

## **PER UNA NUOVA QUALITA' DEI SERVIZI E DELLE FUNZIONI PUBBLICHE**

### **Memorandum d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche**

Il Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, il Ministro dell'Economia e delle Finanze e le Organizzazioni Sindacali concordano quanto segue:

1. Una profonda riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche è un passaggio obbligato affinché l'economia italiana torni su un sentiero di crescita duratura. Per rendere più attrattiva la scelta di vivere e di investire in Italia, per dare spazio alla capacità dei cittadini, dei lavoratori e delle imprese, di innovare, è necessario un deciso miglioramento della qualità dei servizi pubblici che essi utilizzano. Dalla produzione e dall'accesso a servizi universali e di qualità, di cui le Pubbliche Amministrazioni rimangono l'asse portante, dipende la stessa disponibilità dei diritti di cittadinanza previsti dal nostro ordinamento costituzionale. Investire nella qualità della Pubblica Amministrazione è indispensabile per dare efficacia all'azione pubblica nel quadro di imparzialità, buon andamento e legalità. Alle risorse necessarie può e deve concorrere la riduzione degli sprechi e la responsabilizzazione dei centri di spesa.

2. La riorganizzazione della Pubblica Amministrazione e delle funzioni pubbliche, a livello centrale e locale, deve essere ispirata all'obiettivo di accrescere la produttività del sistema Paese. Ciò esige che siano create condizioni di misurabilità, verificabilità e incentivazione della qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche. In questo modo si valorizzano le professionalità dei lavoratori pubblici; la dirigenza pubblica può trovare la motivazione e l'incentivo per perseguire in modo trasparente e giudicabile la missione che le è assegnata.

3. Il miglioramento delle funzioni pubbliche richiede un concorso coordinato: I) della legislazione a sostegno della piena contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico; II) delle disposizioni contrattuali del settore pubblico; III) della disciplina delle procedure e del sistema di contrattazione (nazionale e integrativa); IV) dell'esercizio dei diversi e distinti livelli di responsabilità; V) del sistema dei controlli e della semplificazione e delle regole contabili e amministrative; VI) della infrastruttura tecnologica; VII) delle strutture e dei modi di comunicazione con i destinatari dei servizi; VIII) dei meccanismi di reclutamento e dei sistemi di formazione del personale; IX) dell'utilizzo delle nuove tecnologie ed in modo particolare del telelavoro. In questo nuovo impianto gli aumenti di efficacia e di efficienza dovranno essere perseguiti ricorrendo alle esternalizzazioni solo per le attività *no core*, limitando il ricorso alle consulenze nelle pubbliche amministrazioni, e riducendo il numero di incarichi dirigenziali. Andranno inoltre realizzati risparmi sull'acquisto di beni e servizi e misure che diano piena

garanzia di imparzialità e di trasparenza nel sistema degli appalti pubblici. In tale ultimo senso è diretta anche l'ottimizzazione dei servizi ispettivi e di vigilanza in materia di lavoro.

4. Per dare finalmente attuazione in modo credibile a questi obiettivi generali si è concordato che le iniziative di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche vengano attuate attraverso indirizzi e criteri generali concordati in connessione con il rinnovo dei contratti. Questi indirizzi dovranno promuovere, attraverso leve contrattuali, amministrative e normative, azioni profonde di riorganizzazione fra loro omogenee e coerenti. Esse saranno realizzate da ogni Amministrazione, locale e centrale, in relazione alle specifiche funzioni svolte e alle competenze legislative e regolamentari: la riorganizzazione richiede infatti una combinazione di strumenti e orientamenti di carattere generale e di progetti specifici, necessariamente diversi da Amministrazione a Amministrazione. In attuazione degli indirizzi politici, il responsabile della gestione predispone apposito piano operativo i cui obiettivi e modalità attuative sono oggetto di confronto con le parti sociali. In questo ambito, si procederà al riesame di tutte le forme di esternalizzazioni e di consulenze in atto per prevedere una progressiva reinternalizzazione di quelle *core* e valutare per le altre, secondo l'indirizzo richiamato, l'efficacia e l'efficienza.

5. In questo quadro, e comunque nell'ambito della legislatura, i sistemi di reclutamento pianificati dovranno portare alla scomparsa del precariato. Il ricorso a lavoro flessibile potrà avvenire, in base a tipologie e limiti individuati nella contrattazione collettiva. Nel breve termine, il precariato esistente che si è sedimentato in modo disordinato col passare degli anni in un contesto di blocco delle assunzioni, sarà assorbito mediante il ricorso a prove per quanti non siano già stati sottoposti a tali verifiche all'atto del primo ingresso nello svolgimento di attività nelle P.A. secondo le modalità e le risorse previste dalla Legge Finanziaria 2007.

