***: cioè, decidere se lo Stato è meglio che produca o acquisti da terzi un bene o servizio.


MOBILITA' DELLE FUNZIONI



A tal fine, il disegno di legge prevederà:

- Focalizzazione dell'amministrazione statale sul **core business** per migliorarne efficacia ed efficienza attraverso: **esternalizzazione, disaggregazione strutturale** (agenzie), **riallocazione di funzioni**;
- Definizione ad opera della Presidenza del Consiglio e del Dipartimento della funzione pubblica di **un piano annuale**, approvato in Consiglio dei Ministri, **in cui siano indicate le funzioni che una data amministrazione intenda "dismettere"** in modo da concentrare le proprie risorse sul core business;
- Adozione degli strumenti giuridici che consentano **la riallocazione delle funzioni senza ricorso allo strumento legislativo**: concessioni, convenzioni, accordi ai sensi della legge n. 241, conferenze di servizi.
- Esemplificazione: rilascio dei passaporti e dei permessi di soggiorno, previo collegamento telematico con il Ministero dell'interno; valutazione di progetti ai fini dell'ammissione a contributi; elaborazione di statistiche; effettuazione di studi e ricerche.

UTILIZZO OTTIMALE DEGLI IMMOBILI




Occorre consentire negli immobili pubblici **attività aggiuntive** rispetto a quella cui è destinato l'immobile in via primaria, in modo da **favorire**, al tempo stesso, **l'utilizzazione ottimale dell'immobile** e la concentrazione nello stesso di attività comunque collegate a quella primaria.

Ciò **consente di fornire servizi collegati tra loro all'utenza e di utilizzare anche risorse umane che si rendano disponibili** previa corresponsione di forme di retribuzione.

- Esemplificazione: utilizzazione di una scuola, nell'orario pomeridiano, per attività ludiche; per attività sportive; per attività di doposcuola "intra moenia" da parte degli insegnanti. Utilizzazione a tali fini di convenzioni con soggetti esterni; utilizzazione di personale scolastico.

SPONSORIZZAZIONI




Si prevederanno **misure volte a favorire e incrementare le iniziative di sponsorizzazione** (già consentite dall'art. 43 della legge n. 449 del 1997) prevedendo una loro programmazione da parte delle amministrazioni dello Stato e, soprattutto, una **riutilizzazione dei risparmi utilizzati** secondo le seguenti priorità:

- **economie di bilancio;**
- **nuove disponibilità finanziarie da destinare a nuova occupazione** anche temporanea;
- **incremento degli stanziamenti** destinati a **incentivare produttività del personale e dei dirigenti.**

La sponsorizzazione potrà essere utilizzata anche per le finalità di utilizzo ottimale degli immobili pubblici.

CUSTOMERS' SATISFACTION



Misure volte a valutare e realizzare la soddisfazione dei cittadini-clienti, **proponendo e promuovendo modelli di eccellenza** esistenti e verificando la loro estensione anche presso le amministrazioni locali (che in genere erogano i servizi: per esempio, strutture sanitarie) per il tramite di accordi in sede di Conferenze ovvero di accordi con singoli enti.

In tale ottica, **miglioramento della qualità dei servizi pubblici** promuovendo **la gestione orientata al “miglioramento continuo” e la adozione di standard.**

Possibili azioni: promuovere e sostenere il ricorso a **modelli di eccellenza**, basati su autovalutazione e miglioramento continuo, in linea con indirizzi europei (CAF) nelle amministrazioni statali e non; attuazione art.11 d.legs 286/99 per la definizione di standard di qualità nei servizi pubblici. (Attività in corso presso il DFP utilizzabile: “politica per un’amministrazione di qualità”).