



OSSERVAZIONI ED EMENDAMENTI UPI

Atto Senato n. 1015

Conversione in legge del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni

Roma, 26 settembre 2013

L'unione delle Province d'Italia apprezza la scelta di un intervento di necessità e urgenza per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni, in considerazione dei problemi che si sono creati, soprattutto nelle amministrazioni locali, a seguito dei tagli lineari operati sui bilanci e delle prospettive non chiare per il futuro degli enti, a seguito dei molti interventi normativi che si sono succeduti nel tempo, sui quali, in alcuni casi, come per le Province, si è pronunciata anche la Corte costituzionale attraverso sentenze che hanno dichiarato incostituzionali alcune disposizioni normative.

Si ritiene positiva l'attenzione che il decreto pone ad alcune problematiche sollevate da tempo dagli enti locali, quali l'estensione della fattispecie del prepensionamento prevista per il personale statale e l'apertura di processi di stabilizzazione del personale precario, con l'obiettivo di consentire l'adeguamento e lo svecchiamento del personale in servizio nelle pubbliche amministrazioni, anche al fine di perseguire gli obiettivi di riordino indicati dal legislatore.

Le disposizioni normative del decreto in oggetto, tuttavia, non devono seguire la logica degli interventi lineari della precedente legislazione e devono porsi l'obiettivo di dare risposta ai problemi concreti che si pongono nell'attuazione delle normative (su pensionamenti, accesso all'impiego, blocco assunzioni, turn over, società partecipate, incarichi dirigenziali a tempo determinato, relazioni sindacali ...) in modo che le amministrazioni possano garantire la continuità dei servizi e i livelli di prestazioni, fermi restando i vincoli finanziari e le esigenze condivise di riordino.

Per le Province, in particolare, è essenziale superare la situazione di paralisi che si è creata nella gestione del personale a seguito delle disposizioni normative che hanno perseguito un obiettivo di svuotamento e riordino e che poi sono state dichiarate incostituzionali dalla Corte con la sentenza 220/13. Il rinvio del processo di riordino pone la necessità di garantire nell'immediato alle Province degli spazi di gestione amministrativa che consentano di snellire le amministrazioni attraverso il ricorso ai prepensionamenti e, allo stesso tempo, di rispondere in modo adeguato alla necessità di garantire la continuità e la funzionalità dei loro servizi.

La complessità dell'impianto normativo in tema di performance, trasparenza e integrità impone una cooperazione stretta tra lo Stato e tutte le autonomie territoriali nella definizione degli indirizzi che le amministrazioni centrali e locali devono seguire nell'azione amministrativa quotidiana. Allo stesso tempo, proprio per realizzare gli obiettivi di ammodernamento della PA previste dalle leggi, occorre riaprire un rapporto positivo tra le istituzioni pubbliche e le rappresentanze sindacali attraverso l'avvio un processo innovativo di contrattazione decentrata a livello territoriale che permetta di costruire un percorso condiviso per migliorare la produttività delle pubbliche amministrazioni e valorizzare la professionalità dei dirigenti e dei dipendenti delle autonomie locali.

Art. 2

(Disposizioni per l'ulteriore riduzione della spesa per auto di servizio e per consulenze nella pubblica amministrazione)

All'art. 1, comma 4, dopo le parole "n. 225" aggiungere le seguenti parole **"e i veicoli utilizzati per le attività di polizia locale, manutenzione stradale e controllo ambientale"**.

MOTIVAZIONE

L'emendamento serve a chiarire che la riduzione delle autovetture di servizio riguarda le autovetture di rappresentanza e di servizio a disposizione delle autorità politiche e degli uffici amministrativi degli enti, ma non può essere estesa a tutti i veicoli che sono utilizzati per servizi essenziali alla manutenzione delle strade e ai controlli sul territorio e sull'ambiente previsti dalle leggi.

Art. 2

(Disposizioni in tema di accesso nelle pubbliche amministrazioni, di assorbimento delle eccedenze e potenziamento della revisione della spesa anche in materia di personale)

All'articolo 2, dopo il comma 3, è inserito il seguente:

“3-bis. Gli Enti Locali, al fine di riorganizzare le proprie strutture amministrative e ridurre le spese di personale, possono procedere alla risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro nei confronti dei propri dipendenti in possesso dei requisiti anagrafici e contributivi che avrebbero comportato la decorrenza del trattamento pensionistico entro il 31 dicembre 2015 secondo la disciplina vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 24 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella L. 22 dicembre 2011, n. 214, con conseguente valenza dei requisiti anagrafici e di anzianità contributiva nonché del regime delle decorrenze previsti dalla predetta disciplina pensionistica. Tali Enti procedono conseguentemente alla rideterminazione della dotazione organica entro 90 giorni dalla cessazione del rapporto di lavoro dei dipendenti di cui al periodo precedente. Le cessazioni dal servizio dei predetti dipendenti possono essere calcolate come risparmi utili per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare ad assunzioni, secondo la vigente legislazione in materia di limiti alle assunzioni, realizzabili nell'annualità successiva a quella in cui si verifica il collocamento a riposo.”

