

# SPECIALE **RIFORMA BRUNETTA**

LE NUOVE REGOLE SUL PUBBLICO IMPIEGO

PERFORMANCE E OBIETTIVI

GABBIE DI VALUTAZIONE E INCENTIVI

SANZIONI DISCIPLINARI PIÙ SEVERE

GUIDA AL

# **Pubblico Impiego**



## **Sommario**

□ <b>Al via le nuove regole sul pubblico impiego</b> <i>di Arturo Bianco</i>	<b>pag. 5</b>
□ <b>Gabbie di valutazione e incentivi economici</b> <i>di Maria Barilà</i>	<b>pag. 11</b>
□ <b>PA a prova di performance</b> <i>di Paolo Onelli</i>	<b>pag. 16</b>
□ <b>Più poteri al datore di lavoro pubblico</b> <i>di Marco Lovo</i>	<b>pag. 18</b>
□ <b>La gestione del rapporto di lavoro cambia volto</b> <i>di Francesco Verbaro</i>	<b>pag. 23</b>
□ <b>Più legislazione meno contrattazione</b> <i>di Massimo Argenziano</i>	<b>pag. 27</b>
□ <b>Sanzioni disciplinari più severe e numerose</b> <i>di Paola Briguori</i>	<b>pag. 33</b>
□ <b>I nuovi attori della riforma Brunetta</b> <i>di Gianluca Bertagna</i>	<b>pag. 43</b>

# Lavoro pubblico, un'identità ritrovata

di Antonio Naddeo \*

*L'emanazione del decreto legislativo n. 150/2009, che reca la riforma della pubblica amministrazione firmata dal ministro Brunetta, segna l'avvio di un percorso complesso ed impegnativo, che vedrà gli attori del settore coinvolti in una sfida importante: riaffermare la fiducia della collettività nell'operato delle pubbliche amministrazioni e restituire valore alla figura del funzionario pubblico.*

*Ciò sia mediante diffusione, nel relativo contesto, di una reale cultura dell'efficienza, del merito e dell'integrità, responsabilizzando il lavoratore pubblico, dirigente e non, sul proprio ruolo e sulla rilevanza della funzione che è chiamato a svolgere, facendo emergere, ove occorra, i demeriti rilevati; sia mediante una maggiore partecipazione del cittadino nella gestione dei servizi pubblici, rendendo possibile e concreto il controllo da parte dello stesso sull'utilizzo delle risorse pubbliche, attraverso la massima trasparenza delle informazioni che riguardano l'organizzazione, i costi dei servizi, i trattamenti economici erogati.*

*Sappiamo che molte delle misure descritte non sono delle novità. Di efficienza, economicità ed efficacia dell'operato dell'amministrazione, nonché di trasparenza e di partecipazione del cittadino, si parla e si scrive da circa un ventennio. Tuttavia in questi anni il sistema ha registrato settori in cui dette misure non sono state attuate nei termini indicati dalla legge.*

*La responsabilità della mancata attuazione è da attribuire alle parti ed a come hanno interpretato il loro ruolo. Il vertice politico, la classe dirigenziale, i lavoratori pubblici, le organizzazioni sindacali avrebbero dovuto, ciascuno per la propria parte, contribuire a rendere efficienti le amministrazioni pubbliche ed i relativi servizi, considerando quale referente centrale e comune del loro agire soltanto la collettività.*

*Spesso, invece, ciascuna parte si è relazionata con gli interessi dell'altra, dimenticando l'interesse pubblico che sta alla base della funzione amministrativa. Sicché il vertice politico si è relazionato con le aspettative delle organizzazioni sindacali. Queste ultime con una tendenza della maggioranza dei lavoratori a non essere valutati ma a ricevere le massime elargizioni economiche, prescindendo dalla produttività eventualmente realizzata. La stessa classe dirigenziale, a sua volta, ha assecondato una gestione delle risorse strumentale a conseguire il consenso politico del relativo vertice ed ha condiviso le strategie delle organizzazioni sindacali tarate sull'obiettivo di dare tutto a tutti. Insomma, un contesto imperniato sull'autoreferenzialità dei soggetti agenti, ignorando la collettività.*

*Oggi si è consapevoli che una filosofia di questo tipo, oltre a contrastare con i principi cardine in materia di pubblica amministrazione, non aiuta il Paese ed il sistema economico che, anzi, arretra a fronte di servizi pubblici di scarsa qualità e affatto competitivi.*

*Un motivo in più per non transigere sull'urgenza di interventi che questa volta siano veramente incisivi. La vera novità insita nella riforma Brunetta, infatti, è data non tanto dalle sue finalità, che non sono diverse da quelle già contemplate dalla normativa anteriormente vigente, quanto dal fatto di definire un apparato di misure, coerentemente articolato e disciplinato, che costringerà gli attori ad interpretare correttamente il proprio ruolo, neutralizzando eventuali strategie di ostruzionismo, prevedendo sanzioni che incidono sul trattamento retributivo dei dipendenti pubblici, implementando un sistema di soggetti preposti alla valutazione che interagiscono tra loro e che danno conto del relativo operato anche alle associazioni dei consumatori, associazioni che a loro volta possono esprimere un contributo mediante valutazione dei servizi pubblici erogati alla collettività. Avere come referenti i cittadini diventa così inevitabile e non più trascurabile, anche grazie alle numerose misure in tema di trasparenza.*

---

\* Capo del dipartimento della Funzione pubblica

*Ma un altro aspetto fondamentale di questa riforma è, probabilmente, il ritrovato equilibrio tra privatizzazione e connotazione pubblicistica del lavoro pubblico, equilibrio che è presupposto fondamentale ed essenza della specificità del settore e che è garantito con una duplicità di interventi.*

*Da un lato, attraverso la definizione dei confini tra ciò che è rimesso alla contrattazione, in quanto attiene ai diritti ed ai doveri connessi con il rapporto di lavoro, e ciò che rimane nell'ambito della disciplina pubblicistica, in quanto attinente alla funzione o all'organizzazione.*

*Una delle cause che ha vanificato gli obiettivi della precedente riforma è stata la frequente interferenza, in questi anni, della contrattazione collettiva su materie di rilevanza pubblicistica, la cui disciplina, anziché rispondere all'interesse pubblico, è stata indirizzata a favorire il potere sindacale e la logica di riconoscimenti e gratificazioni a pioggia nei confronti dei lavoratori.*

*Dall'altro, il ritrovato equilibrio tra pubblico e privato è favorito dell'enfatizzazione del ruolo della classe dirigente che deve esprimere in maniera decisa la figura di datore di lavoro che rappresenta, tenendo conto in primis che è sulla prestazione lavorativa svolta da tutti i dipendenti che si fonda il conseguimento delle finalità pubbliche rimesse all'amministrazione.*

*In sintesi, la riforma ci insegna che il lavoro pubblico, anche se privatizzato, ha un'identità propria che va riconosciuta, sottolineata e valorizzata dai soggetti che operano nel sistema: vertice politico, dirigenti, lavoratori, organizzazioni sindacali. Un'identità che deriva dalla finalità pubblica della funzione e che rende più che mai doveroso il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo, a tutela degli interessi della collettività ad avere servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati alle loro esigenze, ma anche alle risorse pubbliche che vengono utilizzate.*

*Data l'importanza della riforma Il Sole 24 Ore dedica questo "Speciale Brunetta" alle novità del decreto n. 150/2009 e alle indicazioni applicative per i dipendenti coinvolti da questa rivoluzione.*

**Direttore responsabile:** ALBERTO BOSCO  
**Coordinamento editoriale:** Irene Chiappalone (06/30226353)  
e-mail: irene.chiappalone@ilsole24ore.com  
**Redazione:** Carmen Parrotta (06/30226105)  
e-mail: carmen.parrotta@ilsole24ore.com

**Progetto grafico:** Design e Grafica Il Sole 24 ORE Area Professionisti

## GRUPPO 24 ORE

**Proprietario ed Editore:** Il Sole 24 ORE S.p.A.  
**Presidente:** GIANCARLO CERUTTI  
**Amministratore Delegato:** Claudio Calabi  
Registrazione Tribunale di Milano n. 786 del 23 dicembre 2003  
**Sede legale:** Via Monte Rosa n. 91 - 20149 Milano.  
**Direzione, amministrazione:** Via Monte Rosa, 91 - 20149 Milano.  
**Redazione:** Piazza Indipendenza n. 23/B-C - 00198 Roma.  
IL SOLE 24 ORE S.p.A. Tutti i diritti sono riservati. Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633. Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica

autorizzazione rilasciata da AIDRO, C.so di Porta Romana n. 108, Milano 20122, segreteria@aidro.org e sito web www.aidro.org.

**Servizio clienti periodici:** Il Sole 24 ORE S.p.A. Via Tiburtina Valeria (S.S. n. 5) km 68,700 - 67061 Carsoli (AQ).

Tel. 30.22.56.80 (prefisso 02 oppure 06);

Fax 30225400 (prefisso 02 oppure 06);

e-mail servizioclienti.periodici@ilsole24ore.com

**Nuovi abbonati** - Abbonamento annuale (Italia): Guida al Pubblico Impiego + Banca dati sul Pubblico impiego in offerta a € 150.

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti telefonando direttamente e inviando l'importo tramite assegno non trasferibile intestato a: Il Sole 24 ORE S.p.A. Via Tiburtina Valeria (S.S. n. 5), Km 68,700 - 67061 Carsoli (AQ) oppure inviando una fotocopia della ricevuta di pagamento sul c.c.p. n. 31481203. La ricevuta di pagamento tramite c.c.p. può essere inviata anche via fax allo 06/30225406 oppure 02/30225406.

**Arretrati e numeri singoli:** € 18 comprensive di spese di spedizione. Per le richieste di arretrati e numeri singoli inviare anticipatamente l'importo seguendo le stesse modalità di cui sopra.

**Concessionaria esclusiva di pubblicità:** Focus Media Advertising «FME Advertising Srl di Elena Anna Rossi & C.» Sede legale: P.zza A. de Gasperi n. 15 - Gerenzano (VA). Direzione e Uffici: Via Canova n. 19 - 20145 Milano. tel. 02.3453.8183 - fax 02.3453.8184 - email info@focusmedia.it. Stampa: Il Sole 24 ORE S.p.A. - Via Tiburtina Valeria (S.S. n. 5) Km 68,700 - 67061 Carsoli (AQ).

# Al via le nuove regole sul pubblico impiego

di Arturo Bianco \*

*È approdato in Gazzetta il Dlgs n. 150, di attuazione della legge n. 15, c.d. legge Brunetta. Il provvedimento costituisce una sorta di rivoluzione copernicana per il lavoro pubblico, uno spartiacque nella storia dell'organizzazione e della gestione delle risorse umane nelle PA. Parole chiave della riforma: valutazione e misurazione delle performance, meriti e demeriti, supremazia della legislazione sulla contrattazione, sanzioni e premi*

Il decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009<sup>[1]</sup>, di attuazione della legge "Brunetta" n. 15/2009, costituisce un **provvedimento di grande rilievo**; esso, con ogni probabilità, è destinato ad essere ricordato come uno spartiacque nella storia dell'organizzazione e della gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni.

Il decreto "150" impone infatti a tutti i protagonisti della gestione del personale pubblico, siano essi ammini-

stratori, dirigenti, segretari, dipendenti o sindacalisti, di **modificare in modo radicale i propri comportamenti**.

In altri termini, siamo dinanzi ad un provvedimento che ha un **rilievo** per molti aspetti **analogo a quello che hanno avuto il Dlgs n. 29/1993** - che oltre 16 anni fa introdusse tanto la privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti delle PA che la distinzione o separazione tra le competenze gestionali affidate ai dirigenti e quelle di programmazione, indirizzo e controllo affidate agli organi politici - e **le leggi c.d. Bassanini** - che circa 11 o 12 anni fa hanno completato la privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, al punto che si è cominciato a parlare di contrattualizzazione dello stesso rapporto, ed hanno introdotto numerose ed incisive forme di snellimento e semplificazione dell'attività amministrativa delle PA.

Per molti aspetti **queste disposizioni** sono ancora più importanti perché hanno un rilievo spesso radicale e perché **toccano** sostanzialmente tutte le **principali componenti** in cui si articola la **gestione delle risorse umane**: l'introduzione di nuove disposizioni sulla **misurazione e sulla valutazione delle performance**; le disposizioni completamente originali che vengono dettate in tema di **riconoscimento dei meriti e dei demeriti** (per la prima volta in assoluto il legislatore introduce questo termine); la **revisione del ruolo e delle procedure della contrattazione** collettiva, sia a livello nazionale che a livello decentrato integrativo; il **conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali**, nonché i loro compiti; l'introduzione di nuove forme di responsabilità per i dirigenti e per il personale, le **sanzioni e i procedimenti disciplinari nonché le modifiche organizzative**.

## L'applicazione

La concreta applicazione di queste disposizioni impone a tutti i protagonisti di modificare radicalmente le proprie abitudini ed i propri compor-

## □ Le parole chiave del cambiamento

- Trasparenza e integrità della PA
- Valutazione della performance
- Merito-premialità

Fonte: Ministero della Pubblica amministrazione e l'innovazione

\* Consulente Ancitel

[1] Il Dlgs n. 150 del 27 ottobre 2009, di "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", è stato pubblicato sul supplemento ordinario n. 197 alla Gazzetta Ufficiale n. 254 del 31 ottobre 2009. Il decreto legislativo sarà in vigore dal 15 novembre prossimo.

□ **Il piano industriale della PA**

<b>Obiettivi della riforma</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ passaggio alla cultura dei risultati</li> <li>■ revisione dei processi produttivi</li> <li>■ allineamento delle prestazioni agli standard europei</li> <li>■ autonomia, economicità e delegificazione della gestione</li> <li>■ trasformazione del modello delle relazioni industriali</li> <li>■ ruolo delle risorse umane</li> </ul>
<b>Interventi "concreti"</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ più qualità dei beni e servizi pubblici</li> <li>■ razionalizzazione dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni</li> <li>■ PA digitali</li> </ul>

tamenti. Pensare di gestire il nuovo modello introdotto da questo provvedimento con le stesse metodologie usate fino ad oggi significa non cogliere le opportunità che la disposizione vuole aprire.

Il **successo concreto** del decreto e, più in generale, **della riforma** voluta dal ministro Brunetta, cioè il miglioramento della qualità, dell'efficienza e della produttività delle pubbliche amministrazioni, **dipenderà** in buona misura proprio **dalla capacità di amministratori, segretari, dirigenti, dipendenti e soggetti sindacali di modificare i propri comportamenti.**

Per scendere sul concreto, il **Dlgs n. 150** **modifica completamente le regole che presiedono**, tanto a livello nazionale che di singole amministrazioni, **alla contrattazione collettiva**: la ridefinizione delle materie, il rafforzamento dei controlli, l'aumento della trasparenza e la possibilità per gli enti di assumere decisioni unilaterali in caso di mancato raggiungimento dell'intesa sul contratto decentrato non costituiscono certamente novità di poco conto. **E le parti pubbliche non potranno limitarsi a disapprovare le pretese eccessive delle organizzazioni sindacali, bensì dovranno cominciare finalmente a darsi una propria strategia di gestione delle relazioni sindacali e, soprattutto, un progetto**

**unitario** che ne metta insieme tutti i vari tasselli **in direzione di una scelta di sviluppo organizzativo**, in cui cioè collegare la razionalizzazione dell'utilizzazione dei dipendenti e dell'organizzazione, la crescita professionale, il trattamento accessorio, la formazione ecc. **Identiche considerazioni si devono fare per le organizzazioni sindacali**, a cui le nuove disposizioni impongono una **modifica radicale delle proprie scelte**, in particolare per l'eccessiva difesa dello *status quo* ed il tentativo di mettere insieme la tutela di tutte le esigenze dei dipendenti, anche di quelle che spesso non lo meritano. Non sono sicuramente diverse le necessità di modifica delle proprie scelte che le nuove disposizioni impongono ai **protagonisti della gestione delle risorse umane**. Si pensi alla sfida per **cercare di introdurre nelle pubbliche amministrazioni la cultura e il metodo della valutazione**, che impone la differenziazione dei giudizi, presuppone l'introduzione del metodo della programmazione, richiede il superamento della cultura dell'adempimento a vantaggio di quella del raggiungimento dei risultati. Ed ancora ai **nuovi vincoli**, sia in termini di motivazione che di procedimento, che il legislatore introduce **per il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali**. Una scel-

ta che si muove sulla scorta del contenuto della legge delega, cioè la **necessità di limitare il c.d. spoil system** (o *intuitu personae* se vogliamo usare il nostro linguaggio tradizionale) sulla base delle indicazioni fornite dalla giurisprudenza costituzionale e dalle Corti superiori. Si lascia un ampio margine di apprezzamento discrezionale ai vertici politici, cui continua ad essere attribuito il potere di nomina e revoca dei dirigenti, senza peraltro che le loro scelte siano vincolate a criteri automatici.

Ma **si cerca di superare la pratica del conferimento di incarichi sulla base di criteri esclusivamente fiduciari personali**. Se sulla base delle norme previgenti circa il 50% del contenzioso avviato da dirigenti contro i provvedimenti dei sindaci o dei presidenti di conferimento degli incarichi ha visto soccombere le amministrazioni, sulla base delle nuove disposizioni tale percentuale aumenterà con progressione geometrica se le amministrazioni non modificheranno i propri comportamenti. Se, ad esempio, non si decideranno ad assegnare un peso adeguato agli esiti delle valutazioni, per come espressamente richiesto da parte dello stesso legislatore.

**Continuità e discontinuità**

Le **nuove norme si muovono in termini di continuità, ma** per alcune parti **anche in termini di discontinuità**, con le riforme degli ultimi 20 anni, cioè con le norme adottate a partire dalla riforma dell'ordinamento locale (legge n. 142/1990) e del procedimento amministrativo (legge n. 241/1990).

Gli **aspetti di continuità** sono costituiti dalla **scelta di proseguire sulla strada della privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici**, il cui ordinamento continuerà ad essere - quanto meno nelle linee essenziali - quello dettato dal

□ **I soggetti della riforma**

<b>A chi si applica</b>	■ dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2, comma 2, del Dlgs n. 165/2001
<b>Gli esclusi</b>	■ personale pubblico non contrattualizzato
<b>Le norme di raccordo</b>	■ previsto collegamento con la disciplina speciale prevista per i "procedimenti negoziali, di contrattazione e di concertazione" del personale della carriera diplomatica, delle forze armate e di polizia, della carriera prefettizia e della carriera dirigenziale delle forze penitenziarie

codice civile e dalle leggi sul lavoro subordinato nell'impresa, a partire dallo Statuto dei diritti dei lavoratori. Ma si segnala una **forte discontinuità con la scelta di contrattualizzazione**, cioè con la valorizzazione del ruolo e del rilievo dei contratti collettivi: non a caso la pubblicistica ha coniato il termine di "ripubblicizzazione", per sottolineare il peso più rilevante che assumono la legge e, nella sua attuazione, i regolamenti e le prerogative dei dirigenti, in particolare rispetto al peso "calante" dei contratti.

Se vi è continuità con le disposizioni che assegnano ai vertici politici il compito o, per meglio dire, il potere di conferire e revocare gli incarichi dirigenziali, vi è discontinuità con le disposizioni che hanno consentito una scelta ispirata a criteri di fiducia personale.

Particolarmente **marcati i tratti di discontinuità** nelle scelte che riguardano la **definizione di nuove ipotesi di responsabilità del personale e dei dirigenti**: in questa materia fino ad oggi si era preferito utilizzare la carota, adesso si sceglie di adoperare ampiamente anche il bastone.

Sul terreno delle sanzioni e delle procedure disciplinari **l'elemento di maggiore novità**, e per alcuni aspetti di discontinuità, è costituito - ancora una volta - dall'**accentuazione del ruolo della legislazione rispetto a quello della contrattazione**.

Ovviamente **nelle norme sulla misurazione e sulla valutazione delle performance, come in quelle sulla valorizzazione del merito, i tratti di discontinuità** si presentano come **prevalenti**, quanto meno sul terreno teorico. Per molti aspetti si può ipotizzare una prevalenza della continuità con le disposizioni dettate nel Dlgs n. 29/1993, a partire dalla sua ispirazione, mentre si può segnalare una prevalenza della discontinuità rispetto alle scelte compiute con la c.d. seconda privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, in particolare con la legge n. 59/1997 e con il Dlgs n. 80 del 1998.

**L'iter di approvazione del Dlgs di attuazione**

Il ministro della Pubblica amministrazione e dell'innovazione, Renato Brunetta, ha ragione di rivendicare buona parte dei meriti per il varo, in termini solleciti peraltro, della legge e del suo provvedimento attuativo.

Infatti il Consiglio dei ministri ha approvato la proposta appena alla fine del mese di giugno del 2008; il Parlamento ha convertito tale proposta in legge nel mese di marzo del 2009. **Ed il decreto attuativo è stato emanato ben prima della scadenza dei 9 mesi previsti dalla legge n. 15 del 2009**, anzi la sua adozione sarebbe stata ancora più rapida (addirittura

prima della pausa estiva) se la Conferenza unificata tra Stato, regioni ed enti locali e, di conseguenza, anche le commissioni parlamentari avessero espresso il proprio parere entro i due mesi ad essi assegnati dal legislatore.

Occorre evidenziare che **all'adozione di questo provvedimento ha concorso, soprattutto al Senato, anche il maggiore partito di opposizione**: basta ricordare che il testo riprende alcune delle proposte avanzate dal senatore Pietro Ichino.

**La fotografia del decreto "150"**

Sostanzialmente il decreto legislativo n. 150 **riprende le prescrizioni dettate dalla legge n. 15/2009**, quindi l'uso della delega appare quanto mai corretto. Infatti tutte le principali scelte contenute nella legge sono concretizzate nel provvedimento attuativo in modo coerente con i principi ivi contenuti.

Il Governo ha scelto, approfittando del fatto che la delega lo lasciava libero di decidere se emanare uno o più decreti attuativi, di **concentrare in questo provvedimento tutte le materie, salvo la c.d. class action** o azione collettiva nei confronti della PA, **per imporre ad esse l'adeguamento agli standard minimi qualitativi**.

Il decreto **si compone di 74 articoli ed è diviso in 5 titoli**: il primo (i principi) e l'ultimo (le norme finali e transitorie) constano di un solo articolo. Per cui il grosso delle disposizioni è concentrato nei titoli II (misurazione e valutazione delle *performance*), III (merito e premi) e IV (nuove norme per il lavoro nelle pubbliche amministrazioni).