6. Per quanto specificamente riguarda il sistema delle Regioni, ivi compresa la Sanità, e delle Autonomie locali, in ragione della autonomia costituzionalmente riconosciuta, gli interventi attuativi dei principi contenuti nel presente memorandum saranno oggetto di un ulteriore specifico accordo con le Organizzazioni Sindacali. In questo ambito, passi importanti verso la responsabilizzazione effettiva degli Enti, sia relativamente al rapporto tra gli stessi e le comunità amministrate, sia rispetto agli obiettivi di contenimento della spesa, sono contenuti nella stessa Legge Finanziaria 2007. Il riordino terrà conto della ridefinizione delle competenze dello Stato e del sistema Regioni - Autonomie locali, unitamente all'individuazione dei livelli più appropriati di governo dei processi di innovazione e di coordinamento e controllo dei risultati. Per quanto riguarda gli Enti Pubblici non economici il Governo realizzerà un apposito tavolo di confronto con le Organizzazioni Sindacali applicativo del presente accordo.

7. Deve essere garantito che le fonti legislative e contrattuali rispettino gli ambiti di competenza quali definiti dalle norme generali sul lavoro pubblico. Le azioni normative, amministrative e contrattuali si ispireranno agli indirizzi e criteri generali di seguito indicati:

- **Misurazione della qualità e quantità dei servizi.** L'adozione e la diffusione di un metodo fondato sulla fissazione di obiettivi e sulla misurazione dei risultati dell'azione amministrativa possono e devono costituire la base dell'intero impianto di riorganizzazione della PA. La misurazione dei servizi in tutte le amministrazioni, deve divenire lo strumento con cui valutare il conseguimento degli obiettivi delle azioni amministrative, fissati in termini sia di realizzazioni, sia di effetti sul benessere dei cittadini. Deve essere la base e il riferimento oggettivo per la valutazione della dirigenza. Si tratta di produrre e pubblicizzare informazione di qualità, in via continuativa, sui risultati effettivamente conseguiti, anche sulla base di indagini sulla percezione degli utenti. Il Governo assumerà con tempestività le misure necessarie per conseguire le finalità qui indicate, anche estendendo il ricorso agli indicatori provenienti dalla contabilità economica e usando come *benchmark* esperienze in corso di avvio. Vanno anche previsti sedi e momenti di misurazione, anche sperimentali, che vedano la partecipazione delle Amministrazioni, delle Organizzazioni Sindacali e degli utenti.

- **Accesso ai pubblici impieghi e pianificazione del *turn-over*.** L'accesso per concorso resta la modalità ordinaria per tutti i livelli della PA. La scelta dei settori prioritari di destinazione e la programmazione e attuazione del reclutamento e delle assunzioni devono svolgersi in modo periodico e continuo, in un orizzonte di medio periodo e in coerenza con i vincoli finanziari, in modo da soddisfare un fabbisogno di personale che emerga da un'analisi comparata delle esigenze tra le diverse unità dell'Amministrazione rispetto agli obiettivi di Governo. Verranno introdotti sistemi utili a decongestionare i concorsi, definendo in modo rigoroso e puntuale i requisiti di partecipazione e razionalizzando le procedure selettive e valutative, e sperimentando concorsi comuni alle diverse Amministrazioni.

- **Accesso alla dirigenza pubblica.** Per la dirigenza si ricorrerà ordinariamente a concorsi pubblici, integrati da appropriate attività formative, come strumento di selezione. Nell'ambito dei concorsi riservati al personale interno, verranno individuati metodi appropriati e trasparenti per dare rilievo alle attività e ai risultati conseguiti dai candidati all'interno dell'Amministrazione.

- **Dirigenza: riassetto normativo e contrattuale e autonomia di bilancio.** Il numero complessivo dei dirigenti pubblici deve essere ridotto, abbassando il rapporto medio dirigente/personale con vantaggi di efficienza, razionalità organizzativa e di spesa: una quota delle economie deve essere