MOTIVAZIONE

L'emendamento viene proposto per consentire alle amministrazioni locali di attuare, nel rispetto delle vigenti norme in materia di contenimento della spesa di personale, piani di ristrutturazione e riorganizzazione del patrimonio professionale e di risorse umane di cui dispongono, al fine di rinnovare i propri organici.

Nei comuni i blocchi delle assunzioni e la conseguente difficoltà di immettere risorse umane giovani e di elevata professionalità hanno determinato un innalzamento dell'età media del personale dipendente; contestualmente, i vincoli normativi legati alla realizzazione di processi di riqualificazione interna hanno prodotto, in alcune realtà più che in altre, un irrigidimento degli organici nelle categorie di basso livello professionale.

Il collocamento a riposo del personale dipendente comunale, con i requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico vigenti prima dell'entrata in vigore del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella L. 22 dicembre 2011, n. 214, mediante l'applicazione dell'istituto della risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro, è in grado di generare risparmi di spesa sui bilanci delle autonomie conseguenti, da un lato, al contenimento della spesa di personale per mancata sostituzione con nuovo personale in ingresso di coloro che cessano per risoluzione unilaterale e dall'altro alla diminuzione dei costi aggiuntivi afferenti, con riferimento al godimento di beni strumentali vari necessari per lo svolgimento della prestazione lavorativa.

La realizzazione di risparmi interessa inoltre lo stesso sistema finanziario pubblico allargato, stante l'evidente minor costo del trattamento pensionistico rispetto a quello retributivo.

Art. 2

(Disposizioni in tema di accesso nelle pubbliche amministrazioni, di assorbimento delle eccedenze e potenziamento della revisione della spesa anche in materia di personale)

All'articolo 2, dopo il comma 7, è inserito il seguente:

“7 bis: I commi 8 e 9 dell’articolo 16 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135 sono così sostituiti:

8. Fermi restando i vincoli assunzionali di cui all'articolo 76, del decreto-legge n. 112 del 2008 convertito con legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni ed integrazioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare entro il 31 marzo 2014 d'intesa con Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono stabiliti i parametri di virtuosità per la determinazione delle dotazioni organiche degli enti locali, suddivisi per classe demografica. A decorrere dalla data di efficacia del decreto gli enti che risultino collocati ad un livello superiore del 20 per cento rispetto alla media applicano le misure di gestione delle eventuali situazioni di soprannumero di cui all'articolo 2, comma 11, e seguenti.”

MOTIVAZIONE

L'emendamento ha lo scopo di chiarire, senza oneri aggiuntivi, l'ambito di applicazione dell'emanando DPCM, ossia, come per le amministrazioni centrali, le dotazioni organiche degli enti Locali – e non il personale in servizio - e rendere più agevole l'utilizzo degli strumenti definiti dal comma 11 dell'articolo 2 del medesimo decreto legge n. 95/2012 anche per le amministrazioni locali.

L'emendamento prende atto del venire meno del divieto d assunzioni per le amministrazioni provinciali Il comma 9 dell'art. 16 del DL 95/12, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 220/13 che ha dichiarato l'incostituzionalità delle norme sulle Province previste nell'articolo 23 del DL 201/11 e negli articoli 17 e 18 del DL 95/12..

Art. 2

(Disposizioni in tema di accesso nelle pubbliche amministrazioni, di assorbimento delle eccedenze e potenziamento della revisione della spesa anche in materia di personale)

All'articolo 2, dopo il comma 7, è inserito il seguente:

“7 ter. All'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il primo periodo è sostituito dal seguente:

“E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere, a decorrere dal 1 gennaio 2014, nel limite del 60 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente e nel limite del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015.”

MOTIVAZIONE

Appare indispensabile ampliare (fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale) le possibilità assunzionali degli Enti entro il 2015, ciò al fine di rendere effettiva e concreta la possibilità di effettuare concorsi per assorbire il personale precario; in assenza di tali modifiche, infatti, le norme recate dall'articolo 4, comma 6 del dl n. 101/2013, finalizzate al riassorbimento del personale precario risultano, di fatto, non applicabili. L'emendamento con comporta oneri aggiuntivi in quanto le spese di personale sono computate ai fini del rispetto degli obiettivi posti dal Patto di stabilità.