Le **disposizioni sulla valutazione e sui premi sono delle norme originali**; non modificano, cioè, regole già in vigore e sono quindi destinate ad avere una vita autonoma. Al contrario, le **disposizioni sul lavoro pubblico sono dettate nella forma**

□ **L'ambito di applicazione**

<b>Potestà legislativa esclusiva dello Stato</b> (Articolo 74, comma 1)	Norme rientranti nella potestà legislativa esclusiva esercitata dallo Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. l) ed m), della Costituzione
<b>Principi generali dell'ordinamento</b> (Articolo 74, comma 2)	Norme di diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione, che costituiscono principi generali dell'ordinamento ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali, anche con riferimento agli enti del Servizio sanitario nazionale, negli ambiti di rispettiva competenza
<b>Presidenza del Consiglio dei ministri</b> (Articolo 74, comma 3)	Con uno o più Dpcm saranno determinati limiti e modalità di applicazione delle norme, anche inderogabili, del decreto attuativo alla presidenza del Consiglio dei ministri, anche con riferimento alla definizione del comparto autonomo di contrattazione collettiva. Fino all'entrata in vigore dei Dpcm si applicherà la normativa previgente
<b>Personale della scuola</b> (Articolo 74, comma 4)	Con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca e con il ministro dell'Economia e delle finanze, saranno individuati i limiti e le modalità di applicazione delle disposizioni dei Titoli II e III al personale docente della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale, nonché ai tecnologi e ai ricercatori degli enti di ricerca
<b>Regioni a statuto speciale e province autonome di Trento e Bolzano</b> (Articolo 74, comma 5)	Le norme del decreto attuativo si applicano nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano in quanto compatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione

**della modifica del Dlgs n. 165 del 2001.**

Il dettato legislativo sembra essere **tecnicamente adeguato**, per cui non dovrebbero porsi, quanto meno in misura patologica, problemi applicativi: si conferma, ancora una volta, che lo strumento dei decreti delegati appare per questi aspetti preferibile alle leggi approvate dal Parlamento.

**Gli enti locali**

Sulla base della tecnica usata dal legislatore non vi sono dubbi che **le norme contenute nel titolo IV si applicano alle regioni ed agli enti locali**. Siamo in presenza di modifiche dettate al decreto legislativo n. 165/2001, che si applica - quanto meno nei principi di carattere generale - a regioni ed enti locali.

Il problema delle norme applicabili a regioni ed enti locali si sarebbe invece posto per le parti riguardanti la valutazione e la meritocrazia. Esso è stato risolto in modo molto

chiaro da parte del provvedimento sulla base delle proposte avanzate dalla Conferenza unificata tra Stato, regioni ed enti locali nella riunione del 29 luglio scorso. Viene stabilito che tanto l'ultimo articolo del Titolo II, cioè **l'articolo 16 per ciò che riguarda la valutazione**, che l'ultimo articolo del titolo III, cioè **il 31, per ciò che riguarda la meritocrazia, disciplinino in modo preciso quali sono le norme che si applicano a queste amministrazioni**, indicando in modo espresso gli articoli ed i commi applicabili a regioni ed enti locali.

Il legislatore sceglie al riguardo il metodo, anche se poi non lo sviluppa sempre in modo coerente, di indicare come **direttamente applicabili le norme che contengono i principi di carattere generale**, mentre **viene esclusa l'applicabilità delle norme che indicano le modalità operative e/o che dettano misure di dettaglio**. Il decreto attuativo n. 150/2009,

sempre sulla base delle richieste avanzate dalla Conferenza unificata, ha stabilito che le regioni, i comuni, le province e gli altri enti locali hanno tempo **fino al 31 dicembre 2010 per recepire le novità dettate dal provvedimento in tema di misurazione e valutazione delle performance**.

Tale recepimento deve essere disposto nei regolamenti che le singole amministrazioni devono approvare. La mancata adozione del regolamento determina l'entrata in vigore in misura integrale alla data del 1° gennaio 2011 delle norme dettate dal decreto, quindi **è previsto un potere surrogatorio, ma esso non ha durata permanente**. Le disposizioni statali resteranno in vigore fino a che le amministrazioni non avranno approvato le proprie misure regolamentari.

Per la parte riguardante **l'incentivazione del merito ed i premi** non vi sono invece, nel testo finale del

□ **La contrattazione sindacale**

Materie <b>escluse</b> dalla contrattazione	Materie <b>incluse</b> nella contrattazione (nei limiti posti da norme di legge)
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>organizzazione degli uffici;</b></li> <li>■ materie già oggetto di relazione sindacale;</li> <li>■ materie che rientrano nell'esercizio dei <b>poteri dirigenziali</b> (ex artt. 5, 16 e 17, Dlgs n. 165/2001 come modificato dal decreto attuativo, ossia: <b>la gestione delle risorse umane</b>, la direzione e organizzazione del lavoro, ivi comprese: <b>la valutazione del personale</b>, in piena autonomia, anche ai fini della retribuzione per la produttività della prestazione, nonché ai fini della progressione professionale; <b>il potere disciplinare</b>, nei limiti previsti dal decreto legislativo; <b>l'individuazione delle competenze e delle professionalità</b> necessarie allo svolgimento dei compiti dell'ufficio; <b>la mobilità</b> all'interno degli uffici, nel rispetto di criteri oggettivi e di trasparenza delle scelte effettuate.</li> <li>■ <b>conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali</b></li> <li>■ <b>responsabilità sulle procedure amministrative</b></li> <li>■ <b>titolarità e organizzazione di uffici e organi</b></li> <li>■ <b>procedimenti di selezione per l'accesso e l'avvio al lavoro</b></li> <li>■ <b>ruoli e dotazioni organiche</b></li> <li>■ disciplina delle <b>responsabilità e delle incompatibilità</b></li> <li>■ <b>autonomia professionale</b> in ambito didattico e scientifico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>sanzioni disciplinari</b></li> <li>■ <b>valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio</b></li> <li>■ <b>mobilità</b></li> <li>■ <b>progressioni economiche</b></li> </ul>

provvedimento, misure transitorie, per cui le norme in materia **entreranno in vigore unitamente all'intero decreto.**

In questa parte viene invece previsto che entrino in vigore **dal prossimo 1° gennaio 2010 le nuove disposizioni** dettate in materia di **progressioni verticali.**

Agli enti locali ed alle regioni viene dato tempo **fino al 31 dicembre 2011 per apportare le correzioni** necessarie per dare attuazione al dettato del provvedimento attraverso le modifiche **ai contratti decentrati.** Di fatto, **tale termine si prolunga fino al 31 dicembre 2012** poiché solo a partire da tale data i contratti decentrati non adeguati alle nuove regole cesseranno di produrre i propri effetti; in altri termini, a comuni, province e regioni viene concesso **un anno in più rispetto alle amministrazioni statali per adeguare i propri contratti.**

Passiamo adesso a sintetizzare alcune delle novità dettate dal provvedimento che sono destinate a produrre

i propri effetti sull'attività delle regioni e degli enti locali.

**La contrattazione collettiva**

Il decreto attuativo della legge n. 15 contiene **modifiche radicali delle disposizioni** che sono attualmente **in vigore in materia di contrattazione collettiva: il sistema delle relazioni sindacali ne esce completamente modificato, sia a livello nazionale che decentrato integrativo.**

Se si vuole sintetizzare in una battuta l'effetto che le nuove disposizioni determineranno si deve dire che **il ruolo della contrattazione e, quindi, quello del sindacato ne escono fortemente ridimensionati**, mentre viene valorizzata l'autonomia delle amministrazioni e quella dei dirigenti, il che si realizza attraverso la **revisione delle materie oggetto di contrattazione collettiva**, l'attribuzione agli enti della possibilità in via eccezionale e provvisoria di prescindere dai contratti decentrati, **il rafforzamento delle forme di controllo e delle sanzioni sulla contrattazione**

**decentrata illegittima** ed infine il vincolo a realizzare forme di trasparenza delle informazioni sui contratti decentrati.

Viene stabilito che le **materie oggetto di contrattazione collettiva** sono le seguenti: **definizione delle relazioni sindacali, trattamento economico e diritti ed obblighi** direttamente pertinenti al rapporto di lavoro; ricordiamo che le vecchie norme del Dlgs n. 165/2001 stabilivano che *"la contrattazione collettiva si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro e alle relazioni sindacali"*.

Ed ancora si stabilisce che, in particolare, sono **escluse dalla contrattazione** le seguenti materie: **l'organizzazione degli uffici**, quelle oggetto di partecipazione sindacale, quelle afferenti alle **prerogative dirigenziali**, **il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali** e quelle escluse dalla contrattazione collettiva già dalla legge n. 421 del 1992, il provvedimento di delega da cui è scaturito il Dlgs n. 29/1993 e

cioè le **responsabilità giuridiche** attinenti ai singoli operatori **nell'espletamento di procedure amministrative**; gli organi, uffici, modi di conferimento della titolarità dei medesimi; i **principi fondamentali di organizzazione degli uffici**; i **procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro** e di avviamento al lavoro; i **ruoli** e le **dotazioni organiche** nonché la loro consistenza complessiva (le dotazioni complessive di ciascuna qualifica sono definite previa informazione alle organizzazioni sindacali interessate maggiormente rappresentative sul piano nazionale); la garanzia della libertà di insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca; la **disciplina della responsabilità e delle incompatibilità** tra l'impiego pubblico ed altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici.

Ed infine **nelle seguenti materie i contratti collettivi si devono limitare a dare attuazione alle prescrizioni dettate dalle leggi: sanzioni disciplinari; valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio; mobilità** (da intendere in senso ampio, visto che non vi sono limitazioni a quella interna o a quella esterna); **progressioni economiche** (che passano così da istituto esclusivamente di origine contrattuale ad istituto oggetto di prescrizioni legislative per le linee essenziali).

#### **Le fasce di merito**

I **dirigenti** e il **personale**, sulla base degli esiti delle valutazioni, **sono divisi in tre fasce**. Nella **prima**, in cui sono inseriti quelli che hanno ricevuto i **giudizi migliori**, deve essere **collocato il 25%** dei dirigenti e del personale; nella **seconda**, quella **intermedia**, deve essere collocato **il 50%**; nella **terza**, quella più bassa, **il restante 25%**.

Viene inoltre stabilito che **ai dirigenti ed ai dipendenti collocati nella prima fascia** andrà assegnato **il 50% delle risorse** destinate alla incentivazione delle *performance* ed a **quelli collocati nella seconda fascia il restante 50%**.

**Queste norme non si applicano nelle amministrazioni di ridotte dimensioni**, rispettivamente fino ad 8 dipendenti o fino a 5 dirigenti, e la contrattazione decentrata integrativa può operare dei ritocchi sia alla composizione numerica che alla quantità di risorse destinate ad ogni fascia.

Queste disposizioni **si applicano alle regioni ed agli enti locali unicamente per gli aspetti generali e di principio**, che sono individuati dalla stessa norma nelle seguenti due previsioni: l'obbligo di suddividere il personale ed i dirigenti in almeno tre fasce e di riservare una quota prevalente di tale trattamento accessorio al personale ed ai dirigenti collocati nella fascia più alta. Ovviamente i **margini di autonomia offerti agli enti** nel dare applicazione a questi principi non possono e non devono

diventare il modo attraverso cui cercare di eludere le prescrizioni dettate dal legislatore, ma **devono essere intesi** unicamente come il modo attraverso cui cucire sulle proprie esigenze i principi legislativi.

#### **Le progressioni verticali**

Sono **assai radicali le disposizioni dettate in tema** di progressioni verticali: l'effetto che di fatto si raggiunge è quello di **ridurne drasticamente**, soprattutto nei piccoli e nei medi comuni, **il numero**. Per questo il legislatore ha stabilito la loro **entrata in vigore già dal prossimo 1° gennaio**: impedire la corsa a realizzarne di nuove prima dell'entrata in vigore delle disposizioni più restrittive.

Viene stabilito che esse debbano essere svolte necessariamente **attraverso concorsi pubblici con riserva per gli interni non superiore al 50%**. Questo vuol dire che nel caso di un posto non si possono fare progressioni verticali. Viene ribadito che **siamo di fronte a nuove assunzioni, quindi valgono i tetti esistenti al riguardo**.

La seconda drastica limitazione riguarda l'**assoluta necessità che anche gli interni siano in possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno**. Anche su questo versante siamo dinanzi ad una prescrizione che modifica in modo radicale le scelte compiute fin qui dalla gran parte delle amministrazioni, visto che quasi dappertutto finora questo requisito è stato sostituito dall'esperienza, cioè dall'anzianità di servizio. ■



# Gabbie di valutazione e incentivi economici

di Maria Barilà \*

*Valutazione della performance e valorizzazione del merito sono le leve su cui si fonda la logica della riforma*

## Valutazione trasversale

Il concetto di valutazione opera nella riforma Brunetta, contenuta nel decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009, in maniera onnicomprensiva interessando la valutazione della **performance organizzativa** e, a scendere, di quella **individuale**.

In realtà è **uno dei perni, unitamente alla valorizzazione del merito**, su cui si fonda l'intera logica della riforma. Misurare le *performance* e quindi il livello dei servizi è il **presupposto fondamentale per responsabilizzare gli attori del sistema e per conoscere quali interventi porre in essere per incrementare la produttività**. La misurazione non può prescindere da una **differenziazione dell'apporto dato e quindi da un riconoscimento del trattamento economico, legato alla produttività secondo criteri selettivi volti a premiare il merito**.

## La performance organizzativa

La valutazione parte da un **approccio trasversale alla struttura**, misurando la *performance* organizzativa in riferimento alle politiche attivate previste dall'amministrazione per soddisfare i bisogni della collettività, al grado di soddisfacimento dei bisogni stessi, verificato rilevando il livello di soddisfazione dell'utenza ed il rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quan-

titativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse.

Tenuto conto che **uno degli obiettivi della riforma** è quello di **aumentare il controllo sociale sull'operato delle amministrazioni pubbliche**, la *performance* organizzativa viene valutata anche rilevando il grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi e la capacità delle amministrazioni di rendere concreta la partecipazione dei cittadini mediante lo sviluppo qualitativo e quantitativo di relazioni con gli utenti.

La valutazione della *performance* organizzativa è importante per i **riflessi** che ha **sulla misurazione della performance individuale**, ma anche in quanto l'art. 13, co. 5, lett. i), del Dlgs n. 150/2009 prevede che la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di seguito denominata "Commissione", redige **annualmente una graduatoria di performance delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali**, divisa per settori, fondata su un approfondimento delle attività svolte dalle predette amministrazioni. La graduatoria è organizzata su tre livelli di merito tenuto conto dei risultati di **performance** conseguiti.

La finalità di detta graduatoria è quella di **consegnarla, entro il 31 maggio di ogni anno, all'Aran** affinché in sede di contrattazione na-

zionale si possano **definire modalità di diversa ripartizione delle risorse destinate alla contrattazione decentrata** tra i diversi livelli di merito. Ad esempio, nell'ambito dei ministeri, una collocazione nella fascia alta di un ministero, in relazione al punteggio conseguito nella valutazione della *performance*, potrebbe consentire una maggiore assegnazione di risorse da destinare al fondo per la contrattazione integrativa del ministero.

La riforma mette, così, **in competizione non solo il personale ma anche le amministrazioni** che possono concorrere a conseguire risorse finanziarie maggiori da destinare alla remunerazione della produttività dei propri dipendenti.

È il caso di evidenziare che **detta graduatoria non interessa tutte le amministrazioni**. In particolare **per quanto riguarda le regioni e gli enti locali** nell'ambito dei protocolli di collaborazione con la Commissione, da definire mediante intesa tra la Conferenza delle regioni e delle province autonome, l'Anci, l'Upi, **non è esclusa la previsione di graduatorie specifiche** anche per dette categorie di amministrazioni utilizzando risorse finanziarie appositamente dedicate.

Si segnala altresì che manca nel decreto legislativo l'indicazione del-

\* Dirigente del dipartimento della Funzione pubblica

l'art. 8 tra le disposizioni a cui regioni ed enti locali si debbono adeguare. Non è chiaro, pertanto, se dette amministrazioni decideranno di improntare la valutazione anche in relazione alla *performance* organizzativa.

### La performance individuale

Dalla valutazione della *performance* dell'organizzazione si arriva, senza prescindere da questa ove prevista, alla valutazione della *performance* individuale.

La *performance* individuale si misura in maniera differenziata a seconda che si tratti di dirigenti o di personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità o dal restante personale non dirigente. In particolare, alcuni elementi su cui si focalizza la valutazione sono comuni ad entrambe le categorie.

Sono tipici della valutazione della *performance* individuale del dirigente e del responsabile di unità organizzativa elementi collegati ad indicatori di *performance* relativi all'unità organizzativa di diretta responsabilità. Rispetto alla struttura organizzativa diretta dal valutato si ritiene che vi sia un nesso immediato tra la propria capacità di organizzare le risorse e la *performance* della stessa struttura. E proprio in ragione di ciò che questo elemento è tipico delle predette figure.

È, altresì, tipica delle predette figure una valutazione della *performance* individuale collegata alla capacità di valutazione dei propri collaboratori. È fondamentale evidenziare che già in sede di decreto legislativo si esprime un giudizio di valore sulla capacità di valutare in maniera differenziata. In sostanza si sottolinea che misurare presuppone una diversificazione della misurazione.

Sono invece, salvo piccole differenze, elementi di valutazione comuni tanto ai dirigenti o responsabili di

unità organizzativa, quanto ai non dirigenti, quelli collegati al raggiungimento di specifici obiettivi individuali, o anche di gruppo per i non dirigenti.

Si tiene poi conto dell'apporto dato al livello organizzativo più alto. Per le prime categorie è dato dalla qualità del contributo assicurato alla *performance* generale della struttura ed alle competenze professionali e manageriali dimostrate e per i non dirigenti è connesso con la qualità del contributo assicurato alla *performance* dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

In applicazione del principio costituzionale secondo cui il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro, è evidente che la valutazione della *performance* individuale, anche rispetto alla *performance* organizzativa, non può spostarsi troppo su quest'ultima, per evitare di penalizzare una prestazione individuale eccellente a causa di un contesto lavorativo di scarsa qualità.

La valutazione sulla *performance* individuale si esprime poi concretamente con la premialità di cui andremo a parlare e con il trattamento economico definito in sede di contrattazione integrativa e corrispondente alla retribuzione collegata al risultato per quanto riguarda i dirigenti, ed a quella connessa alla produttività, secondo il previgente regime, per quanto concerne i non dirigenti.

### I soggetti della valutazione

La valutazione si svolge secondo un percorso a cascata: il vertice politico che assegna gli obiettivi valuta la classe dirigenziale, sulla scorta della proposta che riceve dall'organismo indipendente di valutazione della *performance*, i dirigenti a loro volta valutano il personale ad essi asse-

gnato.

Ai fini della valutazione, gli organi di indirizzo politico-amministrativo si avvalgono anche delle risultanze dei sistemi di controllo di gestione presenti nell'amministrazione.

È interessante rilevare che il sistema di valutazione poggia su un soggetto fulcro ed aggregante che è appunto la Commissione che opera in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia, in collaborazione con la presidenza del Consiglio dei ministri - dipartimento della Funzione pubblica e con il ministero dell'Economia e delle finanze - dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ed eventualmente in raccordo con altri enti o istituzioni pubbliche.

La Commissione svolge, nel rispetto dell'esercizio e delle responsabilità autonome di valutazione di ogni amministrazione, compiti di indirizzo e coordinamento sulle funzioni di valutazione, assicurando anche un'adeguata trasparenza dei sistemi di valutazione.

È interessante rilevare che nel processo di valutazione assistiamo spesso alla fattispecie del valutatore valutato. Ad esempio, la Commissione, dopo cinque anni dalla data di costituzione, affida ad un valutatore indipendente il compito di analizzare i risultati conseguiti. Il valutatore deve altresì elaborare un giudizio sull'efficacia della sua attività e sull'adeguatezza della struttura di gestione, anche al fine di formulare eventuali proposte di integrazioni o modificazioni dei propri compiti. L'esito della valutazione e le eventuali raccomandazioni sono trasmessi al ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione e pubblicate sul sito istituzionale della Commissione.

A sua volta la Commissione svolge una sorta di vigilanza sull'operato degli organismi indipendenti di valutazione della *performance* me-

□ **Chi è fuori dalle regole**

**Quando non vale la differenziazione in fasce**

- personale dipendente: se il numero dei dipendenti in servizio nell'amministrazione non è superiore a 8;
- dirigenti: se il numero dei dirigenti in servizio nell'amministrazione non è superiore a 5.

**Clausola di salvaguardia**

È previsto comunque che debba essere garantita l'attribuzione selettiva della quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance a una percentuale limitata del personale dipendente e dirigente.

dianche definizione dei requisiti che i relativi componenti devono avere, e mediante il parere che è chiamata a pronunciare sulla nomina dei predetti organismi a cura dei rispettivi organi politici.

**I dirigenti a loro volta sono valutati dal relativo personale** sulla base delle indagini che l'organismo indipendente di valutazione della *performance* è chiamato a svolgere al fine di rilevare la valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale, nonché il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione. Su queste indagini l'organismo risponde alla Commissione.

**Merito e premialità**

Come già specificato, **alla valutazione segue la corresponsione del trattamento economico**. L'art. 45 del decreto legislativo n. 165 del 2001, come modificato dal decreto legislativo n. 150/2009, prevede che **i contratti collettivi definiscono, in coerenza con le disposizioni legislative vigenti, trattamenti economici accessori collegati:**

- a) alla *performance individuale*;
- b) alla *performance organizzativa* con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione;

c) all'**effettivo svolgimento di attività** particolarmente **disagiate** ovvero pericolose o dannose per la salute. Rispetto alla citata disposizione, un elemento di novità rilevante della riforma Brunetta è il principio secondo cui il **trattamento economico accessorio è collegato alla valutazione del personale e non soltanto alla produttività** in ragione di una previsione di legge e non più soltanto in ragione di una disciplina contrattuale. In particolare, una previsione di legge sussisteva già per quanto riguarda la valutazione dei dirigenti. Si tratta adesso di contemplare nell'obbligo di valutazione anche il restante personale. La misurazione della produttività passa, pertanto, necessariamente dalla valutazione della prestazione individuale e non più in via eventuale.

È importante inoltre ricordare che **l'art. 17 del Dlgs n. 150/2001 vieta la distribuzione in maniera indifferenziata** o sulla base di automatismi **di incentivi e premi collegati alla performance** in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi del decreto stesso.