destinata alla valorizzazione delle posizioni organizzative del personale non dirigente. La dirigenza va articolata, eliminando ogni progressione automatica e collegando, con modalità da definire nei CCNL, gli incarichi e le loro retribuzioni ai risultati della valutazione nell'ambito di un processo selettivo documentato e verificabile, e togliendo alla attuale graduazione degli uffici la funzione esclusiva di meccanismo automatico di differenziazione retributiva. Il riassetto deve prevedere autonomia del dirigente nell'individuare la migliore organizzazione della propria struttura nell'ambito del sistema delle relazioni sindacali previsto dai CCNL, nonché autonomia di utilizzazione del proprio *budget* al fine di conseguire gli obiettivi di gestione, con l'opportunità di reinvestire nella propria stessa struttura parte dei risparmi conseguiti. Questa autonomia deve essere esercitata nell'ambito del sistema di relazioni sindacali prevista dalle disposizioni legislative e contrattuali vigenti. L'affidamento degli incarichi di funzione dirigenziale avverrà attraverso procedure negoziali improntate a principi di trasparenza e pubblicità. Infine, l'uscita deve costituire l'esito estremo di risultati negativi, mentre deve essere rigorosamente limitato lo *spoils system* alle figure apicali e a quegli incarichi dichiarati aventi natura fiduciaria dagli organi di governo in cui possono essere chiamati anche esterni all'Amministrazione. Deve essere introdotto per le funzioni dirigenziali di I fascia e di livello superiore, il principio generale della rotazione di ogni incarico, dirigenziale in tempi di durata massima fissati con chiarezza. Nel caso in cui tale rotazione comporti mobilità fuori dalla sede di residenza verranno individuati meccanismi contrattuali di sostegno e incentivazione, mediante agevolazioni economiche sia dirette sia indirette, conseguibili attraverso il ricorso all'autonomia di bilancio delle singole Amministrazioni.

- **Valutazione.** La dirigenza deve essere valutata coniugando le disposizioni normative e contrattuali vigenti, prendendo a riferimento la misurazione dei servizi, i parametri di capacità manageriale, nonché i risultati conseguiti valutati, con l'ausilio di appositi nuclei, secondo modalità previste dal CCNL, dai livelli funzionali dirigenziali superiori. Il sistema di incentivazione della dirigenza sarà legato alla verifica della relazione fra le risorse disponibili utilizzate (strumentali e umane) e realizzazioni ed effetti in termini di servizi, rispetto a obiettivi prefissati. La valutazione del personale con posizione organizzativa seguirà simili criteri, in analogia a quanto previsto in alcuni comparti di contrattazione, superando rigide definizioni legislative. Nel quadro dei contratti collettivi, all'introduzione di questi criteri saranno affiancate l'attribuzione alla dirigenza di effettivi poteri di gestione del personale e la previsione di adeguati sistemi di garanzia, nell'ambito del sistema di relazioni sindacali.

- **Percorsi professionali.** Il percorso professionale dovrà dipendere in modo più significativo dai risultati conseguiti, opportunamente valutati. Oltre che ai criteri indicati per l'accesso alla dirigenza degli interni dell'Amministrazione, per le posizioni organizzative e per il restante personale, andranno realizzate sperimentazioni mirate sui percorsi centrate su meccanismi dedicati e trasparenti di selezione basati anche sulla valutazione.

- **Formazione e aggiornamento.** Una volta svincolata da meccanismi di progressione interna, la formazione può riacquistare una natura effettivamente funzionale a incrementare la qualità e offrire al personale l'opportunità di aggiornarsi e di corrispondere all'evoluzione del fabbisogno di capacità. Affinché ciò avvenga, andrà decisamente migliorata la qualità dell'offerta formativa, promosso e monitorato il peso che alla formazione del personale viene dato da ogni singolo dirigente, valutati in modo continuativo gli esiti formativi. Verranno anche individuati enti bilaterali di formazione come nel settore privato.

- **Mobilità territoriale e funzionale.** Per agevolare la mobilità territoriale del personale pubblico, statale, regionale e locale, a seguito di riorganizzazioni derivanti dagli indirizzi programmatici stabiliti e in attuazione del trasferimento di funzioni fra livelli istituzionali, verranno individuati meccanismi contrattuali di sostegno e incentivazione, mediante agevolazioni economiche sia dirette sia indirette, conseguibili anche attraverso il ricorso all'autonomia di bilancio. Sarà strutturato un sistema che favorisca l'incontro fra la "domanda" di Amministrazioni con carenze di personale e l' "offerta" di dipendenti che intendono cambiare collocazione, anche al fine di contribuire all'effettiva attuazione del decentramento delle funzioni amministrative. Verranno realizzate le semplificazioni e adottate le misure atte a rendere effettiva e fluida la mobilità fra Amministrazioni di uno stesso livello di governo.

- **Esodi.** Per il personale, in caso di accertato esubero di personale non ricollocabile con processi di mobilità, si devono prevedere forme incentivate di uscita o attuare norme già previste nei contratti collettivi. Forme volontarie incentivate di uscita andranno inoltre previste, con modalità da definire, anche tenendo conto di esperienze di altri paesi europei.

