

XV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3423

Pag. 1

PROPOSTA DI LEGGE**d'iniziativa del deputato GELMINI**

Delega al Governo per la promozione e l'attuazione del merito nella società, nell'economia e nella pubblica amministrazione e istituzione della Direzione di valutazione e monitoraggio del merito presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato

Presentata il 5 febbraio 2008



Onorevoli Colleghi! - La presente proposta di legge intende agevolare la diffusione e l'attuazione concreta nella società italiana del principio del merito.

È noto che il sistema-Paese sta attraversando, da molti anni, una crisi che attraversa tutti i livelli sociali e istituzionali; si tratta di una crisi di fiducia e di speranza tra le cui cause si può annoverare la scarsa valorizzazione del merito come criterio di distribuzione delle opportunità e di valutazione delle persone.

L'impostazione statalista e dirigista che ha imperniato l'ordinamento degli ultimi cinquanta anni ha portato con sé la marginalizzazione del merito, che non è mai assunto a principio guida in grado di regolare i fenomeni sociali, i processi economici e le relazioni di lavoro, in favore di criteri di uguaglianza formale che, di fatto, si sono tradotti in forti disincentivi alla capacità individuale.

La presente proposta di legge mira a rimuovere questi disincentivi, mediante un insieme di provvedimenti che, una volta attuati, dovrebbero liberare le energie presenti nella società e favorire quel processo di valorizzazione del merito che costituisce il momento di partenza per un'effettiva inversione di tendenza della crisi che attraversa il Paese. La struttura del progetto di legge, che in gran parte consiste in principi di delega la cui effettiva attuazione spetterà all'Esecutivo, consente, vista anche la complessità delle questioni trattate, eventuali aggiustamenti in corso d'opera.

L'articolo 1 definisce cosa debba intendersi con la nozione di merito, identificato nel conseguimento di risultati individuali o

collettivi superiori a quelli mediamente conseguiti nei rispettivi ambiti di attività, tenuto conto dei compiti assegnati e delle capacità possedute.

Tale definizione è ispirata al principio costituzionale di valorizzazione della capacità individuale, e in quanto tale non mira a restringere il principio del merito in una direzione meramente concorrenziale, quanto piuttosto all'affermazione e al riconoscimento delle - diverse - capacità degli individui.

In tal modo, si dà piena applicazione al principio di eguaglianza sostanziale, valorizzando il merito individuale valutato in relazione alle capacità dei singoli.

L'articolo 2 delega il Governo all'adozione di decreti legislativi volti alla valorizzazione del merito nell'ambito della scuola, dell'università e della ricerca. La scuola italiana e il sistema universitario vivono una stagione di crisi; la «riforma Moratti» del 2003 (legge n. 53 del 2003), ha avviato un processo di modernizzazione, ma è stata presto frenata da misure contraddittorie e inefficaci.

Uno dei limiti principali dell'attuale sistema concerne l'assenza di procedure di valutazione dei singoli docenti e degli istituti scolastici e universitari, procedure che consentano ai genitori e agli studenti di scegliere i contesti formativi più efficaci ed efficienti e che facciano crescere gli insegnanti e i professori effettivamente meritevoli.

Per superare questi limiti, la legge prevede l'adozione di uno o più decreti legislativi finalizzati a rafforzare i poteri organizzativi dei dirigenti scolastici, ad agevolare la piena concorrenza tra le autonomie scolastiche, mediante meccanismi di ripartizione delle risorse pubbliche in proporzione ai risultati formativi rilevati da un organismo terzo, il riconoscimento alle famiglie alle famiglie di *voucher* formativi da spendere nelle scuole pubbliche o private, la detraibilità delle eventuali donazioni alle autonomie scolastiche.

Correlativamente, si prevedono misure finalizzate a valorizzare il merito degli studenti e dei docenti, mediante l'eliminazione di ogni automatismo nelle progressioni retributive e di carriera degli insegnanti e la progressiva liberalizzazione della professione, nonché l'adozione di un sistema di reclutamento dei docenti universitari improntato alla valutazione dei risultati.

L'articolo 3 delega il Governo all'adozione di decreti legislativi volti alla valorizzazione del merito nella pubblica amministrazione. La pubblica amministrazione italiana eroga servizi inadeguati rispetto ai fabbisogni degli utenti e agli *standard* internazionali; uno dei fattori che concorre alla sua arretratezza è la cattiva gestione del pubblico impiego, improntata ancora, nonostante il processo di privatizzazione avviato più di quindici anni orsono, a logiche e meccanismi di avanzamento burocratico delle carriere, che penalizza l'iniziativa e il merito individuale.