In questo contesto rilevano anche le disposizioni che sanzionano l'assenza dell'adozione dei provvedimenti connessi con il ciclo di gestione delle *performance* con il **divieto di erogazione**

**re la retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici coinvolti**, imponendo addirittura all'art. 10, co. 5, il blocco delle assunzioni di personale o il conferimento di incarichi di consulenza e di collaborazione comunque denominati.

Il **merito** abbiamo detto che costituisce una **colonna portante della riforma**. Si ritiene che un'**incentivazione fondata sul merito** possa **favorire più di ogni altra la maggiore produttività**, realizzando al contempo un intervento di valorizzazione delle eccellenze e delle competenze professionali delle risorse umane.

**La fatidica graduatoria del personale e la differenziazione della retribuzione accessoria**

Ma la normativa dirompente che susciterà senz'altro difficoltà applicative è quella di cui all'**art. 19** che **obbliga ogni amministrazione a redigere una graduatoria del personale dirigenziale**, distinto per livello generale e non generale, e del personale non dirigente.

Detta graduatoria è redatta dall'organismo indipendente, sulla base dei livelli di *performance* attribuiti ai valutati secondo il sistema di valutazione implementato.

La graduatoria prevede una **diversa distribuzione del personale**, tenendo conto che:

- a) il **25%** è collocato nella **fascia di merito alta**, alla quale corrisponde l'attribuzione del 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale;
- b) il **50%** è collocato nella **fascia di merito intermedia**, alla quale corrisponde l'attribuzione del 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale;
- c) il restante **25%** è collocato nella **fascia di merito bassa**, alla quale non corrisponde l'attribuzione di al-

□ **Una valutazione a fasce**

<b>Graduatoria delle valutazioni individuali</b>	L'organismo indipendente, sulla base dei livelli di performance attribuiti ai valutati, stila una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale e del personale non dirigenziale.
<b>Fasce di merito</b>	Nella graduatoria sono individuati differenti livelli di performance ed il personale è distribuito in modo che: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ il 25% è collocato nella fascia di merito alta, cui corrisponde l'attribuzione del 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;</li> <li>■ il 50% è collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l'attribuzione del 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;</li> <li>■ il restante 25% è collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla performance individuale.</li> </ul>
<b>Dirigenti</b>	Anche per i dirigenti si applicano i suindicati criteri di compilazione della graduatoria e di attribuzione del trattamento accessorio, con riferimento alla retribuzione di risultato.
<b>Deroghe</b>	La contrattazione collettiva integrativa può derogare alla percentuale del 25% in misura non superiore a cinque punti percentuali in aumento o in diminuzione, con corrispondente variazione compensativa delle altre percentuali. Sono possibili anche deroghe alla composizione percentuale delle altre due fasce e alla distribuzione tra le medesime fasce delle risorse destinate ai trattamenti accessori collegati alla performance individuale.
<b>Monitoraggio</b>	Il monitoraggio delle deroghe, finalizzato alla verifica del rispetto dei principi di selettività e di meritocrazia, è affidato al Dfp che riferisce in proposito al ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.
<b>Piccole amministrazioni</b>	Le disposizioni relative alle fasce di merito non si applicano al personale dipendente se il numero dei dipendenti in servizio non è superiore a 8 e ai dirigenti se il numero dei dirigenti in servizio nell'amministrazione non è superiore a 5. Va comunque garantita l'attribuzione selettiva della quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance a un percentuale limitata del personale dipendente e dirigente.
<b>Disciplina</b>	Articolo 18 del decreto attuativo.

cun trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale.

La predetta graduatoria si utilizzerà, per quanto riguarda i dirigenti, ai fini dell'**attribuzione della retribuzione di risultato**.

Sono **previste deroghe da realizzare in sede di contrattazione collettiva integrativa** in termini di oscillazioni delle percentuali. Attesa la difficile applicazione nelle realtà di piccole dimensioni, è escluso dalla

descritta normativa il personale dipendente se il numero dei dipendenti in servizio nell'amministrazione non è superiore a 8 e ai dirigenti se il numero dei dirigenti in servizio nell'amministrazione non è superiore a 5.

Rimane fermo l'obbligo delle amministrazioni di garantire l'**attribuzione selettiva della quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio** colle-

gato alla *performance* a una **percentuale limitata del personale dipendente e dirigente**. Da quest'ultima specificazione emerge ancora una volta la necessità di prevedere comunque trattamenti retributivi differenziati.

**Ancora la graduatoria fatidica ai fini della corresponsione dei premi**

La graduatoria descritta al precedente paragrafo è alla base della retribu-

zione accessoria ma è anche il **punto di partenza per il riconoscimento dei premi di merito e di valorizzazione delle professionalità.**

Gli **strumenti premianti** previsti dal legislatore sono: il *bonus* annuale delle eccellenze, il premio annuale per l'innovazione; le progressioni economiche, le progressioni di carriera; l'attribuzione di incarichi e responsabilità; l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale.

Si evidenzia che i **premi aventi un valore finanziario devono gravare sulle risorse disponibili per la contrattazione collettiva integrativa.** Dette risorse sono destinate, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro.

Emerge che la **valorizzazione del merito ruota tutta attorno alla mi-**

**surazione delle performance individuali.** Il sistema di valutazione del personale diventa perciò di fondamentale importanza. La selettività fortemente voluta dal legislatore, espressa attraverso l'individuazione delle tre fasce, è già di difficile attuazione in un contesto in cui è consolidata la prassi di corresponsioni economiche a pioggia. Ancora più difficile può diventare una sua accettazione se i sistemi di valutazione non sono costruiti in maniera tale da valorizzare realmente le *performance* migliori.

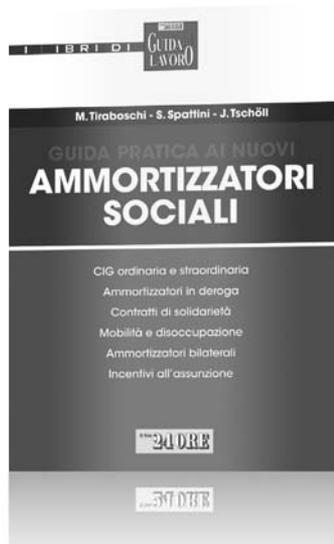
Si sottolinea infine che **anche i percorsi di carriera sono in buona parte costruiti attorno alle performance.** Basti pensare che la valutazione positiva conseguita dal dipendente, con posizionamento nella fascia di merito alta, per almeno tre anni consecutivi o per almeno cinque annualità non consecutive, costituisce titolo rilevante ai fini della pro-

gressione economica e dell'attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore.

Neppure la contrattazione integrativa potrà fare molto considerato che l'art. 40 novellato del Dlgs n. 165 del 2001 prevede che la contrattazione integrativa debba destinare al trattamento economico accessorio collegato alla *performance* individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato. Si aggiunge che anche il trattamento accessorio collegato ai risultati dei dirigenti deve costituire almeno il 30% della retribuzione complessiva del dirigente considerata al netto della retribuzione individuale di anzianità e degli incarichi aggiuntivi soggetti al regime dell'onnicomprensività.

Non ci sono spazi per eludere la portata delle disposizioni. Staseremo a vedere come funzionerà il tutto e se funzionerà. ■

## I LIBRI DI GUIDA AL LAVORO



### GUIDA PRATICA AI NUOVI AMMORTIZZATORI SOCIALI

di M. Tiraboschi, S. Spattini, J. Tschöll

Guida pratica ai nuovi ammortizzatori sociali si propone come utile strumento di lavoro per gli operatori e le imprese intendendo chiarire l'ambito di utilizzo e le procedure relative alle diverse tipologie di ammortizzatori sociali, sia in caso di **sospensione dell'attività produttiva** sia in caso di **licenziamento**, da quelli a regime (CIG, CIGS, mobilità, indennità di disoccupazione), a quelli in deroga (CIG, CIGS e mobilità in deroga), fino agli ammortizzatori di recente introduzione e al cosiddetto "**canale bilaterale**", senza dimenticare di approfondire il nuovo campo di applicazione soggettivo, aperto a tutte le tipologie di **lavoro subordinato, gli adempimenti e le relative sanzioni**, i nuovi strumenti di **condizionalità dei benefici**, nonché gli incentivi per l'assunzione di beneficiari di prestazioni sociali.

Pagg. 320 – € 30,00

Il prodotto è disponibile anche nelle librerie professionali.

Trova quella più vicina all'indirizzo [www.librerie.ilsole24ore.com](http://www.librerie.ilsole24ore.com)

**GRUPPO 24 ORE**

La cultura dei fatti



L'OPINIONE

# PA a prova di performance

di Paolo Onelli \*

Il legislatore non ha perso tempo ed ha messo a punto il primo - e forse più vasto - provvedimento di quelli previsti dalla legge delega n. 15 del 2009 in materia di riforma della pubblica amministrazione. Il Dlgs n. 150 del 27 ottobre scorso è approdato in Gazzetta ed entrerà in vigore il 15 novembre prossimo.

## Le finalità del provvedimento

Il testo contiene norme innovative e potenzialmente destinate a produrre un impatto profondo e durevole nell'amministrazione pubblica italiana. Il contesto politico istituzionale che ha accompagnato il varo di questa importante riforma conta una inimicizia, diffusa nel "senso comune" dei cittadini, nei confronti della più preziosa delle infrastrutture del Paese: quel complesso di uffici pubblici che sono preposti ad interessi e diritti collettivi.

È un dato su cui riflettere. Mai come oggi la "guerra alla burocrazia" unisce esponenti politici ed elettori di tutti gli schieramenti. Noi che amiamo il lavoro nella PA e che ci attestiamo, prudenti, tra coloro che sanno la giustezza delle cose imperfette, non accettiamo un massacro culturale e professionale e vorremmo contribuire con alcune riflessioni a far bene ciò che si deve: ridare dignità al lavoro pubblico e certezza di impegno e di risultati ai cittadini.

## La fotografia del decretone

Nei primi tre articoli del Dlgs sono riassunti obiettivi e principi condivisi e necessari: efficienza, trasparenza, integrità e responsabilità sono valori imprescindibili.

Ad un esame più ravvicinato emerge la reciproca interazione delle tre parti del testo: una per la performance e il sistema di valutazione; una per i meriti, le premialità, le nomine e gli avanzamenti di carriera dei dirigenti ed una per il ruolo della contrattazione, le responsabilità e i procedimenti disciplinari.

Ci soffermeremo, in particolare, sulla prima parte del provvedimento che merita qualche riflessione orientata a promuovere un intervento tecnico chiarificatore che pare necessario alla funzionalità del dispositivo affinché se ne realizzino gli intenti riformatori.

## Il ciclo della performance

Gli artt. da 4 a 10 del Capo II descrivono il "ciclo della performance". Tale ciclo assurge, giustamente, a modello di funzionamento generale delle PA. Vengono, inoltre, definiti i soggetti responsabili di tale processo.

Il filo conduttore è teso a riannodare le responsabilità della politica e quelle dell'amministrazione al comune obiettivo di migliorare la produttività e la trasparenza a vantaggio dei cittadini e degli utenti. Sono, dunque, definiti i principi, gli obiettivi e gli indicatori che debbono guidare un'attività fondamentale per lo scopo perseguito: quelli di una corretta programmazione degli interventi.

Secondo tale schema, tutti i protagonisti della programmazione e della realizzazione si sottopongono ad attività di misurazione e valutazione i cui esiti debbono essere messi a disposizione dell'opinione pubblica. Ciò vale non solo per i dirigenti ma per tutti i dipendenti pubblici cui si riferiscono non solo le

norme sulla misurazione e valutazione ma anche quelle dei riconoscimenti e dei premi per la produttività dimostrata. I bravi dipendenti debbono essere riconosciuti e premiati e quelli che hanno il vizio di lavorare poco, e male, invece no.

Elementare. Ma lo sforzo di riorganizzare la PA secondo modelli capaci di realizzare questo semplice assunto è davvero grande e richiederà molti atti di coraggio.

Le norme contenute nel successivo Capo III, infatti, definiscono quello della trasparenza quale vero e proprio livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. Per ragioni di evidente teleologia, anche le disposizioni del Capo II potrebbero rientrare nella definizione di livello essenziale, anche se appare convincente la loro qualificazione come "principi generali dell'ordinamento".

Del resto, se la regola generale è quella secondo la quale un'amministrazione che non programma non può essere convenientemente trasparente e valutabile, ne deriva che non possono esserci amministrazioni che facciano a meno di programmare secondo gli indirizzi generali definiti dalla legge.

È principio etico - prima che giuridico - che alla trasparenza ed alla valutazione non si sottragga alcuna amministrazione. Speriamo fortemente che questo principio non sia messo in discussione.

È inoltre apprezzabile il ruolo importante riservato alla dirigenza pubblica in materia di programmazione.

\* Direttore del Secin

ne. Circostanza che si evince dalla lettura degli artt. 5 e 6, dove è descritto un **processo "bottom up"** che assicura il pieno coinvolgimento del personale, dirigente e non, sia in fase di predisposizione degli obiettivi, che in fase di monitoraggio delle attività relative all'interno di un processo di confronto aperto e leale con il vertice politico.

Di grande impatto, dunque, sono le norme che obbligano le amministrazioni pubbliche al **massimo della trasparenza** in termini di risultati ottenuti. L'articolato incardina la possibilità di erogazione delle retribuzioni di risultato per i dirigenti ad un funzionamento totalmente trasparente delle PA, verificato dal completo assolvimento di tutti gli obblighi che il provvedimento prevede in capo alle medesime: senza compromessi.

Al punto che qualche **timido dubbio in materia di privacy** potrebbe anche sorgere. L'art. 10 intende opportunamente riassumere la sequenza dei documenti del ciclo della *performance* nel tentativo, assai arduo, di razionalizzare una materia che è divenuta negli ultimi anni un vero e proprio garbuglio: tra note preliminari, atti di indirizzo, priorità politiche triennali, direttive annuali e relativi obblighi di consuntivazione la PA italiana sembrerebbe piuttosto malata di un **eccesso di atti di programmazione**. Bene dunque, pur se con qualche precisazione, la scansione dettata dal testo e bene anche l'**opportuna previsione** del meccanismo **della revisione periodica degli obiettivi programmati**.

#### **I soggetti**

Nel Capo IV vengono descritti ampiamente i soggetti **protagonisti del processo di misurazione e valutazione della performance**. Non si può fare a meno di sottolineare la **forte discontinuità** rappresentata dalla previsione di una vera e propria **"Autorità indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche"** con **compiti di coordinamento fortenei confronti di analoghi "Organismi indipendenti di valutazione della performance"** da istituir-

si presso tutte le amministrazioni pubbliche gravate di compiti di *auditing* e monitoraggio del sistema.

Sono gli organismi che **ereditano le funzioni dei "vecchi" Secin**, ma che **vedono spinte le proprie prerogative** fino a farvi rientrare quelle che consentirebbero indagini per capire il livello di benessere organizzativo garantito ai dipendenti oltre che quelle, naturalmente, necessarie alla promozione della trasparenza, dell'integrità nonché di modelli organizzativi più moderni ed efficienti. Tutto bene dunque? Non proprio. Proprio nella descrizione dei rapporti tra gli Organismi indipendenti e l'Autorità indipendente e tra questi ed i vertici politico-amministrativi un po' di chiarezza si impone. Il "vecchio" Dlgs n. 286 definiva i **Secin**, qualificandoli quali **strumenti ausiliari del vertice politico** cui dovevano riferire - **"riservatamente"** - sugli andamenti delle proprie attività di monitoraggio. Il testo del Dlgs "150" fa cadere questi veli, definendo una **trasparenza "all round"** a tutto vantaggio della **"buona politica"**, della **"buona amministrazione"** e di una migliore informazione dell'opinione pubblica.

Tuttavia non c'è dubbio che sia nella fase di programmazione degli obiettivi che in quella di revisione degli stessi ed ancor più in fase di monitoraggio e di concreta attivazione dei sistemi di valutazione l'**attività degli organismi indipendenti** di valutazione della *performance* debba essere **strettamente connessa con il ruolo e la responsabilità del vertice politico**.

Per questo non appare opportuna la mancata previsione - per le amministrazioni dello Stato - della permanenza di tali organismi all'interno degli uffici di diretta collaborazione del vertice politico di cui all'art. 14 del Dlgs n. 29/1993. Peraltro, non si vede come possa essere diversamente dal momento che dalla lettura del testo non appare superata la necessità che **tali organismi indipendenti** di valutazione della *performance* siano, da un lato, **soggetti agli indirizzi che promanano dall'Autorità indipendente** - giustamente collocata alla presidenza del Consiglio

dei ministri - e, dall'altro, continuino a far **parte degli uffici di diretta collaborazione del vertice politico in posizione di indipendenza operativa** rispetto a qualsivoglia centro di responsabilità amministrativa. Tanto vale spingersi a ripristinare le norme dettate dall'art. 31, co. 2, del Dl n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006 in tema di dotazione organica di questi veri e propri uffici.

Ciò anche ove si consideri la **natura collegiale del vertice** - identificato in tre esperti di chiara fama in materia di gestione manageriale e valutazione delle PA - che dovrà avvalersi di una **struttura tecnica di riferimento** che abbia una qualche consistenza. Ciò in assoluta coerenza con quanto disposto dal co. 2 dell'art. 10 della legge "15", nella parte in cui dispone il rafforzamento dell'autonomia e delle capacità operative dei servizi di controllo interno.

#### **Le fasce di performance**

Qualche perplessità, per concludere, suscita la lettura delle disposizioni dettate al successivo **art. 19** laddove, al **co. 2**, si prevede di distribuire il personale in **tre fasce di performance** **alta, media e bassa**. Qui il punto dolente non è, evidentemente, il sistema delle fasce - già ampiamente e validamente sperimentato da molte amministrazioni - ma la **predeterminazione delle percentuali** di coloro che andranno in fascia alta, media o bassa.

La **scelta**, francamente, **sfugge alla comprensione razionale**. In base alle risorse disponibili e poste tre fasce di rendimento non appare utile, e neanche credibile, definire a priori quale sarà la quantità di persone che potranno collocarsi in una fascia di rendimento alta, media o bassa.

Dal momento che **tale misurazione**, in una quindicina di articoli precedenti, si è detto **dovrà impegnare**, con serietà e serenità di giudizio, **un articolato sistema di soggetti**.

Parrebbe **utile prevedere**, forse più semplicemente, **un sistema di graduatorie** cui riferire le risorse disponibili suddivise in tre fasce. ■

# Più poteri al datore di lavoro pubblico

di Marco Lovo \*

*Il decreto delegato dedica alla dirigenza pubblica il capo II del titolo IV (artt. 37-47), oltre a specifiche disposizioni inserite nella regolamentazione di altri istituti oggetto della novella. A parte la norma di apertura di tale capo, che enuncia le finalità della riforma, riprendendo pedissequamente il contenuto dell'art. 6, co. 1, della legge delega del 4 marzo 2009, n. 15, il resto delle disposizioni modificano o integrano le norme contenute nel Dlgs n. 165/2001*

## Le disposizioni in materia di dirigenza

*Ambito di applicazione della riforma*  
Intervenendo sulle norme del testo unico, il decreto delegato si pone, quindi, in linea di continuità con la visione monista e centralizzata che ha caratterizzato la disciplina della dirigenza pubblica contrattualizzata: come le norme del testo unico, infatti, anche quelle del decreto delegato sono applicabili, in via diretta ed immediata, **alle sole amministrazioni statali**, mentre per le altre amministrazioni pubbliche costituiscono norme di principio alle quali esse dovranno adeguare i propri ordinamenti secondo quanto previsto dall'art. 27, comma 1, del medesimo testo unico.

## Finalità della riforma

Non è facile poter ridurre ad unità le ragioni di un intervento che riguarda più aspetti del rapporto di lavoro dirigenziale. Tuttavia, accingendoci a dare contezza, in questa sede, delle **principali modifiche apportate dalla riforma in materia di dirigenza**, senza poter approfondire i singoli isti-

tuti, è possibile indicare, quanto meno a fini espositivi, quella che appare essere una linea direttrice, una sorta di *fil rouge* che percorre e ispira nel suo complesso l'opera di *restyling* che il legislatore ha inteso realizzare.

La riforma appare, infatti, protesa a **garantire l'autonomia delle funzioni dirigenziali**, ampliando le tutele nei confronti del dirigente dal rischio di condizionamenti esterni che potrebbero compromettere l'imparzialità della sua azione e quindi pregiudicare il buon andamento dell'amministrazione nel cui interesse opera.

La predisposizione di talune garanzie a protezione del dirigente dovrebbe consentire di superare alcune delle criticità che si sono manifestate nell'ormai decennale esperienza di contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico sotto un duplice versante: da un lato, nei confronti delle organizzazioni sindacali e, dall'altro, nei confronti degli organi politici.

## Autonomia del dirigente nei confronti delle organizzazioni sindacali

Sotto il primo aspetto, il decreto delegato mira a contenere l'intervento del-

le organizzazioni sindacali nell'attività di gestione e, in particolare, nella sfera di micro organizzazione, che si vuole preservare all'autonoma competenza e responsabilità del dirigente.

La modifica dell'art. 5, comma 2, del Dlgs n. 165/2001 introdotta dall'art. 34, comma 1, lett. a) del decreto delegato dà concretezza a tale obiettivo, disponendo che *"nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva la sola informazione ai sindacati, ove prevista nei contratti di cui all'articolo 9"*.

Tale norma deve essere letta in combinato disposto con le modifiche apportate dall'art. 36 del decreto delegato all'art. 9 del Dlgs n. 165/2001, che ora testualmente recita: *"fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, i contratti collettivi nazionali disciplinano le modalità e gli istituti della partecipazione"*. Viene, dunque, soppresso l'inciso che, nella formulazione previgente della norma, consentiva alla contrattazione collettiva di prevedere istituti di partecipazione delle organizzazioni sindacali *"anche con riferimento agli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro"*.

\* Avvocato

□ **Materie di competenza dirigenziale escluse dalla contrattazione (ex artt. 5, 16 e 17, Dlgs n. 165/2001 come modificato dal decreto attuativo)**

- la gestione delle risorse umane;
- la direzione e organizzazione del lavoro, ivi comprese:
- la valutazione del personale, in piena autonomia, anche ai fini della retribuzione per la produttività della prestazione, nonché ai fini della progressione professionale;
- il potere disciplinare, nei limiti previsti dal decreto legislativo;
- l'individuazione delle competenze e delle professionalità necessarie allo svolgimento dei compiti dell'ufficio;
- la mobilità all'interno degli uffici, nel rispetto di criteri oggettivi e di trasparenza delle scelte effettuate.