Art. 2

(Disposizioni in tema di accesso nelle pubbliche amministrazioni, di assorbimento delle eccedenze e potenziamento della revisione della spesa anche in materia di personale)

All'articolo 2, alla fine del comma 8, è aggiunto il seguente periodo:

“Le regioni, le province autonome e gli enti locali possono prorogare fino al 31 dicembre 2014 gli incarichi conferiti ai dirigenti ai sensi del comma 6 dell'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e dell'articolo 110, commi 1 e 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, tenuto conto del loro fabbisogno e dell'esigenza di assicurare la continuità amministrativa nella prestazione dei servizi essenziali; il differimento della data di scadenza del contratto non costituisce nuovo incarico, ma provoca esclusivamente estensione dell'efficacia del contratto vigente”.

MOTIVAZIONE

L'emendamento ha lo scopo di consentire agli enti territoriali che sono coinvolti da tagli importanti alle loro dotazioni finanziarie decisi nelle manovre finanziarie la possibilità di fare affidamento su una struttura dirigenziale affidabile che possa garantire la continuità della gestione amministrativa anche in presenza di processi di riordino e di cambiamenti radicali nell'organizzazione degli enti che derivino dai processi di riorganizzazione decisi dal legislatore nazionale.

Art. 2

(Disposizioni in tema di accesso nelle pubbliche amministrazioni, di assorbimento delle eccedenze e potenziamento della revisione della spesa anche in materia di personale)

All'art. 2, dopo il comma 8, aggiungere il seguente comma:

“8 bis. L'articolo 19, comma 6 *quater*, del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 è abrogato. L'articolo 110 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 è così sostituito:

“1. Il Regolamento di organizzazione può prevedere che gli incarichi di responsabilità dei servizi e degli uffici di livello dirigenziale e gli incarichi di alta specializzazione possano essere attribuiti mediante contratto a tempo determinato stipulato con soggetti esterni all'ente nel caso di assenza di professionalità interne o con funzionari direttivi dell'ente nel caso di carenza di dirigenti con contratto a tempo indeterminato.

2. Lo stesso Regolamento definisce il numero dei contratti a tempo determinato, in misura pari o superiore ad una unità. In ogni caso il numero dei contratti a tempo determinato non può superare un terzo dei posti a tempo indeterminato previsti nelle dotazioni organiche.

3. Gli incarichi assegnati con contratto a tempo determinato sono conferiti previa selezione pubblica per esami e test volta ad accertare la professionalità nelle materie oggetto dell'incarico, l'esperienza acquisita per almeno 5 anni negli enti locali o in altre amministrazioni pubbliche e l'idoneità psico-attitudinale a svolgere l'attività dirigenziale o di alta specializzazione negli enti locali.”

MOTIVAZIONE

Il recente intervento normativo operato con decreto legge n. 16/2012, convertito in legge n. 44/2012, non ha risolto le problematiche negli Enti locali relative alla possibilità di conferire incarichi dirigenziali con contratti a termine.

Infatti, occorre considerare che la percentuale massima di incarichi a termine ivi individuata - 10% del totale dei posti di qualifica dirigenziale a tempo indeterminato - non consente, nella stragrande maggioranza degli enti, di assumere neppure un dirigente.

Il presente emendamento definisce un assetto rispettoso del principio per cui le pubbliche amministrazioni assumono di regola con contratti a tempo indeterminato (cfr. art. 36 D. Lgs n. 165/2001) e, naturalmente, del principio per cui ai pubblici impieghi si accede mediante procedure selettive pubbliche, garantendo tuttavia la giusta dose di flessibilità ed autonomia all'interno degli enti (in questa direzione anche Corte dei conti Lazio n. 47/2011 e Toscana n. 519/2011).

Art. 3

(Misure urgenti in materia di mobilità nel pubblico impiego e nelle società partecipate)

Al comma 5, il primo periodo è così riformulato:

“Entro dieci giorni dal ricevimento dell’informativa di cui al comma 4, si provvede a definire un piano di assorbimento delle eccedenze di personale applicando i criteri previsti dall’articolo 2, comma 11, lettera a), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. In subordine, si procede, a cura dell’ente controllante, alla riallocazione totale o parziale del personale in eccedenza nell’ambito della stessa società mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro, ovvero presso altre società controllate dal medesimo ente con le modalità previste dal comma 2.”.

MOTIVAZIONE

L’emendamento viene presentato al fine di agevolare i processi di razionalizzazione degli organici delle società partecipate.

L’emendamento non presenta costi aggiuntivi in quanto:

- *La maggiore iniziale spesa pensionistica conseguente dalla disposizione può essere considerata compensata dalla minore spesa per redditi da lavoro dipendente da corrispondere, gravanti comunque sul sistema pubblico;*
- *Resta confermata la disciplina che sterilizza gli effetti intermini di buonuscita/TFR non prevedendo l’anticipo dell’erogazione della stessa;*

Art. 4

(Disposizioni urgenti in tema di immissione in servizio di idonei e vincitori di concorsi, nonché di limitazioni a proroghe di contratti e all'uso del lavoro flessibile nel pubblico impiego)

Al comma 5, primo periodo, dopo le parole “pubbliche Amministrazioni”, aggiungere le seguenti: **“dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca”**;

MOTIVAZIONE

L'emendamento si rende indispensabile al fine di chiarire, coerentemente con quanto previsto dal comma 10 del medesimo articolo che il monitoraggio sul lavoro precario è realizzato dal Dipartimento della Funzione pubblica solo nei confronti delle amministrazioni statali.