Per superare questo modello di gestione del personale, il progetto di legge prevede l'adozione di misure finalizzate ad abolire tutti gli automatismi nelle progressioni di carriera e a introdurre meccanismi effettivamente selettivi, nonché la progressiva estensione, per i dirigenti con ruoli apicali, dell'istituto della chiamata nominale su base fiduciaria, anche nel rispetto della ripartizione delle competenze avviata dai cosiddetti «decreti Bassanini», e il rafforzamento di effettive condizioni di gestione manageriale nelle pubbliche amministrazioni.

Tali misure sono completate dall'introduzione di sistemi di valutazione dei risultati e delle prestazioni dei dirigenti e del personale dipendente e da meccanismi incentivanti di carattere premiale e disciplinare.

L'articolo 4 delega il Governo all'adozione di decreti legislativi volti alla valorizzazione del merito nel mercato del lavoro italiano, tutt'oggi ancorato a schemi, normativi e contrattuali ormai inadeguati alla struttura economica e produttiva del Paese.

La contrattazione collettiva, imperniata sul contratto collettivo nazionale, penalizza le imprese e i lavoratori maggiormente produttivi; il sistema di tutele e garanzie dei lavoratori viene, in alcuni

casi, strumentalizzato da soggetti che non svolgono correttamente i propri compiti lavorativi.

Per superare questi vincoli, la proposta di legge prevede misure di valorizzazione del merito individuale e della produttività aziendale: detassazione e decontribuzione dei premi di produttività aziendali e dei compensi per le invenzioni e le opere dell'ingegno, penalizzazione dello scarso rendimento, superamento degli aumenti retributivi e di carriera legati all'anzianità di servizio e alla sola presenza sul lavoro.

Un altro aspetto che penalizza il merito individuale è la prevalenza delle reti informali come canale di accesso al mercato del lavoro; a tal fine, la proposta di legge prevede misure volte a incentivare l'adozione di sistemi di selezione trasparenti e aperti.

L'articolo 5 istituisce presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato una nuova Direzione, denominata «Direzione di valutazione e monitoraggio del merito», avente il compito di monitorare l'attuazione dei principi e delle norme contenute nella legge e di valutare i risultati prodotti da tali principi.

La Direzione ha un ruolo essenziale nella verifica dei risultati prodotti; al fine di evitare duplicazioni, si attribuisce ad essa anche il compito di coordinare le strutture di monitoraggio e controllo già esistenti e di individuare gli organismi terzi di valutazione previsti dalla legge.

L'articolo 6 fissa la procedura di adozione dei decreti, prevedendo il parere delle Commissioni parlamentari competenti, vista la delicatezza e la pregnanza dei problemi affrontati.

L'articolo 7, infine, prevede l'esclusione di ulteriori oneri a carico della collettività nell'attuazione delle deleghe e, altresì, nell'istituzione della «Direzione di valutazione e monitoraggio del merito».



PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Definizione di merito).

1. Ai fini della presente legge, si intende per merito il conseguimento di risultati individuali o collettivi superiori a quelli mediamente conseguiti nei rispettivi ambiti di attività, tenuto conto dei compiti assegnati e delle capacità possedute.

Art. 2.

(Delega al Governo per la valorizzazione del merito nel sistema scolastico e universitario).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a promuovere e ad attuare il principio del merito nel sistema scolastico e universitario, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) valorizzazione del merito e piena applicazione del principio di autonomia scolastica attraverso:

1) il rafforzamento dei poteri organizzativi e disciplinari dei dirigenti scolastici e degli organismi di amministrazione che li adiuvano, con compiti di gestione amministrativa e di reclutamento del corpo docente;

2) la promozione di una piena concorrenza tra le istituzioni scolastiche, mediante l'adozione di meccanismi di ripartizione delle risorse pubbliche in proporzione ai risultati formativi rilevati da un organismo terzo tenuto a pubblicare annualmente una classifica regionale delle istituzioni scolastiche fondata su parametri trasparenti e verificabili;

Pag. 5

3) il riconoscimento alle famiglie di *voucher* formativi da spendere nelle scuole pubbliche o private di cui alla legge 10 marzo 2000, n. 62, e successive modificazioni;

4) la detraibilità delle donazioni effettuate da parte di persone fisiche o imprese alle istituzioni scolastiche;

b) valorizzazione del merito degli studenti nel sistema dell'istruzione scolastica, mediante, in particolare:

1) la cancellazione del sistema dei debiti formativi e l'aumento della selettività dei meccanismi di avanzamento scolastico, anche attraverso la reintroduzione degli esami di riparazione;

2) la previsione all'interno del piano dell'offerta formativa delle singole istituzioni scolastiche, anche consorziate tra loro, di appositi moduli integrativi obbligatori che diano l'opportunità, senza oneri a carico dello studente, di recuperare nel corso dell'anno eventuali insufficienze nelle singole materie;

3) il rafforzamento degli interventi volti alla concessione di borse di studio legate al merito, ferma restando la necessità di garantire un sistema adeguato di sovvenzioni a studenti meritevoli in stato di necessità, in applicazione dell'articolo 34 della Costituzione;

c) valorizzazione del merito dei docenti, mediante:

1) l'eliminazione di ogni automatismo nelle progressioni retributive e di carriera degli insegnanti;

2) la progressiva liberalizzazione della professione, da attuare attraverso la chiamata nominativa da parte delle autonomie scolastiche su liste di idonei, con un periodo di prova di due anni scolastici propedeutico all'assunzione a tempo indeterminato, garantendo comunque la mobilità dei docenti;

3) la possibilità, per le singole istituzioni scolastiche, senza oneri aggiuntivi a carico della Stato, di stipulare con i

Pag. 6

singoli docenti contratti integrativi di tipo privatistico;

d) valorizzazione del merito degli studenti nel sistema dell'istruzione universitaria, mediante:

1) la previsione di esami preliminari obbligatori per l'accesso alle università pubbliche e private, anche ove non sia previsto il numero programmato per le iscrizioni ai corsi di laurea, al fine di valutare la preparazione di base e i successivi progressi degli studenti;

2) la rimodulazione delle tasse universitarie, con rafforzamento delle borse di studio destinate agli studenti meritevoli e aumenti delle tasse a carico degli studenti fuori corso;

3) l'ampliamento dell'ambito di applicazione dell'istituto del prestito d'onore;

e) valorizzazione del merito del corpo docente e dei ricercatori nel sistema dell'istruzione universitaria e degli istituti di ricerca, mediante:

1) la progressiva abolizione degli incarichi a tempo indeterminato dei docenti;

2) la revisione dei meccanismi di reclutamento, mediante l'istituzione progressiva della chiamata nominale da parte delle facoltà universitarie e di correlativi contratti integrativi di tipo privatistico;

3) l'introduzione di sistemi di verifica triennali dei risultati della ricerca, ai fini del mantenimento dell'incarico e delle progressioni di carriera;

f) valorizzazione del merito delle università e degli istituti di ricerca, mediante:

1) la ripartizione dei finanziamenti alle università in misura direttamente proporzionale ai risultati formativi qualitativi certificati da organismi terzi;

2) la privatizzazione di tutti gli istituti pubblici di ricerca, la soppressione degli enti pubblici che risultano inadeguati rispetto agli *standard* internazionali e la

Pag. 7

ripartizione delle risorse in base ai risultati certificati;

3) detraibilità delle donazioni effettuate da parte di persone fisiche o imprese alle università e agli istituti di ricerca.

Art. 3.

(Delega al Governo per la valorizzazione del merito nella pubblica amministrazione).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a promuovere e ad attuare il principio del merito nella pubblica

amministrazione, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) abolizione, ad ogni livello di inquadramento, di qualsiasi meccanismo che possa determinare automatismi nelle progressioni di carriera e introduzione di meccanismi effettivamente selettivi volti alla verifica preliminare delle capacità personali in relazione anche a comprovati riscontri oggettivi di produttività, efficienza, redditività, responsabilità e trasparenza;

b) progressivo ampliamento, per i dirigenti con ruoli apicali, dell'istituto della chiamata nominale su base fiduciaria e di relativi contratti di tipo privatistico a tempo determinato;

c) rafforzamento degli istituti idonei a determinare condizioni di gestione manageriale nelle pubbliche amministrazioni, attraverso il potenziamento delle responsabilità e del potere organizzativo e disciplinare dei dirigenti e dei funzionari preposti alle strutture;

d) introduzione di sistemi di valutazione dei risultati e delle prestazioni dei dirigenti e del personale dipendente, gestiti anche da soggetti terzi, fondati sul principio di responsabilità in ordine alla produttività, all'efficienza, alla redditività e alla trasparenza;

Pag. 8

e) revisione, anche attraverso principi da attuare anche in sede contrattuale, delle discipline in tema di:

1) attribuzione di incentivi e riconoscimenti economici connessi al miglioramento delle produttività;