Si tende ad **eliminare**, quindi, qualunque appiglio normativo che possa giustificare l'**intrusione da parte delle organizzazioni sindacali negli atti di competenza del dirigente**, ad eccezione della sola informativa, ove prevista dai contratti collettivi, che resta l'unica possibile forma di partecipazione nelle materie in questione.

A scanso di potenziali, ulteriori equivoci, è aggiunto inoltre un periodo finale all'art. 5, comma 2, in virtù del quale *“rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici”*.

L'eventualità della stipulazione di un contratto collettivo nelle materie inerenti al potere organizzativo e gestionale del dirigente, già risolta in senso negativo sulla base delle norme sopra menzionate, è ulteriormente esclusa dall'art. 40, comma 1, del Dlgs n. 165/2001, come modificato dall'art. 54 del decreto delegato.

Tale norma dispone, infatti, che la contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro nonché le materie relative alle relazioni sindacali. Sono, invece, escluse dalla contrattazione collettiva, peraltro con indicazione non tassativa (come si desume dal fatto che esse vengono indicate *“in particolare”*) **“le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali**

*ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali nonché quelle di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 23 ottobre 1992, n. 421”*.

La linea di confine che non può essere valicata dalla contrattazione collettiva è dunque definita con sufficiente nettezza; ed a presidio del rispetto di tale demarcazione vi è la sanzione di nullità in caso di violazione di tali disposizioni aventi natura imperativa.

L'obiettivo di bandire dall'esercizio dei poteri del dirigente ogni possibile commistione o interessenza con le organizzazioni sindacali ha spinto, inoltre, il legislatore ad intervenire non soltanto ponendo delle barriere alla partecipazione sindacale e alla contrattazione collettiva, ma anche introducendo, in attuazione dei principi enucleati dalla legge delega, un'**ipotesi specifica di incompatibilità** che possa ulteriormente far fronte a tale esigenza.

Non possono essere conferiti, infatti, secondo quanto previsto dall'art. 53, comma 1-bis, introdotto dall'art. 52, comma 1, lett. a) del decreto delegato, *“incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni”*.

Sulla base di tale previsione, si vuole impedire, pertanto, che vengano ad

assumere la carica di dirigenti del personale (questo sembra essere preferibilmente il senso da attribuire alla generica definizione del decreto legislativo) coloro che abbiano ricoperto in tempi recenti cariche nell'ambito delle organizzazioni sindacali (o dei partiti politici).

*Tutela del dirigente nei confronti degli organi di governo*

La tutela della posizione del dirigente viene, inoltre, rafforzata anche sul versante dei rapporti con gli organi di governo, nel tentativo di individuare un punto di equilibrio ottimale tra l'esigenza di garantire *“la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico in ambito amministrativo”* (si veda l'art. 37 del decreto delegato) e l'espletamento dell'attività di gestione da parte della dirigenza secondo i canoni, costituzionalmente sanciti, dell'imparzialità e del buon andamento. Nella ricerca di questo difficile punto di equilibrio costituiscono importanti punti di riferimento gli orientamenti della Corte costituzionale (si vedano, in particolare, le sentenze 23 marzo 2007, n. 103 e 104; 20 maggio 2008, n. 161; 24 ottobre 2008, n. 351); che, con metodologia piuttosto inusuale, vengono genericamente richiamati nella stessa norma di apertura del capo del decreto riservato alla dirigenza. Secondo tali pronunciamenti, il principio di buon andamento e di imparzialità, sancito dall'art. 97 Cost., costituisce un valore essenziale cui deve uniformarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici.

L'applicazione della disciplina privatistica al rapporto di lavoro del dirigente pubblico risponde, dunque, ad un principio di efficienza dell'amministrazione, che è compatibile con il quadro dei valori costituzionali (si veda Corte cost. 25 luglio 1996, n. 313), ma non può essere disgiunto dal perseguimento dei principi di buon andamento e di imparzialità cui resta preordinata l'azione amministrativa.

Il rispetto di tali principi implica, pertanto, la necessità di apprestare tutele e garanzie specifiche alla posizione del dirigente, per assicurare l'indipendenza del suo agire, e quindi "per avere un'amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non un'amministrazione di partiti" (Corte cost. n. 104/2007).

Il dirigente deve essere posto nelle condizioni di poter operare in funzione degli interessi generali, e per far questo occorrono regole che possano tutelare il dirigente dal condizionamento degli organi di governo e garantire che egli possa essere valutato secondo i risultati conseguiti e le capacità dimostrate e non sulla base del suo grado di affinità con le forze politiche di volta in volta detentrici dei poteri di indirizzo e di controllo dell'ente.

La tutela del dirigente deve essere, in particolare, apprestata nelle fasi in cui maggiormente egli si trova esposto alla volontà degli organi politici, ossia nelle fasi di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali, nonché nell'ambito dell'accertamento della responsabilità dirigenziale o disciplinare: in queste fasi vi è la necessità di assicurare che le decisioni degli organi di governo si conformino ai principi del giusto procedimento, e quindi conseguano ad un confronto dialettico con il dirigente, ne assicurino il diritto di difesa e si concludano con un atto motivato in modo che la scelta effettuata sia trasparente e verificabile.

*Conferimento degli incarichi dirigenziali e criteri di scelta*

Nel tentativo di perseguire queste fi-

nalità enunciate a più riprese dalla Corte costituzionale, il decreto delegato detta talune specifiche regole per quanto attiene al conferimento degli incarichi dirigenziali e ai criteri di scelta da applicare ai fini dell'individuazione del destinatario dell'incarico medesimo.

Quanto ai **criteri di scelta**, l'art. 19 del Dlgs n. 165/2001, come modificato dall'art. 40, comma 1, lett. a) del decreto delegato, riproduce in parte i criteri già previsti dalla formulazione previgente, relativi alla natura e caratteristica degli obiettivi prefissati, alle attitudini e capacità professionali (oltre alla complessità della struttura interessata), valorizzando, tuttavia, rispetto a quanto previsto in precedenza, i **risultati conseguiti** e la **valutazione riportata** dal dirigente nonché le specifiche esperienze organizzative possedute e maturate anche all'estero, purché attinenti all'incarico da assegnare.

In merito alla scelta, che deve essere effettuata sulla base dei criteri enunciati, vengono introdotti **vincoli di ordine procedurale** ai quali le amministrazioni dovranno attenersi: ai fini del conferimento dell'incarico, infatti, l'ente dovrà rendere, anzitutto, conoscibili, mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica e gli specifici criteri di scelta che verranno seguiti per il conferimento dell'incarico. Una volta assolti tali oneri di pubblicità, l'amministrazione dovrà acquisire le disponibilità dei dirigenti interessati e valutarle.

In questo modo, il legislatore ha voluto assimilare il procedimento da seguire per il conferimento dell'incarico ad una procedura non concorsuale, bensì di tipo comparativo, in consonanza con i principi espressi dai recenti pronunciamenti della Corte di cassazione (si veda Cass. civ., sez. lav., 14 aprile 2008, n. 9814).

L'affidamento dell'incarico dovrebbe,

quindi, scaturire, in esito a tale procedura, da un raffronto tra più candidati e tra i requisiti professionali da costoro rispettivamente maturati.

*Conferma dell'incarico alla scadenza o in dipendenza di riorganizzazioni dell'ente*

La tutela predisposta dal decreto delegato nei confronti del dirigente non si arresta soltanto al momento del conferimento dell'incarico, ma riguarda anche la fase di espletamento del medesimo e la sua eventuale conferma alla scadenza.

Adeguandosi, anche sotto questo profilo, agli **orientamenti espressi dalla Corte costituzionale**, ed in particolare al principio di tendenziale continuità nell'espletamento degli incarichi dirigenziali, l'art. 40, comma 1, lett. b) del decreto delegato inserisce un comma 1-ter all'art. 19, in virtù del quale l'incarico può essere revocato anticipatamente soltanto nei casi in cui venga a configurarsi una delle ipotesi di responsabilità dirigenziale disciplinate dall'art. 21, comma 1, del Dlgs n. 165/2001 e con le modalità ivi previste.

Ove, invece, non si intenda confermare l'incarico del dirigente alla scadenza, al di fuori dei casi in cui la mancata conferma dipenda da una valutazione negativa, l'amministrazione deve dare **idonea e motivata comunicazione al dirigente stesso**, con un preavviso congruo, indicandogli quali siano i posti disponibili per un nuovo incarico.

**Stesso tipo di tutela** anche nel caso in cui la mancata conferma dell'incarico avvenga a seguito di processi di riorganizzazione dell'ente.

Il rispetto del principio del giusto procedimento, a tutela della posizione del dirigente, ha spinto, inoltre, il legislatore a introdurre, nell'ambito del procedimento per l'accertamento della responsabilità dirigenziale, disciplinato dall'art. 21, comma 1, del Dlgs n. 165/2001 (come modificato dall'art. 41, comma 1, lett. a), l'ob-

**bligo di previa contestazione del mancato raggiungimento degli obiettivi** o della inosservanza delle direttive nonché la garanzia dell'effettività di un contraddittorio che possa consentire al dirigente di esprimere il proprio diritto alla difesa: oneri, peraltro, già previsti nell'originaria formulazione di tale norma prima che fossero espunti dalle modifiche apportate dalla legge n. 145/2002.

A fronte di un rafforzamento delle tutele nell'ambito del rapporto di lavoro dirigenziale, il decreto delegato prevede, invece, un depotenziamento del ruolo del Comitato dei garanti nel procedimento finalizzato all'adozione delle misure conseguenti all'accertamento della responsabilità dirigenziale.

L'art. 22, comma 1, come modificato dall'art. 42 del decreto delegato, dispone, infatti, che i provvedimenti di cui all'art. 21, comma 1, siano adottati "*sentito*" il Comitato dei Garanti. In questo modo, il parere espresso viene ad assumere natura consultiva, mentre la precedente formulazione della norma ("*previo conforme parere*") aveva fatto propendere per la vincolatività del parere reso.

Cambia, peraltro, oltre alla composizione del Comitato (di cui fanno ora parte un consigliere della Corte dei conti e quattro componenti designati rispettivamente uno dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità della pubblica amministrazione; uno dal ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione e due scelti tra dirigenti di uffici dirigenziali generali di cui almeno uno appartenente agli organismi indipendenti di valutazione), anche il termine per l'emissione del parere, che viene esteso da trenta a quarantacinque giorni dalla richiesta.

*Ampliamento dei poteri del dirigente*  
Al rafforzamento delle tutele del dirigente si accompagna, inoltre, un ampliamento, sia pure limitato, delle funzioni dirigenziali previste dagli artt. 16 (per i dirigenti generali)

e 17 (per quelli non generali) del Dlgs n. 165/2001.

La novella prevede, infatti, tra l'altro, una **compartecipazione dei dirigenti**, sia generali che non generali, nell'**individuazione delle risorse e dei profili professionali** necessari allo svolgimento dei compiti degli uffici di rispettiva competenza e attribuisce espressamente alla dirigenza il **compito di valutare** il personale assegnato ai propri uffici, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché ai fini della corresponsione di indennità e premi incentivanti.

L'assegnazione del ruolo di valutatore, pur desumibile anche dal sistema previgente, consente al dirigente di disporre di una "leva" nei confronti del personale addetto agli uffici di sua competenza che gli dovrebbe consentire di premiare i dipendenti che realizzano *performance* positive e si fanno parte attiva nel perseguimento degli obiettivi. Anche l'estensione del **potere disciplinare** che il dirigente può esercitare nei confronti del dipendente, prima limitato alle sole sanzioni del rimprovero verbale e della censura, ed ora ampliato fino alla sospensione inferiore o pari a dieci giorni (si veda l'art. 55-*bis*, commi 1 e 2, del Dlgs n. 165/2001 introdotto dall'art. 69 del decreto delegato), contribuisce a dare ulteriore effettività ed incisività nel rapporto con gli addetti al proprio ufficio, rispetto ai comportamenti inadempienti da costoro posti in essere, in vista del raggiungimento degli obiettivi prefissati.

*Effetti del mancato raggiungimento dei risultati*

L'autonomia che il dirigente viene ad avere nell'esercizio delle proprie prerogative, come detto ulteriormente estese dal decreto delegato, ha come "contropartita" il fatto che il dirigente sia chiamato a rispondere dei risultati degli uffici cui è preposto, non soltanto nei termini e per gli effetti indicati dall'art. 21, comma 1, del Dlgs n. 165/2001, ma anche in

virtù di specifiche ed ulteriori disposizioni.

Particolarmente incisiva, da questo punto di vista, è la norma contenuta nell'art. 24, comma 1-*bis*, del Dlgs n. 165/2001, come modificata dall'art. 45, comma 1, lett. *b*) del decreto delegato (non applicabile alla dirigenza del servizio sanitario nazionale), secondo cui il **trattamento accessorio collegato ai risultati** deve costituire **almeno il 30%** della retribuzione complessiva del dirigente al netto della retribuzione individuale di anzianità e degli incarichi aggiuntivi soggetti al regime dell'onnicomprendività.

Al fine di dare effettività a tale previsione, è previsto, inoltre, che i contratti collettivi incrementino progressivamente la componente legata al risultato, in modo da adeguarsi a quella sopra indicata entro la tornata contrattuale successiva a quella decorrente dal 1° gennaio 2010.

Sul dirigente incombe, inoltre, un **dovere di vigilanza** sul rispetto, da parte dei propri uffici, degli **standard quantitativi e qualitativi** fissati dall'amministrazione: in caso di violazione, che possa essere imputata a colpa del dirigente, di tale dovere, il comma 1-*bis* dell'art. 21 del Dlgs n. 165/2001, introdotto dall'art. 41, comma 1, lett. *b*) del decreto delegato, ha previsto una specifica ipotesi sanzionatoria che si aggiunge alle fattispecie di responsabilità dirigenziale previste dal comma 1 del medesimo articolo, e che consiste nella **decurtazione della retribuzione di risultato**, sentito il Comitato dei garanti (anche in questa ipotesi, dunque, con parere di tipo consultivo), di una quota, commisurata alla gravità della violazione, **fino all'80 per cento**.

*Modifiche alla disciplina degli incarichi agli esterni*

Un altro aspetto, sul quale interviene il decreto delegato, concerne gli **incarichi dirigenziali a termine con-**

**feriti a soggetti esterni** all'amministrazione.

A questo proposito, non viene dato seguito al criterio direttivo indicato nella legge delega di stabilire una riduzione di tali incarichi (si veda l'art. 6, comma 2, lett. h).

Vi è, tuttavia, una precisazione sul contingente complessivo di personale esterno, che resta fissato, come detto, nelle percentuali già previste dai commi 4, 5-bis e 6 dell'art. 19 del Dlgs n. 165/2001 (quelle previste dal comma da ultimo citato vengono estese anche agli incarichi di Segretario generale e di capo di dipartimento: si veda l'art. 40, comma 1, lett. d). Tale precisazione riguarda l'**arrotondamento del quoziente**, che risulti dall'applicazione di tali percentuali, all'unità inferiore, se il primo decimale è inferiore a cinque, e all'unità superiore, se uguale o superiore a cinque.

Per il resto, le modifiche del decreto consistono essenzialmente nel richiedere, per gli incarichi previsti dal comma 6 dell'art. 19, di **motivare in modo esplicito le ragioni per le quali si intende attingere a professionalità esterne** all'ente in possesso di particolare e comprovata qualificazione professionale, e di consentire il ricorso alle stesse nelle sole ipotesi in cui non sussistano all'interno dell'amministrazione, che intende procedere all'assegnazione degli incarichi in questione, persone dotate di tale qualificazione.

Rispetto a tali incarichi, come pure a quelli conferiti a personale dipendente di amministrazione diversa da quella che lo assegna ovvero dipendenti da organi costituzionali, il decreto delegato **elimina la norma che ne prevedeva la cessazione decorsi novanta giorni dal voto di fiducia al Governo** (si veda l'art. 19, comma 8, del Dlgs n. 165/2001, come modificato dall'art. 40, comma 1, lett. g) del decreto delegato).

Anche a questo proposito, pertanto,

il decreto delegato si uniforma ai pronunciamenti della Corte costituzionale, che ha esteso i principi espressi nella sentenza n. 103/2007 anche ai dirigenti con contratto a termine esterni all'ente (si veda la sent. n. 161/2008): la natura esterna dell'incarico, infatti, non costituisce, secondo la Corte, un elemento in grado di diversificare in senso fiduciario il rapporto di lavoro dirigenziale, che deve essere regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa.

#### *Sistemi di accesso alla qualifica di prima fascia*

Degna di nota, infine, è la previsione contenuta nell'art. 28-bis del Dlgs n. 165/2001, aggiunto dall'art. 47 del decreto delegato, in materia di **accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia**.

Tale norma prevede che il **50% dei posti** che si rendano disponibili ogni anno per la cessazione dal servizio dei soggetti incaricati sia effettuata **tramite concorso pubblico per titoli ed esami** sulla base di criteri generali stabiliti con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, previo parere della Scuola superiore della pubblica amministrazione.

Al concorso possono essere ammessi coloro che abbiano maturato almeno cinque anni di servizio nei ruoli dirigenziali e gli altri soggetti in possesso di requisiti professionali individuati nei bandi di concorso, sulla base delle specifiche esigenze dell'amministrazione e di criteri generali di equivalenza stabiliti con decreto del presidente del Consiglio dei ministri. Al termine del concorso, per i vincitori è previsto un periodo di formazione obbligatoria presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale.

Una quota non superiore alla metà dei posti da mettere a concorso, ove sia richiesta specifica esperienza e

peculiare professionalità, potrà essere ricoperta con contratti di diritto privato a tempo determinato di durata non superiore a tre anni previo espletamento di concorso pubblico.

Il meccanismo di accesso tramite concorso riguarda, come precisato, la metà dei posti disponibili. Per la parte residua, i posti potranno essere ricoperti mediante conferimento di incarichi ai dirigenti di seconda fascia.

A questo proposito, il decreto delegato introduce una significativa novità, in quanto prevede che, **in caso di primo conferimento ad un dirigente di seconda fascia di incarichi di livello dirigenziale generale, la durata dell'incarico è pari a tre anni** (si veda l'art. 19, comma 2, del Dlgs n. 165/2001, come modificato dall'art. 40, comma 1, lett. c).

Poiché il decreto delegato modifica la durata dell'espletamento di incarichi di livello dirigenziale generale o equivalenti necessaria per transitare in prima fascia, elevandola da tre a cinque anni (si veda l'art. 23 del Dlgs n. 165/2001, come modificato dall'art. 43, comma 1, del decreto delegato), se ne desume che saranno **necessari quanto meno due incarichi** al dirigente di seconda fascia per poter effettuare il passaggio alla prima (ad eccezione di coloro cui sia stato conferito l'incarico di direzione di uffici generali prima dell'entrata in vigore del decreto per i quali la durata del periodo per il passaggio alla prima fascia resta fissata in tre anni).

Oltre a tale percorso, i dirigenti di seconda fascia potranno accedere alla prima partecipando al concorso sopra menzionato: in tal caso, è previsto che l'amministrazione che bandisce il concorso tenga "*in particolare conto*" (si presume mediante l'assegnazione di uno specifico punteggio) il personale di ruolo che abbia esercitato per almeno cinque anni funzioni di livello dirigenziale generale all'interno delle stesse. ■

# La gestione del rapporto di lavoro cambia volto

di **Francesco Verbaro** \*

*Organizzazione degli uffici, reclutamento, progressioni di carriera, lavoro flessibile, disciplina delle mansioni, incarichi autorizzati nella nuova disciplina dettata dal decreto attuativo della legge n. 15/2009*

La riforma contenuta nella legge n. 15/2009 e nel decreto legislativo di attuazione affrontano diverse criticità emerse nell'attuazione della riforma degli anni '90. Alcuni aspetti come la valutazione, la contrattazione collettiva, la figura del datore di lavoro o il procedimento disciplinare vengono in maniera ampia e dettagliata investiti dalle modifiche contenute nei provvedimenti di riforma.

Altre materie vengono modificate in maniera più o meno marginale, rinviando ad altra sede, probabilmente, un intervento sistematico sulle stesse.

## L'organizzazione degli uffici

Questa materia non viene interessata dalle disposizioni contenute nella riforma. Molte disposizioni riguardanti l'art. 6 e in generale il tema dell'organizzazione e delle dotazioni organiche sono ormai contenute in diverse leggi finanziarie e decreti legge di razionalizzazione della spesa. L'argomento investe innanzi tutto scelte di macro organizzazione, riguardanti la distribuzione delle funzioni e l'articolazione delle stesse tra i diversi enti e richiederebbe una riflessione e conseguentemente un processo generale di ridisegno delle competenze, che ha registrato forti resistenze.

Il tema delle **dotazioni organiche**, dopo diverse misure puntuali e di principio contenute nei diversi prov-

vedimenti in materia di spesa, succedutisi negli ultimi anni, andrebbe oggi riconsiderato rispetto al mutamento continuo dei fabbisogni e delle eccedenze. Alcune modifiche operano in questa direzione.

All'art. 6 del Dlgs n. 165/2001 viene aggiunto il comma 4-bis, il quale prevede che il contenuto della **programmazione triennale dei fabbisogni** sia elaborato su proposta dei *"dirigenti competenti che individuano i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture cui sono preposti"*.

Tale disposizione non costituisce una novazione sostanziale dell'ordinamento, quanto una **precisazione chiarificatrice** circa le **competenze dei dirigenti** in materia di individuazione dei fabbisogni di personale, al fine di sottrarre tale importante fase di programmazione a forme di partecipazione sindacale collusive, spesso dirette a soddisfare le esigenze di progressione degli *insiders*.

Caratterizza la nuova disposizione anche la finalità che va ricercata nei **profili** individuati, cioè quella di essere *"necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture"*. La modifica va letta in correlazione con le modifiche apportate agli articoli 16 e 17 del Dlgs n. 165/2001, con riferimento alle competenze previste per i dirigenti in relazione all'indi-

duazione delle *"risorse e i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio"*.

Il nuovo quadro normativo consente di far riferimento non solo alla programmazione triennale dei fabbisogni, ma anche alle dotazioni organiche che il comma 4 dell'art. 6 del Dlgs n. 165 del 2001 richiede siano coerenti con le **variazioni delle programmazioni triennali dei fabbisogni**.

L'individuazione dei profili, d'altronde, ha un effetto, innanzi tutto, sulla dotazione organica e quindi sulla programmazione triennale dei fabbisogni, la quale costituisce il documento sulle dinamiche del personale, sia esso a tempo indeterminato che a termine. La dizione **"competenti dirigenti"**, inoltre, fa riferimento a **tutti i dirigenti** e non solo ai responsabili dell'organizzazione o del personale.