- **Relazioni sindacali nei processi di riorganizzazione.** La riorganizzazione degli uffici pubblici che comporti nuovi riparti delle funzioni fra Amministrazioni o all'interno delle Amministrazioni stesse avverrà con il coinvolgimento delle Organizzazioni Sindacali e con esplicitazione dei costi e degli impatti sull'organizzazione del lavoro e con successivo, aperto confronto valutativo pubblico. Per quanto riguarda le riorganizzazioni interne ai Dipartimenti, esse saranno oggetto di preventiva informazione e concertazione con le Organizzazioni Sindacali, secondo le previsioni contrattuali vigenti.

- **Contrattazione integrativa.** La contrattazione integrativa si deve svolgere sulle materie e nelle modalità definite dai contratti nazionali. Le parti concordano nei prossimi rinnovi contrattuali di finalizzare l'utilizzo dei fondi anche per conseguire nella contrattazione integrativa risultati mirati alla qualità e la quantità dei servizi; ad esempio, l'ampliamento degli orari di apertura dei servizi, riduzione

dei tempi di attesa, misure integrative di stabilizzazione del precariato, innovazioni di processo. Le risorse finanziarie destinate alla contrattazione integrativa sono individuate dai contratti collettivi evitando ricorsi a interventi legislativi e normativi per integrare le risorse non conseguenti ad accordi tra le parti finalizzati a specifici obiettivi di miglioramento della qualità dei servizi o a seguito di eventi straordinari o per l'implementazione di riforme amministrative. La contrattazione integrativa deve rispondere a criteri omogenei e cogenti dettati dai contratti collettivi nazionali in cui siano riflessi a fini premiali i risultati positivi della gestione. Saranno introdotti nei CCNL sistemi di valutazione e misurazione e criteri di accertamento dell'apporto individuale alla produttività. Il raggiungimento dei risultati costituisce uno strumento di differenziazione del trattamento economico. Sui risultati vanno altresì introdotti controlli concertati tra le Amministrazioni, le confederazioni sindacali e i cittadini utenti, predisponendo appositi strumenti di rilevazione del loro grado di soddisfazione dei servizi erogati, al fine di verificare l'effettiva efficacia delle politiche di gestione dell'incentivazione. Al tempo stesso, verrà assicurato che, come nella contrattazione nazionale, l'Amministrazione sia reale controparte del sindacato. Va, inoltre, affidata alla contrattazione nazionale la definizione di regole e criteri che contrastino la dispersione e la frantumazione degli ambiti e delle sedi di contrattazione integrativa. Va data attuazione all'Osservatorio per la contrattazione integrativa prevista dal decreto legislativo 165/2001.

8 Ai fine di attuare gli indirizzi esposti al punto 7, verranno individuate le misure e le norme conseguenti. Le disposizioni dei contratti daranno pieno seguito alle finalità sopra prefigurate. Il lavoro sui profili normativi individuerà anche gli impedimenti che derivano da norma di legge: verranno suggerite le modifiche legislative eventualmente necessarie, che il Governo poi promuoverà con provvedimenti separati. Gli indirizzi costituiranno anche la base di sperimentazioni decise e valutate congiuntamente. I provvedimenti che interessino anche il personale del Servizio Sanitario Nazionale, di Regioni e Enti Locali, saranno concordati con Regioni, Province e Comuni.

9 In attuazione degli indirizzi richiamati, verranno anche individuati i criteri generali (metodi per l'identificazione degli indicatori, obblighi informativi sui servizi, operatività, efficacia e trasparenza dell'azione dei nuclei di valutazione, obblighi e modalità di informazione in via continuativa, etc.) utili alla misurazione dell'efficacia e della qualità della Pubblica Amministrazione e alla piena accessibilità e verificabilità di tali informazioni.

10. In coerenza con gli obiettivi di una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche, come delineati nel punto 1 del presente documento, si attiverà un apposito confronto sui temi della Scuola, della Ricerca, dell'Università e dell'Alta Formazione Artistica e Musicale.

11 Viene costituito un Gruppo di lavoro ristretto incaricato di dare agli indirizzi e criteri generali qui indicati, traduzione tecnica e operativa, anche ai fini della predisposizione da parte del Governo e dei Comitati di Settore, degli atti di indirizzo per il rinnovo di tutti i contratti di lavoro e dell'attuazione di norme. Contestualmente si definiranno gli incrementi contrattuali, in analogia con il metodo adottato con i protocolli degli anni 2002 e 2005.

Roma, 18 gennaio 2007

Il Ministro per le Riforme e le Innovazioni  
nella Pubblica Amministrazione

CGIL

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

CISL

UIL