2) provvedimenti e sanzioni disciplinari, compresi i licenziamenti dei dirigenti e degli altri dipendenti, a seguito di gravi comportamenti illeciti sul piano penale, civile e amministrativo, nonché per grave carenza di risultati o di rendimento;

3) responsabilità contabile e patrimoniale dei funzionari pubblici nei casi di dolo e colpa grave rendendo effettiva l'azione di danno in caso di illegittimità di atti;

f) definizione dei massimali consentiti in ordine al rapporto tra numero dei dipendenti pubblici e popolazione ai vari livelli territoriali comunale, provinciale e regionale;

g) individuazione di «parametri di virtuosità» in materia di efficienza ed efficacia nell'erogazione dei servizi per tutte le amministrazioni pubbliche e corrispettiva istituzione di un sistema premiale nell'assegnazione di fondi pubblici.

Art. 4.

(Delega al Governo per la valorizzazione del merito nel mercato del lavoro).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a promuovere e ad attuare il principio del merito nel mercato del lavoro,

sulla base dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) detassazione e decontribuzione dei premi di produttività aziendali da finanziare con l'abolizione di tutti gli incentivi destinati alle imprese e riconosciuti mediante processi di valutazione o selezione pubblica;

Pag. 9

b) detassazione e decontribuzione dei compensi per le invenzioni e le opere dell'ingegno;

c) introduzione, tra le causali di recesso dal rapporto di lavoro, dello scarso rendimento e previsione di un meccanismo sanzionatorio di natura esclusivamente risarcitoria in caso di illegittimità del licenziamento intimato sulla base di tale causale;

d) nullità di tutte le clausole legali e contrattuali che prevedono aumenti retributivi e di carriera legati all'anzianità di servizio e alla sola presenza sul lavoro;

e) eliminazione del divieto di sotto-inquadramento in presenza di prolungato scarso rendimento;

f) possibilità di derogare al principio di irriducibilità della retribuzione in presenza di prolungato scarso rendimento;

g) ampliamento della nozione di mansioni equivalenti;

h) istituzione di un credito d'imposta per le assunzioni realizzate mediante procedure selettive trasparenti, realizzate avvalendosi di mediatori professionali, pubblici o privati;

i) obbligo di trasparenza per tutte le nomine di amministratori e dirigenti di società di diritto privato con capitale pubblico, da attuare anche mediante procedure di selezione trasparenti, e pubblicità dei compensi.

Art. 5.

(Istituzione della «Direzione di valutazione e monitoraggio del merito» presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato).

1. È istituita la «Direzione di valutazione e monitoraggio del merito» dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, avente il compito di svolgere le seguenti attività:

a) verificare l'attuazione dei princìpi e delle norme contenute nella presente legge e nei relativi decreti legislativi;

Pag. 10

b) valutare i risultati prodotti dai principi e dalle norme contenute nella presente legge;

c) coordinare le strutture di monitoraggio e controllo già esistenti e individuare gli organismi terzi di valutazione cui sono attribuiti compiti dalla presente legge e dai relativi decreti legislativi;

d) elaborare un apporto annuale sul merito, avente ad oggetto lo stato di attuazione dei principi del merito nei settori oggetto della presente legge e dei relativi decreti legislativi e la segnalazione delle eventuali misure necessarie per l'ulteriore valorizzazione dei predetti principi. Tale rapporto è parte integrante della relazione annuale di cui all'articolo 23 della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

Art. 6.

(Procedure di adozione dei decreti legislativi).

1. I decreti di cui agli articoli 2, 3, e 4 sono adottati ai sensi dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri competenti per materia, acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori e degli enti e società gestori di servizi di pubblica utilità.

2. Gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi dal Governo, dopo l'acquisizione dei pareri di cui al comma 1, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'espressione del parere delle competenti Commissioni. Il parere è espresso entro il termine di quaranta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti possono essere emanati anche in mancanza dei pareri. Il Governo, nei trenta giorni successivi alla ricezione del parere da parte delle Camere, esamina il parere e ritrasmette, con le sue osservazioni

Pag. 11

e con eventuali modificazioni, i testi alle Camere per il parere definitivo delle competenti Commissioni, che deve essere espresso entro ulteriori trenta giorni.

3. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dalla presente legge e con le procedure di cui al presente articolo, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi.

Art. 7.

(Invarianza finanziaria).

1. Dall'attuazione della presente legge e dei relativi decreti legislativi non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni competenti provvedono agli adempimenti necessari all'attuazione dei decreti legislativi adottati in attuazione della presente legge attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse, umane, strumentali ed economiche.