Un'altra disposizione interessa direttamente l'organizzazione degli uffici ed è la **modifica all'art. 33 del Dlgs n. 165/2001**, contenuta all'art. 51 del decreto legislativo "Brunetta", la quale simmetricamente prevede (ma potremmo dire ricorda) che **la mancata individuazione da parte del dirigente responsabile delle eccedenze delle unità di personale è valutabile ai fini della responsabilità per danno erariale**. Negli ultimi anni, una serie di norme (vedi legge n. 244/2007, art. 3, co. 30, 31 e

\* Segretario generale del ministero del Lavoro, della salute e della previdenza sociale

32) hanno posto l'attenzione sui processi di riorganizzazione, sulle duplicazioni e le relative eccedenze di personale, per promuovere una migliore distribuzione del personale e far applicare le disposizioni in materia di eccedenza e mobilità collettiva, istituto, come si ricorderà più avanti parlando della mobilità collettiva, poco utilizzato nel settore pubblico.

### **Il reclutamento e le progressioni di carriera**

La legge delega di riforma riserva poco spazio al tema del reclutamento se non con riferimento a due aspetti specifici. Il primo riguarda la possibilità di tenere conto nei concorsi del luogo di residenza dei concorrenti con riferimento a servizi per i quali tale requisito risulti strumentale. Una disposizione di non facile interpretazione, oltre che di dubbia costituzionalità, qualora venisse applicata prevedendo l'esclusione di candidati appartenenti ad altre regioni o aree o la precedenza dei candidati residenti nell'area di riferimento dell'amministrazione precedente. Il secondo argomento riguarda un tema specifico che non ha trovato spazio nel decreto attuativo ed attiene all'estensione dell'obbligo di permanenza in servizio nella sede di assunzione per cinque anni, già vigente all'art. 35 del Dlgs n. 165/2001, anche per i vincitori delle progressioni di carriera.

In questo quadro si colloca la disposizione che prevede la **scomparsa delle progressioni verticali** e la previsione delle progressioni di carriera. In base all'art. 24 del decreto di attuazione **le progressioni di carriera avvengono attraverso concorsi pubblici** con una **riserva non superiore al 50%** dei posti e nel rispetto delle disposizioni sul titolo di studio richiesto.

Il tema delle progressioni di carriera è stato oggetto di una particolare disciplina volta a contenere il fenomeno degli **organici a "piramide rovesciata"**, generatisi dopo anni di progressioni economiche e giuridiche favorite da una contrattazione attenta esclusi-

vamente alle aspettative di miglioramento economico dei dipendenti e a discapito delle esigenze di buon funzionamento delle amministrazioni.

Innanzitutto, il legislatore si preoccupa di modificare l'art. 52 del Dlgs n. 165/2001 riguardante la "disciplina delle mansioni", con l'obiettivo di chiarire la natura della progressione all'interno dell'area e di quella tra le aree di inquadramento.

Viene **superata l'espressione "sviluppo professionale"**, che ha portato a considerare per alcuni anni le progressioni di carriera come mutamento del rapporto di lavoro, per dare spazio alla selettività delle progressioni economiche e al concorso pubblico con riserva.

Per ovviare a quanto accaduto con i nuovi inquadramenti contrattuali degli ultimi anni, che hanno ridotto le **aree di inquadramento** e limitato l'accesso dall'esterno alle posizioni economiche iniziali, il legislatore all'art. 52 ha previsto che i dipendenti delle pubbliche amministrazioni vengano inquadrati in almeno **tre aree**, consentendo l'accesso alle posizioni economiche apicali dell'area attraverso un **corso concorso bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione**.

Sia l'art. 23 che l'art. 24 contengono discipline che costituiscono principi a cui adeguare i rispettivi ordinamenti entro il 31 dicembre 2010. La disciplina per legge, soprattutto delle progressioni economiche, sottolinea alcuni **principi cardine della progressione che la contrattazione collettiva non può derogare**.

È importante segnalare come i commi 1 e 2 dell'art. 23 del decreto legislativo di attuazione, determinanti la progressione economica, sono individuati dall'art. 31 (norme per gli enti territoriali di adeguamento) come disposizioni a cui adeguare gli ordinamenti degli enti. Le progressioni economiche vengono disciplinate quindi come altri istituti (l'attribuzione di incarichi e responsabilità, l'ac-

cesso a percorsi di alta formazione o il premio di efficienza) innanzi tutto dagli ordinamenti e non solo dai contratti collettivi. D'altronde, il comma 1 del nuovo art. 40 del Dlgs n. 165 del 2001 ("Contratti collettivi nazionali e integrativi") precisa che nella materia delle progressioni economiche **"la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge"**.

Pur con il rinvio presente al comma 1 dell'art. 23 ai contratti collettivi, il decreto si preoccupa di ricordare che **le progressioni economiche sono "attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti"** per area e posizione economica di appartenenza e **"in relazione allo sviluppo delle competenze professionali e ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione"**. La collocazione nella **fascia di merito alta per tre anni consecutivi o per cinque annualità anche non consecutive** costituisce titolo prioritario ai fini dell'attribuzione della progressione economica. Disposizione quest'ultima che trova diretta applicazione nelle amministrazioni centrali dello Stato e negli enti pubblici non economici, con esclusione delle amministrazioni indicate all'art. 31 del decreto legislativo di attuazione.

La contrattazione dovrà definire il concetto di **"titolo prioritario"**, nonché le modalità di computo dei tre anni consecutivi e dei cinque anni non consecutivi. Si tratterà di definire l'equilibrio tra la valutazione delle competenze professionali, il sapere e la valutazione dei risultati conseguiti.

Le novità in materia di progressioni di carriera richiedono altresì un'attenta riflessione sull'impatto che questa procedura di reclutamento con riserva ha sui **regolamenti interni** e, in particolare, sul Dpr n. 487/1994 in materia di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.

Attraverso il meccanismo del concorso pubblico con riserva **la progressione di carriera viene inquadrata inequivocabilmente nell'ambito del reclu-**

**tamento.** Non vi saranno quindi “criteri generali” per la disciplina dello svolgimento delle selezioni per i passaggi tra le aree da sottoporre a relazioni sindacali come la concertazione.

Il meccanismo comporta diverse novità: la presenza di un **bando unico che consente in tal modo l'adeguato e contemporaneo accesso dall'esterno**; l'obbligo del titolo di studio per l'accesso dall'esterno; **una riserva da definire di volta in volta** con riferimento alla stessa area, posizione economica e profilo; **la non retroattività dell'inquadramento**, come veniva previsto talvolta dai contratti collettivi. Con il nuovo meccanismo le amministrazioni dovranno **programmare i propri fabbisogni tenendo conto delle possibilità finanziarie per assumere al contempo interni ed esterni**, qualora ovviamente l'amministrazione lo ritenga opportuno.

Sono comunque da chiarire alcuni aspetti di questo nuovo meccanismo della **riserva**. Innanzi tutto, se la riserva agli interni è riferita solo alla qualifica immediatamente inferiore, oppure, dato il requisito del titolo di accesso dall'esterno, possono essere ammessi anche i soggetti con inquadramento inferiore da valutare coerentemente in maniera differente.

Inoltre, occorre disciplinare la rilevanza della valutazione individuale come titolo. È possibile immaginare una **graduatoria distinta per i “riservatari”** che consenta di dare rilievo, come titolo, alla valutazione individuale e alla collocazione, anche in questo caso, nella fascia di merito alta. La presenza della valutazione individuale, come titolo, dà un carattere speciale alla riserva dei dipendenti dell'amministrazione, che bandisce la procedura di reclutamento. Naturalmente, il dipendente può partecipare a tale bando di concorso anche come non riservatario. La presenza di un titolo, come è la collocazione nella fascia di merito riferita alla *performance* individuale, da valutare per la graduatoria degli interni

rende difficile e non corretta la predisposizione di un'unica graduatoria.

### **La mobilità**

Un altro tema toccato dalla riforma riguarda la mobilità: un istituto che ha subito, negli ultimi anni, diversi interventi non sempre lineari, che hanno reso difficile l'applicazione delle relative disposizioni nelle pubbliche amministrazioni. L'esigenza di chiarire tra le diverse tipologie e finalità della mobilità rimane, e per le amministrazioni comporta la necessità di una **regolamentazione interna della mobilità volontaria**, sia come strumento di programmazione del reclutamento sia come obbligo di verifica delle istanze di mobilità, prima di procedere all'espletamento di procedure concorsuali.

Il legislatore della riforma interviene, innanzi tutto, sulla **mobilità intercompartimentale**, con l'obiettivo di favorirla anche *“al fine di ridurre il ricorso a contratti di lavoro a termine, a consulenze e a collaborazioni”* secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 2, della legge n. 15/2009.

La mancanza di un accordo quadro che consentisse di equiparare i livelli di inquadramento previsti dai diversi contratti di comparto, nonostante qualche tentativo operato dall'Aran sulla base di una specifica direttiva, ha certamente limitato il ricorso alla mobilità intercompartimentale e altresì alimentato fenomeni di contenzioso sulle procedure di inquadramento.

Adesso il decreto delegato inserisce un nuovo articolo, il **29-bis**, in materia di mobilità intercompartimentale con il quale si prevede **l'adozione di un decreto del presidente del Consiglio dei ministri**, previo parere della Conferenza unificata e sentite le organizzazioni sindacali, per individuare una **tabella di equiparazione fra i livelli di inquadramento**. Restano fermi ovviamente i riflessi che i diversi regimi in materia di assunzione hanno sulla mobilità intercompartimentale con riferimento al divieto ad assumere presente, in al-

cuni settori, in maniera restrittiva rispetto ad altri. Su questi aspetti costituisce utile riferimento la circolare n. 4 del 18 aprile 2008 del dipartimento della Funzione pubblica.

Con l'art. 49 del decreto legislativo viene modificato al contempo anche l'art. 30 del Dlgs n. 165/2001, prevedendo una procedimentalizzazione delle **modalità di reclutamento per mobilità**, da distinguere, in forza del successivo comma **2-bis**, dal previo esperimento della **mobilità volontaria** in caso di avvio di nuove procedure concorsuali.

Viene confermato che la mobilità si configura giuridicamente come cessione del contratto di un dipendente ed ha carattere volontario in quanto richiede la volontà dei tre soggetti coinvolti nel procedimento: il dipendente, l'amministrazione di appartenenza e l'amministrazione di destinazione.

Si fa riferimento quindi all'art. **1406 c.c.** sulla **cessione del contratto a prestazioni corrispettive**, che richiede comunque il consenso delle parti.

Dubbi permangono comunque sulla difficoltà di conciliare la continuità del rapporto e il divieto di *reformatio in pejus* con la stipula di un nuovo contratto e un nuovo inquadramento da parte dell'amministrazione ricevente, in particolare se appartenente ad un diverso comparto e/o livello di governo. Al fine di rendere trasparente tale modalità di reclutamento, la nuova disposizione prevede che l'amministrazione *“renda pubbliche le disponibilità dei posti di organico da ricoprire attraverso passaggio diretto di personale da altre amministrazioni”*; fissi preventivamente i criteri di scelta sulla base dei poteri datoriali di cui all'art. 5, comma 2, del Dlgs n. 165/2001; effettui conseguentemente una comparazione.

In questa procedura si fa riferimento solo alla **pubblicità dei posti da ricoprire con la mobilità**, e non a tutti i posti vacanti, così come individuati nella programmazione triennale dei fabbisogni sulla base delle risorse disponibili e dei limiti di spesa.

Necessariamente l'obbligo di pubblicità dei posti destinati alla mobilità richiede l'adozione da parte delle amministrazioni di **dotazioni organiche di dettaglio** con l'individuazione dei fabbisogni per settori e strutture. A questa procedura di reclutamento per mobilità, che deve essere resa trasparente, si aggiunge il "previo esperimento della mobilità", così come disciplinato dal comma 2-bis dell'art. 30, il quale ha generato una significativa giurisprudenza in materia, volta a confermare l'obbligatorietà di tale procedura, rispondente ai principi di economicità e buon andamento dell'amministrazione.

Le amministrazioni pubbliche pertanto debbono procedere ad una regolamentazione di entrambe le tipologie di mobilità volontaria, adottando dei criteri datoriali e disciplinando, nei regolamenti, le modalità di svolgimento della mobilità precedente l'espletamento delle procedure concorsuali.

Il nuovo comma 1-bis dell'art. 30, previsto dall'art. 49 del decreto "Brunetta", apre la possibilità di adottare misure per **agevolare i processi di mobilità** con particolare attenzione alle amministrazioni che presentano carenze di organico. Con decreto del ministro per la Pubblica amministrazione, di concerto con il ministro dell'Economia, potranno essere adottate misure di favore, in termini di **incentivi o di superamento temporaneo di divieti**.

La riforma *de qua* non interviene in materia di **mobilità collettiva** se non, come si ricordava, attraverso una modifica all'art. 33 del Dlgs n. 165/2001 con la quale si precisa come la mancata individuazione delle eccedenze da parte del dirigente responsabile è valutabile ai fini della responsabilità per danno erariale. Una disposizione diretta ad attivare anche nel settore pubblico, sottoposto a continui cambiamenti ed evoluzioni (esternalizzazioni, associazioni, istituzione di nuovi soggetti), le norme privatistica di ricollocazione del personale attraverso la dichiarazione di mobilità di cui alla legge n. 223/1991.

Non semplice la dichiarazione di eccedenza, che certamente dovrebbe competere al responsabile delle risorse umane, ma anche ai dirigenti dei diversi settori, oggi responsabili sia dell'individuazione dei profili necessari, come abbiamo visto dalle modifiche all'art. 6 del Dlgs n. 165 del 2001, sia della individuazione delle eccedenze. Ovviamente, tale procedura richiede un adeguamento delle dotazioni organiche e delle programmazioni triennali in maniera continua e puntuale ai fabbisogni istituzionali dell'ente con esplicito riferimento ai posti, profili e settori.

#### **Le incompatibilità**

Nell'ottica di rafforzare l'indipendenza di alcuni organismi come i nuovi organi di valutazione e di salvaguardare il ruolo di parte pubblica dell'Aran e dei responsabili del personale, la riforma si preoccupa di definire una serie di incompatibilità e, al contempo, di requisiti per la copertura di alcuni ruoli importanti per il funzionamento del sistema di valutazione e per la gestione della contrattazione e del personale tutto. Con riferimento agli **organismi indipendenti di valutazione** l'art. 14 del decreto delegato, ai co. 7 e 8, prevede che **i componenti degli organismi indipendenti abbiano requisiti che verranno definiti dalla Commissione per la valutazione** e che comunque, siano dotati di *"elevata professionalità, ed esperienza, maturata nel campo del management, della valutazione della performance e della valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche"*.

Inoltre, i componenti non possono essere nominati tra i soggetti che rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto rapporti continuativi o di consulenza con le predette organizzazioni sindacali nei tre anni precedenti alla designazione. Disposizioni dirette ad aumentare la **professionalità** dei

componenti di tali organi e, al contempo, la **terzietà e indipendenza**.

Le modifiche all'art. 46 del Dlgs n. 165/2001 in materia di organizzazione dell'Aran prevedono requisiti più stringenti per il Presidente e i componenti del collegio di indirizzo. Il comma 7-bis del citato articolo prevede che non possono ricoprire tali ruoli coloro i quali abbiano incarichi elettivi o cariche in partiti politici o abbiano avuto cariche in organizzazioni sindacali negli ultimi cinque anni. Altresì, **l'incompatibilità si estende anche ai rapporti di collaborazione** con le predette organizzazioni sindacali e politiche. Tale incompatibilità si applica anche agli incarichi dirigenziali presso l'agenzia per la rappresentanza negoziale, dato il delicato ruolo negoziale da questi ricoperto.

Chiude il quadro degli interventi sulle incompatibilità la modifica all'art. 53 del Dlgs n. 165/2001 in materia di "incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi" con riferimento ai compiti di gestione del personale, che non possono essere svolti da coloro i quali rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto con queste organizzazioni rapporti di collaborazione o di consulenza. Una disposizione diretta a rafforzare il ruolo della parte pubblica, rendendola indipendente dalle organizzazioni politiche e sindacali.

Un quadro di norme, quindi, rivolte a **rafforzare il profilo sostanziale e formale del datore di lavoro pubblico** riconoscendo ad esso una serie di poteri e strumenti di rigore e, al contempo, rendendolo maggiormente indipendente dalle ingerenze politiche e sindacali. Un approccio pubblicistico e certamente invasivo ma diretto a realizzare sostanzialmente e non tanto in termini di "fonti" la convergenza tra lavoro pubblico e lavoro privato. ■

# Più legislazione meno contrattazione

di **Massimo Argenziano** \*

*Al via la più rilevante riforma della contrattazione nel lavoro pubblico dal 1992 ad oggi. Allora si puntò al coinvolgimento delle parti sociali e alla valorizzazione del decentramento, con il decreto "150" si assiste al superamento del primato della contrattazione. Con il rischio di privarsi di uno strumento di gestione del personale essenziale ad accompagnare i cambiamenti in tema di produttività, trasparenza e valutazione*

## Considerazioni introduttive

Il commento affidatomi, **in tema di contrattazione collettiva**, è assai complesso e delicato, non tanto sul piano della ricognizione e del coordinamento sistematico delle norme, quanto in riferimento alle **implicazioni** e alle **ricadute dell'intervento riformatore**.

In altre parole, il **progetto politico risulta più ampio ed articolato di quanto il contenuto testuale del decreto lascerebbe prima facie intendere**. Le considerazioni che seguono non hanno quindi la pretesa di affrontare ogni norma ed ogni punto, ma toccheranno **alcuni dei nodi della riforma**, sottoponendo a un **esame critico specifici profili**.

## La disciplina legale della contrattazione

La disciplina legale degli spazi della **contrattazione collettiva nazionale**

**ed integrativa** passa attraverso lo **scheletro del Dlgs n. 165/2001** (c.d. Testo unico, del quale evidenzierò le principali novelle), **come modificato** dalle norme contenute nel titolo IV del **decreto legislativo n. 150** del 27 ottobre scorso.

Il testo traccia una linea di **demarcazione tra le materie demandate alle relazioni sindacali e quelle sottoposte alla legge** e, in tale ambito, **riservate all'autodeterminazione delle pubbliche amministrazioni** tramite *"gli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva la sola informazione ai sindacati, ove prevista nei contratti [...]".* **Rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito**

*degli uffici"* (artt. 34, co. 1, e 5, co. 2, del Tu).

Coerentemente opera il combinato di cui agli artt. 36, co. 1, e 54, co. 1, intervenendo sugli artt. 9 e 40 del Tu, al fine di **escludere la negoziabilità dei poteri dirigenziali**, di cui agli artt. 5, co. 2, 16 e 17 del Testo unico. L'esclusione esplicita costituisce l'*aliquid novi* rispetto al **precedente regime** in cui gli **schemi partecipativi**, derivanti dall'ampia lettura della formula previgente, **potevano consentire di giungere ad accordi**<sup>[1]</sup>, alla stipula di **contratti decentrati**<sup>[2]</sup> e di **contratti c.d. gestionali**<sup>[3]</sup>.

## La ripartizione delle materie

Modificato l'art. 40, co. 1, del Testo unico che recitava *"La contrattazione collettiva si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali"*, la ricerca di un affidabile approdo nella **ripartizione delle materie** ha prodotto due risultati:

■ da un lato, **si è ricalcato il confine tra fonti privatistiche e pubbliche** di cui alla legge n. 421 del 1992, che parte della dottrina, auto-

\* Università degli studi di Genova

- [1] T. Treu, *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego: ambiti e struttura*, in *G.D.L.R.L.*, 1994, pagg. 11 e 23.  
 [2] Viscomi-Zoppoli, *La partecipazione alla organizzazione ed alla gestione dei rapporti di lavoro*, in *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche dal Dlgs n. 29/1993 alla finanziaria 1995*, Commentario, dir. da F. Carinci, Giuffrè, 1995, pagg. 355 e segg.  
 [3] M. D'Antona, *Le fonti privatistiche. L'autonomia contrattuale delle pubbliche amministrazioni in materia di rapporti di lavoro*, in *Foro it.*, 1995, V, 41.

revoles ma minoritaria, riteneva abrogata all'epoca della *seconda privatizzazione*<sup>[4]</sup>, con la riserva di legge per sette materie<sup>[5]</sup>;

■ dall'altro, viene **devoluto alla contrattazione ciò che residua**, tramite una formula invero ambigua, laddove è previsto che la contrattazione determini *“i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro”* nei limiti di legge per ciò che riguarda sanzioni disciplinari, valutazione ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, mobilità, progressioni economiche (art. 54, co. 1).

La scelta si espone ad una **doppia critica**: *in primis*, si rinviene nel decreto n. 150 il **tentativo di un ritorno ad una rigida ripartizione delle fonti**, che già in passato ha dato scarsa prova di tenuta di fronte alle profonde connessioni esistenti tra la sfera organizzativa e quella gestionale dei rapporti di lavoro; secondariamente **si introduce un elemento d'instabilità** con *“l'evanescenza di un termine come 'pertinente' quando si tratti di riferire o meno diritti ed obbligazioni del lavoratore al rapporto di lavoro*<sup>[6]</sup>.

Stabilito il confine sulla produzione, e ricordando come già, *apertis verbis*, il rapporto tra le fonti fosse stato capovolto dalla legge delega n. 15 del 2009<sup>[7]</sup>, è interessante misurare lo spazio deputato all'attività negoziale.

#### Contrattazione nazionale

Ricapitolando sommariamente quan-

to il decreto rimette alla **competenza della contrattazione nazionale** incontriamo:

- in generale, le materie direttamente pertinenti il **rapporto di lavoro**;
- **struttura contrattuale e rapporti tra i livelli negoziali**;
- ambito, materie, vincoli, limiti e procedure dei **contratti integrativi**;
- durata delle **sessioni negoziali decentrate**;
- **durata dei contratti**, garantendo la coincidenza tra la disciplina giuridica e quella economica;
- modalità di **ripartizione delle risorse legate per la contrattazione decentrata** tra le amministrazioni secondo il livello di merito da queste raggiunto;
- definizione del **trattamento economico ed accessorio**;
- modalità, criteri e limiti per l'utilizzo delle apposite **risorse legate alla performance individuale**;
- **valutazione delle prestazioni** ai fini della corresponsione del trattamento accessorio;
- **mobilità e progressioni economiche e di carriera**;
- normativa relativa alle **sanzioni disciplinari**;
- **relazioni sindacali e parte obbligatoria**.