Al comma 8, all'ultimo periodo è aggiunta la seguente frase **“ferma restando la possibilità per gli enti utilizzatori di pervenire all'assunzione dei lavoratori già in servizio presso i propri uffici”**.

MOTIVAZIONE

L'emendamento si rende indispensabile al fine di consentire alle Amministrazioni interessate alla stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili inseriti nell'elenco regionale di poter stabilizzare, nei limiti e secondo le modalità definite dallo stesso comma 8, i lavoratori già utilizzati presso le medesime amministrazioni.

Al comma 10, primo periodo, le parole **“e dei criteri definiti con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 5”** sono soppresse.

MOTIVAZIONE

L'emendamento viene proposto in quanto il DPCM previsto dal comma 5 ha ad oggetto criteri e principi per la realizzazione dei percorsi di stabilizzazione presso le amministrazioni statali.

Art. 5

(Disposizioni in materia di trasparenza, anticorruzione e valutazione della performance)

All'art. 5, comma 2, dopo le parole "e delle finanze," inserire le seguenti parole **"d'intesa con la Conferenza unificata"**.

All'art. 5, comma 5, il secondo e il terzo periodo sono sostituiti dal seguente: **"Il Presidente e i componenti sono nominati, nel rispetto del principio delle pari opportunità di genere, con decreto del Presidente della Repubblica emanato dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'Interno, previa intesa in Conferenza unificata e previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti"**

MOTIVAZIONE

Gli emendamenti proposti hanno l'obiettivo di prevedere il coinvolgimento degli enti territoriali attraverso un'intesa in Conferenza unificata nel procedimento di nomina degli ulteriori componenti del collegio di indirizzo e controllo dell'ARAN, a salvaguardia degli attuali equilibri di rappresentanza statale e territoriale, e dei componenti della CIVIT, autorità che dovrà vigilare sull'applicazione e sul rispetto delle normative in tema di trasparenza ed integrità di tutte le pubbliche amministrazioni.

Art. 5

(Disposizioni in materia di trasparenza, anticorruzione e valutazione della performance)

All'art. 5, dopo il comma 3, sono aggiunti i seguenti commi:

“3 bis. In via di prima applicazione dell'articolo 40 , comma 3 bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, fino al rinnovo del CCNL nazionale del comparto enti locali, al fine di assicurare adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando la qualità della performance ai sensi dell'articolo 45, comma 3, e la professionalità dei dipendenti, la contrattazione integrativa per gli enti locali si svolge attraverso la formazione di delegazioni di parte pubblica in forma associata tra la provincia e i comuni, singoli e associati, e lo svolgimento delle sessioni negoziali in ambito territoriale provinciale.

3 ter. L'art. 40, comma 3 quater, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è soppresso.”

MOTIVAZIONE

Tradizionalmente, la contrattazione decentrata si svolge con le stesse regole a livello di singoli enti. Questa procedura speciale può costituire il modello di rinnovamento delle relazioni sindacali decentrate e la dimensione territoriale può divenire la sede propria e normale della contrattazione decentrata. Una scelta del genere presenta molti vantaggi (economie gestionali nelle trattative, rafforzamento delle posizioni negoziali, maggiore omogeneità di trattamento negli enti) e può costituire una molla del cambiamento culturale e organizzativo per sindacati ed enti territoriali, soprattutto nella fase di prima applicazione della normativa sulle performance individuali e collettive in sede decentrata.

La scelta politica della sede negoziale territoriale l'ambito territoriale provinciale porterebbe risultati vantaggiosi alle relazioni sindacali, a partire dalla gestione dei processi di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni dell'ambito territoriale di riferimento, con il conseguente utilizzo dei risparmi ad essi associati, il governo intelligente della mobilità fra gli enti presenti sul territorio, maggiori opportunità di ringiovanimento della burocrazia attraverso il corretto utilizzo dell'istituto del pre-pensionamento e conseguente superamento del blocco legislativo in materia di assunzioni e produrrebbe sicuramente anche effetti positivi di sistema, nel segno della efficienza e della parità di trattamento.

La soppressione dell'art. 40, comma 3 quater, per la contrattazione integrativa nazionale è una mera conseguenza della scelta di spostare dalla CIVIT all'ARAN la materia della vigilanza sulle performance della PAS, operata nell'art. 5 del DL 101/13.