È invece **esclusa l'attività negoziale** per:

- le **materie riservate alla legge**;
- in generale, per gli **atti d'organizzazione**, alta e bassa;
- **individuazione degli uffici di**

**maggior rilevanza e modi di conferimento della titolarità dei medesimi**;

■ **determinazione delle dotazioni organiche**;

■ per tutti gli **atti di gestione** che la legge riserva all'**autonoma determinazione dei dirigenti**.

Per molte materie delegate alla contrattazione esiste già un **articolato ed esaustivo corpus di norme di legge** nei limiti delle quali la contrattazione dovrà svolgersi (a cui si aggiungono i vincoli di finanza pubblica, per ciò che riguarda il trattamento economico). È il caso della valutazione, delle progressioni economiche e di carriera, delle sanzioni disciplinari e della mobilità.

Le **materie per le quali si esclude la negoziabilità**, ad esempio quelle afferenti ad alcune prerogative dirigenziali, possono essere oggetto di forme meno intense di relazione, quali l'informazione, la consultazione e la concertazione, quando ciò sia stabilito nei contratti nazionali (artt. 36, co. 1, e 9, co. 1, del Testo unico). In tema di **trattamento economico** sono introdotte **alcune deroghe al principio di esclusività di competenza contrattuale per l'attribuzione di trattamenti economici** (art. 2, co. 3, del Testo unico), **consentendo che ciò avvenga con atto unilaterale**:

- nell'**ambito decentrato**, quando *“al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica, qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di*

[4] M. D'Antona, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "leggi Bassanini"*, in LPA, 1998, 59.

[5] Responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori; organi, uffici, modi di conferimento della titolarità dei medesimi; principi fondamentali di organizzazione degli uffici; procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro; ruoli e dotazioni organiche nonché loro consistenza complessiva; garanzia della libertà di insegnamento e autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca; disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra PI ed altre attività.

[6] L. Zoppoli, *Problemi giuridico-istituzionali della riforma del contratto collettivo*, 2008.

[7] *“Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge”*, art. 2, co. 2, del Tu, come modificato dall'art. 1, co. 2, della legge n. 15/2009.

un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione nel caso di esercizio provvisorio" (artt. 56 e 40, co. 3-ter, del Tu);

■ nell'ambito nazionale, in sede di ripartizione delle risorse collegate alle performance d'amministrazione (artt. 56 e 40, co. 3-quater, del Tu);

■ nelle more di rinnovo dei contratti nazionali come "tutela retributiva per i dipendenti pubblici" (artt. 59 e 47-bis, co. 1 e 2).

#### *I confini dell'attività negoziale*

L'area inibita all'attività negoziale è amplissima, soprattutto in riferimento agli atti di organizzazione che presentano contenuto e forma assai diversificati, quali regolamenti ed atti amministrativi e normativi, esplicativi di una potestà fortemente connessa alla gestione del rapporto di lavoro<sup>[8]</sup>.

I contratti integrativi incontrano i medesimi limiti, oltre a quanto definito nel livello contrattuale sovra ordinato. In caso di **violazione dei vincoli**, le **clausole sono nulle e sostituite di diritto** ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 1339 e 1419, co. 2, c.c. ed è fatto **obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva** quando si tratti di sfioramento nei limiti finanziari (artt. 54 e 40, co. 3-quinquies).

Ogni contratto collettivo integrativo è **corredato di una relazione tecnico-finanziaria ed illustrativa**, certificata dagli organi di controllo di cui al novellato art. 40-bis, co. 1, del Tu quale **primo atto dell'articolato procedimento** finalizzato alla **verifica della compatibilità dell'uso del-**

**le risorse rispetto ai vincoli finanziari ed all'applicazione dei criteri meritocratici** in materia di valutazione (viene esplicitamente **vietata la distribuzione a pioggia del salario accessorio** e la sua prevalente destinazione alla remunerazione della performance individuale, artt. 54 e 40, co. 3-bis). I contratti integrativi sono **pubblicati sui siti istituzionali delle amministrazioni** anche allo scopo di fornire informazioni utili alla valutazione del funzionamento dei servizi da parte degli utenti (artt. 55 e 40-bis, co. 4).

#### **I controlli**

La materia dei controlli offre lo spunto per spostare l'analisi di superficie ai contenuti di fondo. Il **meccanismo civilistico, ex artt. 1339 e 1419, co. 2, c.c.** è di derivazione giurisprudenziale e dispone la sostituzione automatica delle clausole nulle a tutela per il lavoratore contro l'applicazione di condizioni peggiorative rispetto alla legge, salvo per le norme cogenti poste nell'interesse pubblico.

Nel pubblico impiego, stante l'imperatività delle leggi che non prevedano espressamente il contrario, è invece **utilizzato essenzialmente per evitare il superamento delle condizioni legali che assumono in tal modo carattere d'inderogabilità assoluta**. Il contratto siglato rimane così sotto la **spada di Damocle di un'invalidità parziale** che può rendere inutile, e persino dannoso, il procedimento negoziale, basato su reciproche concessioni e condivisione di contenuti, secondo un equilibrio che può successivamente essere stravolto. Inoltre, **le migliori statuizioni "spuntate" sul trattamento economico, in caso di accertata illegitti-**

**mità, saranno oggetto di recupero nella sessione contrattuale successiva** (artt. 54 e 40, co. 3-quinquies).

Questo elemento d'incertezza è, per così dire, "mitigato" dal fatto che gli **spazi negoziabili in sede decentrata** risultano **assai compressi tra vincoli contrattuali e moduli autoritativi ed unilaterali**. In buona sostanza, **permangono ambiti dettagliatamente giuridificati**, corrispondenti ad aree che nel lavoro privato appartengono alla libera determinazione del datore di lavoro ed alla libertà d'impresa, che ostacolano lo sviluppo della capacità negoziale collettiva e individuale, e il superamento del concetto di "diversità ontologica"<sup>[9]</sup> tra lavoro privato e lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e, naturalmente, si frappongono all'avvicinamento tra tali settori, pur negli obiettivi della riforma.

Si prenda quale esempio la **valutazione del merito individuale, che lascia alla contrattazione strettissimi margini d'intervento** (e di errore), quali le limitate deroghe alla famosa graduatoria di cui all'art. 19 del decreto n. 150 (quella che prevede la classificazione in fasce), ma anche è fortemente eterodiretta rispetto alle prerogative dirigenziali. Merita anche attenzione la norma, già sopra citata, che consente all'amministrazione l'**esercizio provvisorio anche nelle materie negoziabili, nelle more di approvazione del contratto integrativo** (artt. 54 e 40, co. 3-ter; Tu). Sembra infatti ripresentare una **supremazia speciale della PA nel rapporto di lavoro incompatibile con la contrattualizzazione dello stesso** che, invece, "*riduce la pubblica amministrazione nella*

[8] La decisione di chiudere un ufficio (decisione organizzativa) determinerà il trasferimento del relativo personale (gestione del rapporto di lavoro). L'esempio è di Liso, *La privatizzazione dei rapporti di lavoro*, in Carinci F. (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, cit., 113.

[9] Il Consiglio di Stato, Ad. generale, 31 agosto 1992, n. 146, con tale definizione criticava la riduzione della PA ad una posizione soggettiva di mero interesse economico-privatistico relativamente alla gestione dei rapporti di lavoro.

□ **La definizione dei comparti**



veste paritaria di parte contrattuale e ne qualifica - in termini privatistici, e quindi neutri rispetto all'interesse pubblico - la posizione rispetto alle vicende del rapporto di lavoro"<sup>[10]</sup>. Viene meno, in buona sostanza, quel bilanciamento posto alla base dell'utilizzo del contratto tra gli "strumenti gestionali che consentono [...] di assicurare il contenuto della prestazione in termini di produttività ovvero di una sua ben più flessibile utilizzazione"<sup>[11]</sup>, e s'introduce un elemento d'instabilità nelle relazioni sindacali ed intersindacali che rischia di compromettere la stessa finalità dichiarata "di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica".

Infine, onde evitare ostruzionismi, viene prevista una *dead line*: **i contratti collettivi integrativi vigenti al 15 novembre** prossimo, data di entrata in vigore del Dlgs n. 150 del 2009, **saranno adeguati entro il 31 dicembre 2010**. In difetto cessano la loro efficacia dal 1° gennaio 2011, con relativo esercizio provvisorio (art. 65).

**Il procedimento**

*I comparti*

Passando dai contenuti ai procedimenti, vediamo come il sentimento circa il ruolo della contrattazione non cambi. Assume un valore paradigmatico l'art. 54, co. 1, del decreto che, novellando l'art. 40 del Dlgs n. 165

del 2001, dispone che "tramite appositi accordi tra l'Aran e le Confederazioni rappresentative [...] sono definiti **sino a un massimo di quattro comparti di contrattazione collettiva nazionale**, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza [...]. Nell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità". **Sono de jure istituiti due comparti**, "Regioni e Servizio sanitario nazionale" e "Enti locali e Camere di commercio", ex art. 56, e *de facto*, secondo una logica ripartitiva, **portati a quattro i comparti**. La statuizione non rileva solo per la **sottrazione della materia alla contrattazione**, la quale ora solamente delinea la composizione dei comparti e delle aree negli stretti margini previsti dall'art. 56, ovvero per il contenimento del numero di contratti nazionali, oppure ancora per l'accentramento di tutto il procedimento negoziale a partire dalla riduzione dei comitati di settore. Questi sono aspetti tecnici che, forse, incidono in termini di semplificazione ed economicità della gestione dei processi, ma non rendono compiutamente conto di quale **rilevante impatto** essi abbiano **sulla materia delle relazioni e dei diritti sindacali**.

*La rappresentatività*

Non cambiano infatti le regole sulla rappresentatività di cui all'art. 43 del Testo unico, ma il **valore soglia del 5%, quale media tra il dato elettorale (Rsu) e il dato associativo**, previsto dal citato art. 43 del Dlgs n. 165/2001 **per l'ammissione delle organizzazioni sindacali ai tavoli nazionali**, è ora **calcolato su comparti di dimensioni decisamente maggiori ed eterogenei** dal punto di vista delle professionalità.

□ **I comparti contrattuali attuali**

Comparti	Aree dirigenziali
Aziende	Area I
Ministeri	
Regioni ed autonomie locali	Area II
Sanità	Area III
	Area IV
Scuola	Area V
Agenzie fiscali	Area VI
Enti pubblici non economici	
Ricerca	Area VII
Università	Area
Presidenza del Consiglio dei ministri	Area VIII
Enti art. 70 Dlgs n. 165/2001	
Accademie e conservatori	

Fonte: Aran

[10] M. D'Antona, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro*, cit., pag. 42.

[11] Corte cost. n. 309/1997.

□ **Le fasi della contrattazione**

Com'è	Cosa cambia
<p>La legge finanziaria individua le risorse finanziarie destinate alla contrattazione collettiva per le amministrazioni statali. Per le restanti amministrazioni pubbliche le risorse finanziarie sono a carico dei rispettivi bilanci, fermi restando i parametri fissati nel Dpef.</p>	
<p>In tutti i casi in cui è prevista un'attività negoziale, i Comitati di settore deliberano, preventivamente, <b>gli atti di indirizzo</b>. Quelli relativi alle amministrazioni diverse dallo Stato vengono sottoposti al Governo che ha <b>10 giorni</b> per valutarne la compatibilità con la politica economica e finanziaria nazionale. Questi atti di indirizzo vengono inviati all'Aran.</p>	<p>I comitati di settore deliberano gli atti di indirizzo. Tutti gli atti di indirizzo sono inviati al Governo che ha <b>20 giorni</b> di tempo per esprimere le proprie valutazioni. Vale il principio del <b>silenzio-assenso</b>.</p>
<p>L'Aran avvia la trattativa negoziale convocando le conferenze e le organizzazioni sindacali di comparto maggiormente rappresentative ai sensi dell'art. 43 del Dlgs n. 165/2001.</p>	
<p>La trattativa può avere una prima fase conclusiva che si concretizza in una pre-intesa sul contenuto contrattuale complessivo.</p>	
<p>Il testo della pre-intesa è oggetto di consultazione con i lavoratori da parte delle organizzazioni sindacali, mentre l'Aran può effettuare ulteriori verifiche con le amministrazioni rappresentate.</p>	
<p>La trattativa si conclude con una <b>ipotesi d'accordo</b>, con la quale le parti formalizzano l'accordo definitivo.</p>	
<p>L'Aran, <b>entro 5 giorni</b>, deve acquisire il parere dei Comitati di settore sull'ipotesi di accordo e sugli oneri finanziari, diretti e indiretti, che ne derivano sui bilanci delle amministrazioni interessate.</p>	<p><b>Entro 10 giorni</b> le ipotesi di accordo, obbligatoriamente corredate di relazioni tecniche, sono trasmesse ai comitati di settore e al Governo. <b>Non è previsto un termine</b> entro il quale i comitati di settore devono esprimere un parere. Il Governo si esprime <b>entro 20 giorni</b>.</p>
<p>Acquisito il parere favorevole, <b>il giorno successivo</b> l'Aran trasmette alla Corte dei conti la quantificazione dei costi contrattuali ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'art. 1-bis della legge n. 468/1978. La Corte <b>deve esprimersi entro 15 giorni</b></p>	<p>Dopo la ricezione del parere favorevole e la verifica da parte delle amministrazioni della copertura degli oneri, l'Aran trasmette l'ipotesi di accordo alla <b>Corte dei conti</b> per la certificazione degli oneri, <b>in termini di "attendibilità" e di "compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio"</b>: essa può avvalersi di specifici esperti e ha <b>15 giorni di tempo</b>; si applica il principio del <b>silenzio-assenso</b>.</p>
<p>Se la certificazione è positiva, il contratto viene sottoscritto definitivamente e diventa efficace dal momento della sottoscrizione.</p>	<p>In caso di certificazione positiva si firma definitivamente il contratto.</p>
<p>Se la certificazione è negativa, sentito il comitato di settore o il Presidente del Consiglio dei ministri, l'Aran assume le iniziative necessarie per adeguare la quantificazione dei costi contrattuali o, qualora non lo ritenga possibile, riapre le trattative.</p>	<p>In caso di certificazione non positiva si provvede alla <b>riapertura delle trattative</b>; in caso di certificazione <b>parzialmente negativa si possono firmare le clausole non contestate</b>.</p>
<p>La procedura di certificazione deve, comunque, concludersi entro 40 giorni dall'ipotesi di accordo, decorsi i quali il presidente dell'Aran, salvo che non ravvisi l'esigenza di riaprire le trattative come si è detto sopra, ha mandato di sottoscrivere definitivamente il contratto collettivo.</p>	<p>È stata abrogata la disposizione che stabiliva il termine massimo di <b>40 giorni per la conclusione delle procedure di certificazione</b>.</p>
<p>Il testo è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale al fine esclusivo di portarlo a conoscenza degli utenti.</p>	<p>Si continua a prevedere la pubblicazione dei contratti sulla Gazzetta Ufficiale e che dal calcolo dei termini occorre sottrarre il sabato e la domenica.</p>
<p>Fonte: Aran</p>	

Ciò priva del potere di rappresentanza, ma anche delle prerogative e dei diritti previsti per i sindacati rappresentativi, tra i quali ricordiamo ci sono anche il diritto alle informazioni, il diritto all'uso delle bacheche, il diritto d'assemblea ecc., organizzazioni sindacali ben radicate nel settore pubblico, seppur con una propria "specializzazione".

Certamente, è interesse dei lavoratori che sia evitata una eccessiva dispersione e frammentazione dell'azione di autotutela e che sia favorita una sintesi di interessi non circoscritta alle logiche particolaristiche di più o meno piccoli gruppi di lavoratori, tuttavia una riduzione di rappresentanza di tale entità non pare superabile con i movimenti aggregativi pur in atto<sup>[12]</sup>.

La previsione poi di "sezioni contrattuali" per specifiche professionalità rischia di divenire un fertile terreno per istanze rivendicative, le quali non troveranno una sede istituzionale di confronto ed aumenteranno la conflittualità intersindacale.

Infatti, le prossime trattative contrattuali con le organizzazioni sindacali e le confederazioni saranno avviate con le nuove regole, ma con i dati relativi alle vecchie rilevazioni, cioè sulla base dei dati associativi ed elettorali per il biennio 2008-2009. Ciò significa che l'ammissione al tavolo del Ccnl vigente fino al 2013 avverrà in base ad un dato del 2007 (!), sempre che non si attenda la tornata elettorale del 2010, ripercorrendo i rituali ritardi nei rinnovi (ipotesi

non avventata se si sposta l'attenzione sulle risorse dedicate in manovra finanziaria per l'anno 2010).

#### Osservazioni finali

Nel complesso si può affermare che siamo davanti alla **più importante riforma della contrattazione nel lavoro pubblico dal 1992** ad oggi. La necessità di dare una risposta all'esigenza di contenimento della spesa pubblica e di aumento della produttività del lavoro è la medesima, mentre le condizioni politiche sono profondamente mutate.

Allora fu dato il via ad una lunga stagione mirata al coinvolgimento delle parti sociali e alla valorizzazione del decentramento che diede centralità al ruolo del contratto, rispondendo ad una profonda debolezza e difficoltà del mondo politico a portare avanti le riforme economico-sociali. Non è possibile nell'economia del presente lavoro aprire una discussione sulle ragioni per le quali quel disegno non portò ai risultati auspicati, o meglio, non fu mai compiutamente realizzato, eroso da una legislazione congiunturale, da prassi applicative incoerenti e dall'accento centralistico dei maggiori sindacati<sup>[13]</sup>.

È però possibile concludere, pur senza entrare in una complessiva valutazione di valore del provvedimento, con una considerazione sul dato di maggior rilievo e spessore ai fini della presente analisi: **il primato della contrattazione collettiva presente nel precedente assetto è ormai su-**

perato sotto l'aspetto sostanziale e procedurale. I più attenti osservatori della riforma parlano di una ri-pubblicizzazione, di una ri-politicizzazione, di riforme punitive per i sindacati e di "caserma" per i dipendenti pubblici<sup>[14]</sup>. Certamente, l'impressione che si ha è che **il sistema, ormai in stallo, sia stato resettato**, introducendo, fuori da ogni supposta interferenza, elementi ritenuti dal decisore politico essenziali e propulsivi nel processo di riforma.

Tuttavia, **occorre verificare l'impatto di una modernizzazione imposta per decreto** e di una cultura del merito incastonata con la forza della legge, che riportano indietro di venti anni l'orologio della contrattazione collettiva, alla quale vengono imputate colpe che nella realtà dei fatti non ha. **Sacrificare la contrattazione vuol dire privarsi di uno strumento di gestione del personale essenziale** ad accompagnare le irrinunciabili riforme in tema di produttività, trasparenza e valutazione. Vuol dire mettere in secondo piano l'altrettanto improcrastinabile, e persino propedeutico, intervento sulla "preparazione culturale, la qualità professionale, la motivazione e la disponibilità al cambiamento dei dirigenti e degli altri dipendenti pubblici [che] costituiscono condizioni fondamentali per dare un impulso effettivo ai programmi di rinnovamento degli assetti organizzativi e delle forme di azione degli apparati amministrativi"<sup>[15]</sup>. ■

[12] L'esempio è dato dal percorso federativo messo in atto negli ultimi mesi da alcuni dei maggiori sindacati di base, quali RdB e SdL.

[13] Un fenomeno carsico d'erosione. Le parole sono di G. Fontana, *La contrattazione nel lavoro pubblico fra riforme e controriforme*, LPA, 2007, 1, 69.

[14] Lorenzo Zoppoli, *La contrattazione collettiva dopo la delega*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT - 87/2009; Franco Carinci, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla l. n. 133/2008 alla l.d. n. 15/2009*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT - 88/2009; Valerio Talamo, *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in *Il Giornale di Diritto Amministrativo* n. 5, 2009.

[15] G. D'Alessio, *La qualità delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni: la formazione del personale e la disciplina della dirigenza*, Seminario "Innovazione e qualità delle pubbliche amministrazioni. Una sfida per i diritti e la competitività", Roma 6 luglio 2005, *Astrid-online.it*.

# Sanzioni disciplinari più severe e numerose

di Paola Briguori \*

*Tra le novità previste dal decreto Brunetta in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici, l'ampliamento dei poteri del dirigente che può irrogare direttamente le sanzioni meno gravi e la previsione di nuove fattispecie di condotte illecite*

## Premessa

Le finalità di **potenziare** il livello di **efficienza** degli uffici pubblici e di **contrastare** i fenomeni di **scarsa produttività ed assenteismo** sono il **fondamento della nuova disciplina** dettata in materia di sanzioni disciplinari e di responsabilità dei dipendenti pubblici, contenuta nel capo IV - rubricato "*Sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici*" - del decreto "Brunetta" n. 150 del 27 ottobre scorso.

Con la riforma l'originario **art. 55 del Dlgs n. 165/2001** ha lasciato spazio ad una **nuova versione a cui si sono aggiunti gli artt. da 55-bis a 55-septies**, che costituiscono - per espressa volontà legislativa - **norme imperative**, ai sensi e per gli effetti degli artt. 1339 e 1419, co. 2, c.c., e **si applicano ai rapporti di lavoro di cui all'art. 2, co. 2, alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2**, per il principio della prevalenza della legge sulla fonte collettiva cui è ispirata la riforma Brunetta e che vede il suo fondamento nell'espressa previsione di cui all'art. 2, co. 2, del Dlgs n. 165/2001, come modificato dall'art. 1 della legge n. 15/2009, ai sensi del quale si prevede che "*Eventuali di-*

*sposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge*".

Per quanto qui occupa non si può non fare richiamo all'**art. 54 del decreto Brunetta**, in cui, modificando l'art. 40 del Dlgs n. 165/2001, tra l'altro si prevede espressamente che "*Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari [...] la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge*". Accanto al predetto nucleo di norme direttamente riferite alla materia della responsabilità disciplinare, vi sono **inserite anche disposizioni riguardanti altri aspetti della disciplina del rapporto di lavoro**, connessi, in taluni casi, anche alla materia disciplinare, relativi alla permanente inidoneità psicofisica, all'identificazione del personale a contatto con il pubblico, alla comunicazione della sentenza e all'ampliamento dei poteri ispettivi.

## Il vecchio ed il nuovo:

### prime osservazioni critiche sulla normativa del decreto "Brunetta"

Come è noto, la **responsabilità disciplinare** è quella forma di responsabilità in cui incorre il lavoratore per **non avere osservato obblighi contrattualmente assunti**, indicati nel contratto collettivo e recepiti nel contratto individuale di lavoro (P. Briguori, *Rapporto di lavoro subordinato*, in *Manuale di diritto privato*, a cura di M. Atelli, 2007, pagg. 554 e segg.), ed ora anche per avere violato specifici precetti previsti dalle nuove disposizioni in esame.

Il fondamento del potere disciplinare in capo al **datore di lavoro** si rinviene nell'art. 2106 c.c. e deve intendersi come il **potere di irrogare sanzioni disciplinari** nel caso di accertata violazione da parte del prestatore dei propri doveri contrattuali e, più in generale, degli obblighi di diligenza, obbedienza e fedeltà. Presupposto per l'irrogazione della sanzione è, pertanto, l'**accertamento di una condotta colpevole del lavoratore**.

Il **nuovo art. 55**, come nella precedente versione, dopo aver ribadito la salvezza della disciplina in materia di responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile, **fa menzione anche della diretta applicazione dell'art. 2106 c.c.**, ma non vi è più traccia dell'applicabilità dell'art. 7, co. 1, 5 e 8, dello Statuto dei lavora-

\* Magistrato della Corte dei conti

tori, segno evidente della volontà di progressivo allontanamento dalla privatizzazione *strictu sensu* anche in tale ambito.

La **previsione espressa** comportava automaticamente l'**applicazione dei seguenti principi**: *a) necessità di predeterminare il codice disciplinare*, nel quale siano previste le infrazioni e le conseguenti sanzioni; *b) pubblicità* del codice disciplinare, che deve essere affisso in un luogo accessibile ai lavoratori; *c) necessità della preventiva contestazione dell'addebito al lavoratore*; *d) diritto di difesa del lavoratore*, che deve essere sentito entro un termine non inferiore a 5 giorni dalla contestazione.

Si potrebbe contestare che ciò crea un *vulnus* incolumabile ma, leggendo attentamente il nuovo testo normativo, sin da subito si può obiettare che i principi espressi nella legge n. 300 del 1970 sono quelli a cui si ispira lo stesso **legislatore delegato** nella redazione delle nuove norme procedurali che, geloso della sua autonomia, si mostra tutto **proiettato nell'intento di creare un corpus organico in materia** senza che ci sia più la necessità di operare rinvii ad altri testi normativi.

Forse il limite sta nella scelta della tecnica di redazione delle norme, che si sostanzia nell'opzione di avere, appunto, rinunciato all'enunciazione dei principi, che avrebbero conferito indubbia maggiore garanzia alla parte più debole del rapporto. Per ora è possibile solo osservare che le norme in materia, poiché sono comunque ispirate a tali principi, avendo natura espressamente inderogabile, sono in grado di assolvere alla loro **funzione di tutela del lavoratore a fronte dell'esercizio dei poteri di cui all'art. 2106 c.c.**

#### Le sanzioni disciplinari

Ma vediamo in breve la loro applicazione nel decreto legislativo n. 150/2009.

### □ La contrattazione collettiva

<p><b>PUÒ:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ definire la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni</li> <li>■ disciplinare procedure di conciliazione non obbligatoria</li> </ul>	<p><b>NON PUÒ:</b></p> <p>istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari</p>
---	--

Come è noto, le sanzioni disciplinari di norma sono: il **richiamo verbale**, il **richiamo scritto**, la **multa**, la **sospensione dal lavoro con privazione della retribuzione**, il **licenziamento**. La novità sta nel fatto che anche in questo ambito **la fonte negoziale non è più l'unica norma di riferimento**, poiché il nuovo testo dell'**art. 55 prevede che la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni sia definita dai contratti collettivi, fatte salve le previsioni del decreto delegato**, che ha introdotto una nuova tipologia di illeciti e di sanzioni. Quindi, ora, il codice disciplinare è predeterminato non solo dai contratti collettivi, ma anche dalla normativa del nuovo Testo unico del pubblico impiego.

Il **principio di pubblicità** trova applicazione piena nella previsione della pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione del codice disciplinare, recante l'indicazione delle predette infrazioni e relative sanzioni, che si intende equivalente a tutti gli effetti alla sua affissione all'ingresso della sede di lavoro.

I principi della necessità della **preventiva contestazione dell'addebito al lavoratore e del diritto di difesa del lavoratore medesimo** (che deve essere sentito entro un termine non inferiore a 5 giorni dalla contestazione) sono assolutamente rispettati, come apparirà chiaro nel paragrafo successivo, relativo all'approfondimento degli aspetti procedurali. Peraltro, non si può evitare di osser-

vare che **la riforma Brunetta in parte qua sembra fare salvi gli altri ulteriori principi che riguardano il procedimento disciplinare** del lavoratore pubblico. Si fa riferimento all'obbligatorietà dell'azione disciplinare (si pensi alla responsabilità prevista per il mancato esercizio dell'azione disciplinare ex art. 55-*sexies*, co. 3), alla tempestività, alla tassatività delle sanzioni, alla gradualità sanzionatoria, al contraddittorio procedimentale, alla trasparenza del procedimento ed alla potestà disciplinare verso gli ex dipendenti (si prevede che, in caso di dimissioni del dipendente, se per l'infrazione commessa è prevista la sanzione del licenziamento o se comunque è stata disposta la sospensione cautelare dal servizio, il procedimento disciplinare ha egualmente corso secondo le disposizioni della norma in questione e le determinazioni conclusive sono assunte ai fini degli effetti giuridici non preclusi dalla cessazione del rapporto di lavoro).

A dire il vero, **qualche dubbio si rinviene per il principio di proporzionalità tra sanzione e gravità dell'illecito**, in quanto non sembra trovare integrale rispetto nelle ipotesi disciplinari relative alla materia di assenze del lavoratore ed alla loro certificazione medica, soprattutto con riferimento alla condotta del personale medico coinvolto che, per la reiterata violazione dell'obbligo dell'inoltro della certificazione in via telematica è passibile di licenzia-

mento ovvero può decadere dalla convenzione con il Servizio sanitario nazionale.

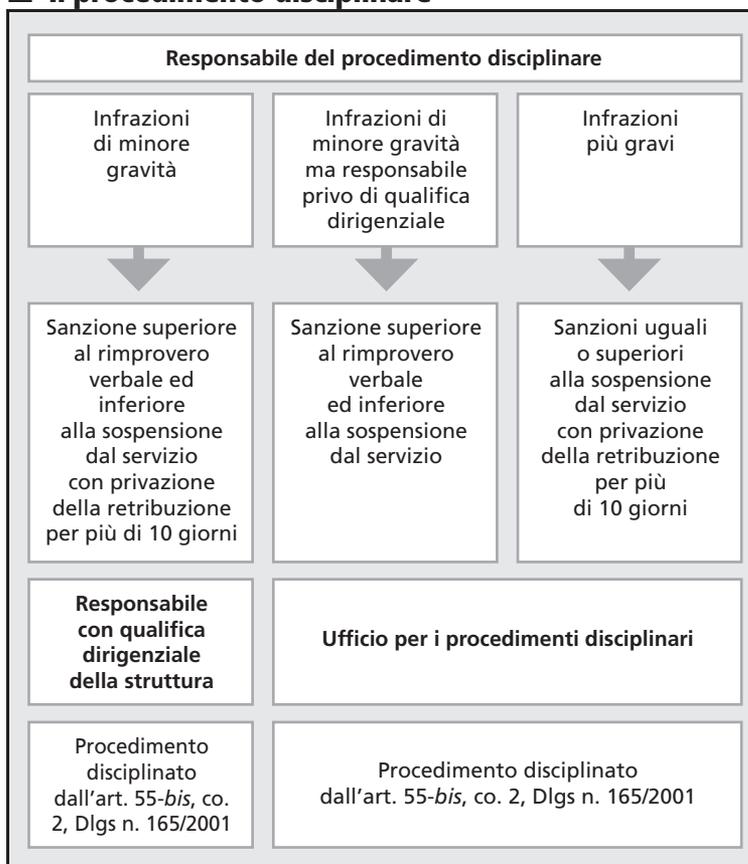
Merita un richiamo l'art. 70, che ha aggiunto il co. 6 all'art. 60 del Dlgs n. 165/2001, in cui si **prevede l'istituzione dell'Ispettorato per la funzione pubblica**, che opera **alle dirette dipendenze del ministro delegato**. L'Ispettorato **vigila e svolge verifiche** sulla conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento, sull'efficacia della sua attività con particolare riferimento alle riforme volte alla semplificazione delle procedure, sul corretto conferimento degli incarichi, sull'esercizio dei poteri disciplinari, sull'osservanza delle disposizioni vigenti in materia di controllo dei costi, dei rendimenti, dei risultati, di verifica dei carichi di lavoro.

A conclusione degli accertamenti, **gli esiti delle verifiche svolte dall'Ispettorato costituiscono obbligo di valutazione**, ai fini dell'individuazione delle responsabilità e delle eventuali sanzioni disciplinari di cui all'art. 55, per l'amministrazione medesima. Gli ispettori, nell'esercizio delle loro mansioni, hanno piena autonomia funzionale ed hanno l'obbligo, ove ne ricorrano le condizioni, di denunciare alla Procura generale della Corte dei conti le irregolarità riscontrate.

#### Profili procedurali

Come è noto, **il procedimento disciplinare è concepito come strumento di garanzia per il corretto esercizio del relativo potere** in modo da assicurare il diritto di difesa del pubblico dipendente, attraverso l'accertamento se il fatto addebitato gli sia effettivamente conforme al codice disciplinare ed alla normativa di legge ovvero sia in contrasto con queste disposizioni normative e pertanto meritevole della sanzione disciplinare.

### □ Il procedimento disciplinare



Come rilevato da autorevole dottrina (V. Tenore, *Gli illeciti disciplinari nel pubblico impiego. Nella giurisprudenza del g.o. e nei referti della Corte dei Conti*, EPC libri, 2007), la *ratio* del procedimento disciplinare è proprio quella di **evitare l'applicazione di sanzioni "espulsive" automatiche**, che si porrebbero senza dubbio in contrasto con la stessa Carta costituzionale (Corte cost. 9 luglio 1999, n. 286).

Oggi **la procedura disciplinare subisce radicali cambiamenti**, poiché sembra essere **ispirata alla semplificazione dell'intero iter**, all'**implementazione della potestà disciplinare del dirigente ed al potenziamento dell'attività istruttoria**.

Le **tre fasi della contestazione dell'addebito, dell'istruttoria del con-**

**traddittorio e dell'adozione della sanzione** sono puntualmente e meticolosamente **scandite nell'art. 55-bis** del nuovo Dlgs n. 165/2001.

Il legislatore prevede **due distinte forme**, l'**una** interamente seguita dal dirigente della struttura **per l'irrogazione di sanzioni meno gravi** (fino alla sospensione entro 10 giorni), l'altra di competenza dell'ufficio appositamente istituito, la cui previsione in seno a ciascuna amministrazione era già contenuta anche nella vecchia norma.

La **prima novità**, dunque, è proprio **l'ampliamento dei poteri del dirigente**, poiché è previsto che il responsabile della struttura in cui il dipendente lavora **irroghi direttamente le sanzioni meno gravi**, diversamente dal vecchio regime in cui la

sua competenza era limitata solo alla sanzione del rimprovero verbale e alla censura.

In entrambi i casi, la **contestazione dell'addebito al dipendente** deve avvenire **per iscritto** senza indugio e in ogni caso **non oltre 20 giorni dal fatto**. La **convocazione** dello stesso per il contraddittorio a sua difesa, con l'eventuale assistenza di un procuratore ovvero di un rappresentante dell'associazione sindacale cui il lavoratore aderisce o conferisce mandato, deve avvenire **con un preavviso di almeno 10 giorni**. Entro il termine fissato, il dipendente convocato, se non intende presentarsi, può inviare una memoria scritta o, in caso di grave ed oggettivo impedimento, formulare motivata istanza di rinvio del termine per l'esercizio della sua difesa.

Dopo l'espletamento dell'eventuale ulteriore attività istruttoria, **il procedimento si conclude** con l'atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione, **entro 60 giorni dalla contestazione dell'addebito**. In caso di differimento superiore a 10 giorni del termine a difesa, per impedimento del dipendente, il termine per la conclusione del procedimento è prorogato in misura corrispondente. Il differimento può essere disposto per una sola volta nel corso del procedimento.

L'**ufficio della "disciplina"** è competente in tutti i casi in cui il responsabile della struttura sia privo della qualifica dirigenziale ovvero se si tratta di **sanzioni più gravi** della cui irrogazione il dirigente non ha la competenza. In tale evenienza questi deve trasmettere gli atti, **entro 5 giorni dalla notizia del fatto** al menzionato ufficio, dandone contestuale comunicazione all'interessato. **Per le fattispecie che comportano l'irrogazione delle sanzioni più gravi i termini sono raddoppiati**, salvo l'eventuale sospensione del

procedimento per la pendenza del giudizio penale. Il termine per la contestazione dell'addebito decorre dalla data di ricezione degli atti trasmessi ovvero dalla data nella quale l'ufficio ha altrimenti acquisito notizia dell'infrazione, mentre la decorrenza del termine per la conclusione del procedimento resta comunque fissata alla data di prima acquisizione della notizia dell'infrazione, anche se avvenuta da parte del responsabile della struttura in cui il dipendente lavora.

**Altra novità riguarda la fase dell'istruttoria**, in quanto è previsto che il capo della struttura o l'ufficio per i procedimenti disciplinari possano **acquisire da altre amministrazioni pubbliche informazioni o documenti rilevanti per la definizione del procedimento**. La predetta attività istruttoria non determina la sospensione del procedimento né il differimento dei relativi termini.

Sono previste puntualmente le **modalità di comunicazione al dipendente degli atti** nell'ambito del procedimento disciplinare, anche tenendo conto degli strumenti informatici di cui oggi si ha la disponibilità in seno alla stessa amministrazione. Di norma, la comunicazione deve essere effettuata tramite **posta elettronica certificata**, nel caso in cui questi disponga di idonea casella di posta, ovvero tramite consegna a mani. Per le comunicazioni successive alla contestazione dell'addebito, il dipendente può indicare, altresì, un numero di fax, di cui egli o il suo procuratore abbia la disponibilità. **In alternativa** all'uso della posta elettronica certificata o del fax ed altresì della consegna a mani, le comunicazioni sono effettuate tramite **raccomandata postale con ricevuta di ritorno**. Il dipendente ha **diritto di accesso agli atti istruttori** del procedimento. Il procedimento deve essere comunque proseguito **sia in caso di trasfe-**

**rimento che di dimissioni** del dipendente, in ossequio al **principio dell'obbligatorietà dell'azione disciplinare** ed al fine anche di evitare effetti elusivi delle norme. Tale principio trova oggi un riconoscimento legislativo chiaro e puntuale.

Nel **primo caso**, il procedimento disciplinare è avviato o concluso o la sanzione è applicata presso l'amministrazione di destinazione. I termini per la contestazione dell'addebito o per la conclusione del procedimento, se ancora pendenti, sono interrotti e riprendono a decorrere alla data del trasferimento.

Nel **secondo caso**, se per l'infrazione commessa è prevista la sanzione del licenziamento o se comunque è stata disposta la sospensione cautelare dal servizio, il procedimento disciplinare ha egualmente corso e le determinazioni conclusive sono assunte ai fini degli effetti giuridici non preclusi dalla cessazione del rapporto di lavoro. Già il Consiglio di Stato aveva rilevato la doverosità del procedimento disciplinare anche nei casi di cessazione dal servizio del dipendente (decisione 6 marzo 1997, n. 8).

**Rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale**  
**La sospensione del procedimento disciplinare in pendenza di quello disciplinare non è più obbligatoria.**

Come è noto, nella disciplina previgente di natura negoziale (art. 25, co. 6 e 7, del Ccnl Ministeri) l'inoltro della denuncia dell'illecito alla Procura della Repubblica e la conoscenza della pendenza del procedimento penale avevano l'effetto sospensivo sul procedimento disciplinare, che doveva essere riassunto solo a seguito del giudicato penale.

Il decreto Brunetta **stravolge sostanzialmente il sistema precedente per introdurre un doppio binario: per le sanzioni meno gravi** (sospensione dal servizio entro i 10 giorni)

**non è più prevista la sospensione**, perché prevale l'intento di garantire una risposta pronta ed immediata dell'amministrazione; **per le altre sanzioni** più gravi la sospensione è, invece, **prevista solo in via facoltativa ed in determinate circostanze**, come nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al dipendente e quando all'esito dell'istruttoria non si dispone di elementi sufficienti a motivare l'irrogazione della sanzione.

**Vi è chi ha dubitato della legittimità costituzionale di tali previsioni** (A. Buzzanca, *I rapporti tra il procedimento penale e quello disciplinare alla luce della modifica di cui alla legge n. 15 del 4 marzo 2009*, in [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it)), in considerazione del fatto che tale norma sembra, tra l'altro, generare una pericolosa autonomia e separazione tra procedimento penale e procedimento disciplinare: ciò in quanto ben potrebbe verificarsi l'ipotesi che quest'ultimo si concluda con l'adozione da parte dell'amministrazione di una sanzione particolarmente afflittiva (ad esempio, licenziamento) in pendenza di un procedimento penale che a sua volta successivamente si concluda con una sentenza di insussistenza del fatto costitutivo del reato. Il **rischio**, secondo questa dottrina, sarebbe quello **di generare un grave danno al lavoratore** il quale, laddove **licenziato prontamente ma poi eventualmente assolto in sede penale** (ovviamente non per intervenuta prescrizione del fatto costitutivo di reato), **potrebbe soltanto agire per l'esiguo risarcimento del danno patito e non avrebbe diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro**, applicando strettamente la normativa in materia come recentemente modificata sulla scia di taluni orientamenti giurisprudenziali. Allo stesso tempo, tale eventualità rischierebbe di **esporre l'amministrazione a pretese risarcitorie im-**

pegnandola in defatiganti contenziosi che finirebbero per generare ulteriore danno all'erario.

Per la verità, tale orientamento si riferiva solo alle disposizioni contenute nella legge delega. Il **Dlgs n. 150 del 2009** ha cercato in realtà di evitare gli effetti distorsivi paventati, dettando una **disciplina estremamente garantista per gli esiti del processo penale sul procedimento disciplinare già concluso**, in quanto fa salva l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 653, co. 1 e 1-bis, e prevede, peraltro, una serie di norme a tutela del lavoratore *"ingiustamente"* punito.

Si prevede che, **se il procedimento disciplinare, non sospeso, si conclude con l'irrogazione di una sanzione e, successivamente, il procedimento penale viene definito con una sentenza irrevocabile di assoluzione** che riconosce che il fatto addebitato al dipendente non sussiste o non costituisce illecito penale o che il dipendente medesimo non lo ha commesso, l'autorità competente, ad istanza di parte da proporsi entro il termine di decadenza di sei mesi dall'irrevocabilità della pronuncia penale, **riapre il procedimento disciplinare per modificarne o confermarne l'atto conclusivo** in relazione all'esito del giudizio penale.

Questo vuol dire che **anche l'ingiusto licenziamento disciplinare può essere travolto in presenza di piena assoluzione**, con il riconoscimento dell'inevitabile ristoro economico per gli emolumenti non goduti. In tal caso non si può escludere l'eventuale risarcimento del danno del lavoratore nelle ipotesi in cui sussistano gli estremi di cui all'art. 2043 c. c.

Diversamente, **se il procedimento disciplinare si conclude con l'archiviazione ed il processo penale con una sentenza irrevocabile di condanna**, l'autorità competente **riapre il procedimento disciplinare per adeguare le determinazioni**

**conclusive** all'esito del giudizio penale. Il procedimento disciplinare è riaperto, altresì, se dalla sentenza irrevocabile di condanna risulta che il fatto addebitabile al dipendente in sede disciplinare comporta la sanzione del licenziamento, mentre ne è stata applicata una diversa.

Per ora non è possibile formulare osservazioni critiche in termini assoluti, ma **non si può evitare di rilevare l'inopportunità della scelta di aver spinto sino all'estremo l'applicazione del principio dell'autonomia ed indipendenza dei due procedimenti**. Forse la motivazione risiede anche nella **volontà di evitare nelle ipotesi di grave responsabilità inutili esborsi alla PA** che, in attesa della conclusione del procedimento penale, sospendeva dal servizio il lavoratore garantendogli comunque un assegno alimentare, che non avrebbe più potuto recuperare, in quanto gli effetti della sanzione disciplinare risolutiva del rapporto di lavoro operavano a tali fini *ex nunc*.

Ad aggravare la posizione del prestatore è la norma che prevede l'**iniziativa di parte per la riapertura del procedimento disciplinare**, creando una strada estremamente difficile, tortuosa e dispendiosa per colui che si è trovato ingiustamente punito.

La "pecca" nella disciplina descritta risiede proprio nella **inevitabile non coincidenza dei tempi del procedimento penale e di quello disciplinare**. Solo una lettura *secundum Constitutionem* della norma potrebbe scongiurare il rischio della perpetrazione di un grave *vulnus* ai danni di lavoratori che, ingiustamente licenziati, siano assolti solo dopo diversi anni dal giudice penale ed a seguito dei tre gradi di giudizio. Ciò non può che condurre ad un'**applicazione poco restrittiva della sospensione**, che si auspica venga sistematicamente disposta tutte le volte in cui la sanzione applicabile sia il licenziamento ovvero nelle ipotesi in cui gli

accertamenti del giudice penale siano pregiudiziali all'esatta comprensione della fattispecie di illecito disciplinare contestata.

Da ultimo, si richiama l'**art. 70** del decreto "150", che detta disposizioni per garantire un raccordo tra il giudice penale e l'amministrazione. Tale norma aggiunge, dopo l'art. 154-bis del **Dlgs n. 271/1989**, l'**art. 154-ter in tema di comunicazione della sentenza**, in cui si prevede che "La cancelleria del giudice che ha pronunciato sentenza penale nei confronti di un lavoratore dipendente di un'amministrazione pubblica ne comunica il dispositivo all'amministrazione di appartenenza e, su richiesta di questa, trasmette copia integrale del provvedimento. La comunicazione e la trasmissione sono effettuate con modalità telematiche, ai sensi del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, entro trenta giorni dalla data del deposito".

#### **Profili sostanziali**

Come detto, la **tipologia delle infrazioni** e delle relative **sanzioni è definita dai contratti collettivi, fatte salve le nuove fattispecie** frutto di previsione normativa del decreto Brunetta. È ad esse che deve rivolgersi l'interprete per cogliere a pieno l'esatta portata della riforma, tutta rivolta alla lotta contro l'inefficienza e la mancanza di produttività in seno alla PA.

Innanzitutto, sono **ampliate le ipotesi di condotta illecita che comportano** l'irrogazione della sanzione del **licenziamento** che si applica, oltre che nel caso in cui ricorrano la giusta causa o il giustificato motivo e nelle ulteriori ipotesi previste dal contratto collettivo, anche nei seguenti **casi previsti dall'art. 55-quater**: "a) *falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifica-*

*zione dell'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o che attesta falsamente uno stato di malattia; b) assenza priva di valida giustificazione per un numero di giorni, anche non continuativi, superiore a tre nell'arco di un biennio o comunque per più di sette giorni nel corso degli ultimi dieci anni ovvero mancata ripresa del servizio, in caso di assenza ingiustificata, entro il termine fissato dall'amministrazione; c) ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto dall'amministrazione per motivate esigenze di servizio; d) falsità documentali o dichiarative commesse ai fini o in occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro ovvero di progressioni di carriera; e) reiterazione nell'ambiente di lavoro di gravi condotte aggressive o moleste o minacciose o ingiuriose o comunque lesive dell'onore e della dignità personale altrui; f) condanna penale definitiva, in relazione alla quale è prevista l'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero l'estinzione, comunque denominata, del rapporto di lavoro".*

Ulteriore ipotesi di licenziamento disciplinare è quella conseguente ad una **prestazione lavorativa che comporti una valutazione di "insufficiente rendimento"** e questo è **dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione stessa**, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza o dai codici di comportamento. La previsione di questa fattispecie illecita, la cui applicazione nel concreto non sarà per nulla agevole, non poteva mancare nell'ambito di una riforma ispirata al principio dell'efficienza e della produttività. Ispirata alla medesima ratio è la previsione dell'istituto (la sanzione?) della **messa in disponibilità del dipendente che cagioni gravi danno al normale funzionamen-**

**to dell'ufficio di appartenenza**, per inefficienza o incompetenza professionale accertate dall'amministrazione ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali concernenti la valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche.

Altra nuova fattispecie illecita è quella prevista nel caso in cui vi sia stata **condanna della PA al risarcimento del danno derivante dalla violazione, da parte del lavoratore dipendente, degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa**, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza o dai codici di comportamento. In tal caso è prevista l'irrogazione della **sospensione dal servizio con privazione della retribuzione** da un minimo di tre giorni fino ad un massimo di tre mesi, in proporzione all'entità del risarcimento. Dall'attenta lettura della norma si evince con chiarezza come la condotta illecita consegua al solo **danno erariale, dovuto all'esborso da parte della PA di una somma di denaro** in esecuzione di un giudicato di condanna al risarcimento del danno civile, chiamata a rispondere del fatto colposo o doloso di un suo dipendente in applicazione dei principi di cui all'art. 28 Cost. Ciò a prescindere se la medesima fattispecie dannosa sia configurabile come illecito amministrativo, poiché l'accertamento della responsabilità amministrativa del dipendente risponde a specifici principi, alla cui stregua è necessario, tra l'altro, accertare la sussistenza della colpa grave (o del dolo) del dipendente a differenza dell'illecito disciplinare e civile, ove è sufficiente l'accertamento della colpa *sic et simpliciter*. La medesima sanzione è prevista in caso di **mancato esercizio o di decadenza dell'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del**

**procedimento disciplinare** o a valutazioni sull'insussistenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare. Ad essa si aggiunge anche, se il responsabile ha qualifica dirigenziale, la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo della durata della sospensione. Ai soggetti non aventi qualifica dirigenziale si applica la predetta sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, ove non diversamente stabilito dal contratto collettivo.

Sempre per dare effettività all'esercizio del potere disciplinare **sono sanzionate anche le condotte che si sostanziano in un intralcio alle indagini**. La sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, commisurata alla gravità dell'illecito contestato al dipendente, fino ad un massimo di quindici giorni è la sanzione disciplinare che rischia di subire il lavoratore dipendente o il dirigente, appartenente alla stessa amministrazione pubblica dell'incolpato o ad una diversa, che, essendo a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio di informazioni rilevanti per un procedimento disciplinare in corso, rifiuta, senza giustificato motivo, la collaborazione richiesta dall'autorità disciplinare precedente ovvero rende dichiarazioni false o reticenti.

#### **Le assenze dal servizio**

In fine, la materia delle assenze dal servizio, estremamente cara al ministro Brunetta, diviene oggetto di **esame anche ai fini disciplinari della condotta tenuta dai medici certificanti**.

Si prevede che, in tutti i casi di assenza per malattia, la **certificazione medica** deve essere **inviata per via telematica, direttamente dal medico** o dalla struttura sanitaria che la

rilascia, **all'Istituto nazionale della previdenza sociale**, secondo le modalità stabilite per la trasmissione telematica dei certificati medici nel settore privato dalla normativa vigente.

L'**inosservanza degli obblighi** di trasmissione per via telematica della certificazione medica concernente assenze di lavoratori per malattia è **una nuova forma di illecito disciplinare** e, **in caso di reiterazione, comporta l'applicazione della sanzione del licenziamento** ovvero, per i medici in rapporto convenzionale con le aziende sanitarie locali, della decadenza dalla convenzione, in modo inderogabile dai contratti o accordi collettivi.

Come già detto, **si dubita della legittimità di una norma che si pone in contrasto con il principio della proporzionalità tra condotta illecita e rispettiva sanzione**. Eccessivamente **sproporzionata è la previsione del licenziamento** ovvero della decadenza dalla convenzione con il Ssn per la sola violazione dell'obbligo di trasmissione in via telematica, anche se reiterata, poiché questa si sostanzia in una mera omissione procedurale che, come tale, è priva in sé di particolare disvalore. Potrebbe essere giustificata solo per casi residuali e di particolare gravità, associati a condotte penalmente rilevanti.

La lotta all'assenteismo - oltre che sul piano disciplinare - si rinviene anche nella **previsione di specifiche e nuove fattispecie di responsabilità penale**.

L'art. 55-*quinquies* prevede che il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che **attesta falsamente la propria presenza in servizio**, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifica l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno sta-

to di malattia è punito con la **reclusione da uno a cinque anni e con la multa da 400 a 1.600 euro**. La medesima pena si applica al medico e a chiunque altro concorre nella commissione del delitto. In tali casi, il lavoratore, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a **risarcire il danno patrimoniale**, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all'immagine subito dall'amministrazione.

In sostanza, il legislatore ha previsto una **fattispecie autonoma di reato della falsità di certificazioni o attestazioni** con l'applicazione di una sanzione non inferiore a quella stabilita per il delitto di cui all'art. 640, co. 2, c.p. (reato di truffa) e la procedibilità d'ufficio. Si rammenta che, prima della riforma, simili casi non erano privi di risposta sanzionatoria, poiché erano comunque perseguibili a titolo di truffa e sul piano della responsabilità amministrativa costituivano ipotesi frequentemente accertate di danno all'erario (Corte dei conti, sez. giurisdiz. Toscana, 3 ottobre 2007, n. 880).

Gravi conseguenze a carico dei medici aggiungono **ancora più severità alla disciplina delle conseguenze penali delle assenze falsamente certificate**. La sentenza definitiva di condanna o di applicazione della pena per il delitto suddetto comporta, per il medico, la **sanzione disciplinare della radiazione dall'albo** ed altresì, se dipendente di una struttura sanitaria pubblica o se convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, il **licenziamento per giusta causa o la decadenza dalla convenzione**. Le medesime sanzioni disciplinari si applicano se il medico, in relazione all'assenza dal servizio, rilascia certificazioni che attestano dati clinici non direttamente constatati né oggettivamente documentati. ■

□ **La mappa delle responsabilità disciplinari e delle sanzioni**

<b>Soggetti</b>	<b>Violazione</b>	<b>Sanzione</b>	<b>Riferimenti normativi</b>
<b>Dipendente</b>	1) giusta causa	Licenziamento disciplinare	Articolo 55- <i>quater</i> , co. 1, Dlgs n. 165/2001
	2) giustificato motivo	Licenziamento disciplinare	Articolo 55- <i>quater</i> , co. 1, Dlgs n. 165/2001
	3) ipotesi previste dai contratti collettivi	Licenziamento disciplinare	Articolo 55- <i>quater</i> , co. 1, Dlgs n. 165/2001
<b>Dipendente</b>	4) falsa attestazione della presenza in servizio (ad esempio nel caso di manomissione dei sistemi di rilevazione delle presenze o con altre modalità fraudolente)	Licenziamento senza preavviso	Articolo 55- <i>quater</i> , co. 1, Dlgs n. 165/2001
		Reclusione da 1 a 5 anni	Articolo 55- <i>quinquies</i> , co. 1, Dlgs n. 165/2001
		Multa da 400 a 1.600 euro	Articolo 55- <i>quinquies</i> , co. 1, Dlgs n. 165/2001
		Risarcimento del danno erariale (pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi di accertata mancata prestazione nonché al danno all'immagine della PA)	Articolo 55- <i>quinquies</i> , co. 2, Dlgs n. 165/2001
<b>Dipendente</b>	5) certificazione medica falsa (ivi compresa la fraudolenta certificazione di malattia)	Licenziamento senza preavviso	Articolo 55- <i>quater</i> , co. 1, Dlgs n. 165/2001
		Reclusione da 1 a 5 anni	Articolo 55- <i>quinquies</i> , co. 1, Dlgs 165/2001
		Multa da 400 a 1.600 euro	Articolo 55- <i>quinquies</i> , co. 1, Dlgs 165/2001
		Risarcimento del danno erariale (pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi di accertata mancata prestazione nonché al danno all'immagine della PA)	Articolo 55- <i>quinquies</i> , co. 2, Dlgs 165/2001
<b>Medico</b>	Certificazione medica falsa o rilascio di certificazioni che attestano dati clinici non direttamente constatati né oggettivamente documentati	Reclusione da 1 a 5 anni	Articolo 55- <i>quinquies</i> , co. 1, Dlgs n. 165/2001
		Multa da 400 a 1.600 euro	Articolo 55- <i>quinquies</i> , co. 1, Dlgs n. 165/2001
		Radiazione dall'albo	Articolo 55- <i>quinquies</i> , co. 3, Dlgs n. 165/2001
		Licenziamento per giusta causa (se convenzionato con il Ssn o dipendente da una struttura sanitaria pubblica)	Articolo 55- <i>quinquies</i> , co. 3, Dlgs n. 165/2001

<b>Soggetti</b>	<b>Violazione</b>	<b>Sanzione</b>	<b>Riferimenti normativi</b>
<b>Dipendente</b>	6) assenze ingiustificate, anche se non continuative, superiori a 3 giorni nell'arco di un biennio (di regola si deve ritenere l'ultimo) ovvero superiori a 7 nell'arco degli ultimi 10 anni	Licenziamento disciplinare	Articolo 55- <i>quater</i> , co. 1, Dlgs n. 165/2001
<b>Dipendente</b>	7) "mancata ripresa del servizio, in caso di assenza ingiustificata, entro il termine fissato dall'amministrazione"	Licenziamento disciplinare	Articolo 55- <i>quater</i> , co. 1, Dlgs n. 165/2001
<b>Dipendente</b>	8) "ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto dall'amministrazione per motivate esigenze di servizio"	Licenziamento disciplinare	Articolo 55- <i>quater</i> , co. 1, Dlgs n. 165/2001
<b>Dipendente</b>	9) documenti e/o dichiarazioni false resi all'atto della assunzione ovvero di progressioni verticali (ipotesi per la prima parte già prevista dalle disposizioni contrattuali in vigore)	Licenziamento senza pre-avviso	Articolo 55- <i>quater</i> , co. 1, Dlgs n. 165/2001
<b>Dipendente</b>	10) reiterazione, ovviamente durante il lavoro, "di condotte aggressive o moleste o minacciose o ingiuriose o comunque lesive dell'onore o della dignità personale altrui" (quindi non solo nei confronti dei dirigenti e dei colleghi, ma anche degli utenti o dei cittadini)	Licenziamento senza pre-avviso	Articolo 55- <i>quater</i> , co. 1, Dlgs n. 165/2001
<b>Dipendente</b>	11) condanna penale definitiva con "interdizione perpetua dai pubblici uffici o estinzione, comunque denominata, del rapporto di lavoro" (ipotesi in buona misura prevista dalle norme contrattuali in essere. In questo caso si applica il licenziamento senza pre-avviso	Licenziamento senza pre-avviso	Articolo 55- <i>quater</i> , co. 1, Dlgs n. 165/2001
<b>Dipendente</b>	12) valutazione di "insufficiente rendimento" per almeno 2 anni dovuta a: reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione stessa stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza o dai codici di comportamento di cui all'articolo 54" (in altri termini non è sufficiente la semplice valutazione negativa, occorre anche dimostrare che il rendimento insoddisfacente è stato provocato da una delle ragioni prima indicate, il che deve essere accertato durante l'istruttoria e deve essere motivato adeguatamente nel provvedimento di conclusione del procedimento disciplinare con cui si irroga la sanzione)	Licenziamento disciplinare	Articolo 55- <i>quater</i> , co. 2, Dlgs n. 165/2001
<b>Dipendente</b>	Violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza o dai codici di comportamento di cui all'articolo 54, che comportino la condanna della PA al risarcimento dei danni derivanti dalla violazione degli obblighi	Sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di 3 giorni a un massimo di tre mesi, in proporzione all'entità del risarcimento (ove non ricorrano i presupposti per altra sanzione disciplinare)	Articolo 55- <i>sexies</i> , co. 1, Dlgs n. 165/2001

Soggetti	Violazione	Sanzione	Riferimenti normativi
<b>Dipendente</b>	Grave danno al normale funzionamento dell'ufficio di appartenenza per inefficienza o incompetenza professionale	Collocamento in disponibilità fino alla conclusione del procedimento disciplinare ai sensi degli artt. 33, co. 8, e 34, co. 1, 2, 3 e 4, del Dlgs n. 165/2001	Articolo 55-sexies, co. 2, Dlgs n. 165/2001
<b>Dirigenti o soggetti responsabili non aventi qualifica dirigenziale</b>	Mancato esercizio o decadenza dell'azione disciplinare dovuti a: ■ omissione; ■ ritardo senza giustificato motivo; ■ valutazioni irragionevoli o manifestamente infondate sull'insussistenza dell'illecito disciplinare	Sospensione dal servizio e dalla retribuzione fino ad un massimo di 3 mesi  Mancata retribuzione della retribuzione di risultato per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo di durata della sospensione (quindi per un periodo massimo di 6 mesi)	Articolo 55-sexies, co. 3, Dlgs n. 165/2001  Articolo 55-sexies, co. 3, Dlgs n. 165/2001
<b>Dipendente-Dirigente</b>	Rifiuto, da parte di un dipendente o dirigente appartenente alla stessa PA di un dipendente a carico del quale è stato instaurato un procedimento disciplinare, di collaborare con l'autorità disciplinare senza giustificato motivo, ovvero rende dichiarazioni false o reticenti	Sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, commisurata alla gravità dell'illecito contestato al dipendente nel procedimento disciplinare	Art. 55-bis, co. 8, Dlgs n. 165/2001

## I LIBRI DI GUIDA AGLI ENTI LOCALI



### GUIDA OPERATIVA GESTIONE DEL PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI

L. Tamassia

La Guida operativa, in questa nuova edizione aggiornata ai mutamenti normativi e contrattuali mantiene il suo taglio operativo, per soddisfare le esigenze di coloro che, dipendenti di regioni ed enti locali o professionisti chiamati ad operare presso tali enti, necessitano di uno strumento completo e di rapida e facile consultazione. Alla trattazione dei profili teorici ed applicativi di tutti gli istituti che riguardano il rapporto di lavoro del personale degli enti locali, va ad aggiungersi una specifica sezione dedicata alle tematiche di strategia globale inerenti l'organizzazione e la gestione delle risorse umane dell'ente, il tutto con una inevitabile attenzione ai processi di riforma in atto. Completa l'opera una banca dati su Cd-Rom al cui interno sono consultabili per esteso gli oltre 1200 documenti di normativa, prassi, giurisprudenza, nonché i principali contratti collettivi e accordi quadro relativi al comparto regioni ed enti locali.

Pagg. 800 – € 85,00

Il prodotto è disponibile anche nelle librerie professionali.

Trova quella più vicina all'indirizzo [www.librerie.ilsole24ore.com](http://www.librerie.ilsole24ore.com)

**GRUPPO24ORE**  
La cultura dei fatti

# I nuovi attori della riforma Brunetta

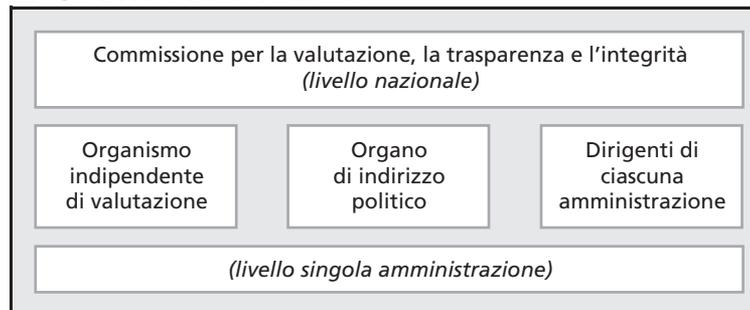
di Gianluca Bertagna \*

*Sul palcoscenico del processo di misurazione e valutazione della performance troviamo un organismo centrale, di livello nazionale, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche e, a livello di singolo ente, un organismo indipendente di valutazione, l'organo di indirizzo politico-amministrativo e i dirigenti*

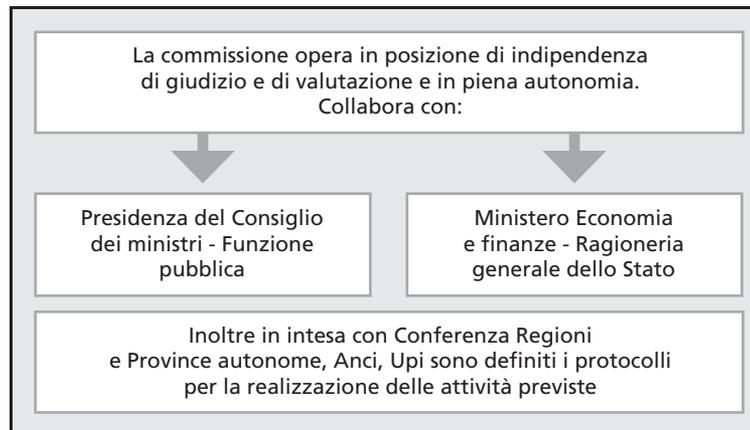
La riforma non poteva evitare di prevedere i **soggetti coinvolti nel processo di misurazione e valutazione della performance**.

Il ruolo centrale viene svolto da un organismo centrale (a livello nazionale quindi) denominato **Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità**

## □ Gli attori della riforma



## □ Con chi collabora la Commissione



**renza e l'integrità** delle amministrazioni pubbliche. A livello poi di singolo ente intervengono un **organismo indipendente di valutazione**, l'**organo di indirizzo politico-amministrativo** e i **dirigenti**.

## La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità

### Ruolo

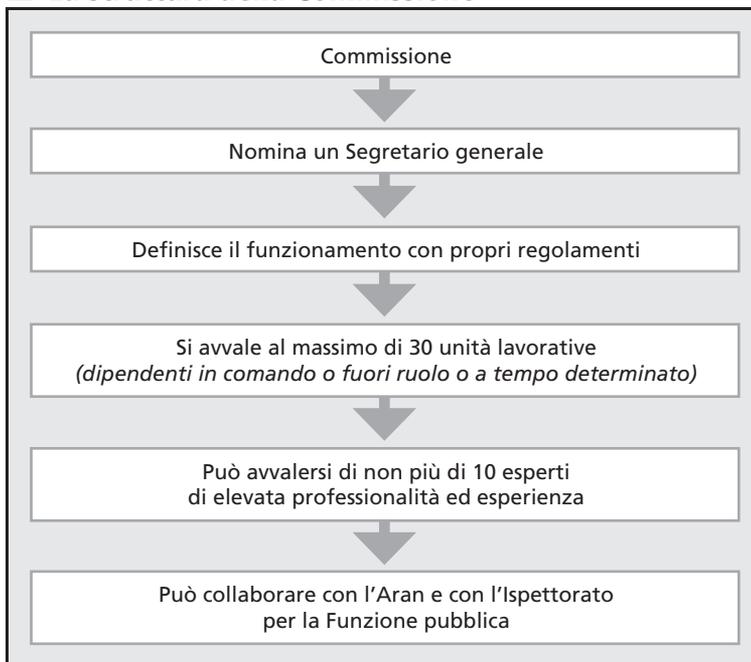
La Commissione ha il **compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione**, di **garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione**, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale. Informa annualmente il ministro per l'Attuazione del programma di Governo sull'attività svolta.

### Composizione

La Commissione è composta da **5 componenti scelti tra esperti di elevata professionalità**. Il decreto attuativo si premura di individuare diversi criteri per mantenere l'**organismo totalmente indipendente**. Infatti, non possono farne parte persone che rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano rivestito tali incarichi e cariche nei tre anni precedenti la nomina e non devono avere interessi di qualsi-

\* Consulente Enti locali

## □ La struttura della Commissione



asi natura in conflitto con le funzioni della Commissione.

*Nomina*

È nominata con **decreto del Presi-**

dente della Repubblica su proposta del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti.

*Qual è la sua missione*

L'obiettivo principale della Commissione è quello di **promuovere sistemi e metodologie per migliorare e misurare la performance delle PA**. Come organismo indipendente deve **garantire la trasparenza dei risultati conseguiti e creare dei sistemi di comparabilità delle informazioni**, sia nel tempo, sia nei confronti di standard e parametri sia nazionali che internazionali. La trasparenza è il centro della missione anche per quanto riguarda il prevenire la corruzione.

*Cosa fa*

Il decreto prevede **ben 14 compiti specifici** a carico della Commissione che di seguito si riportano integralmente (si veda il box in basso).

## □ I compiti della Commissione

- Fornisce supporto tecnico e metodologico all'attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione della *performance*
- Definisce la struttura e le modalità di redazione del Piano e della Relazione sulla *performance*
- Verifica la corretta predisposizione del Piano e della Relazione sulla *performance* delle amministrazioni centrali e, a campione, analizza quelli degli enti territoriali, formulando osservazioni e specifici rilievi
- Definisce i parametri e i modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* in termini di efficienza e produttività
- Adotta le linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità
- Adotta le linee guida per la definizione degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici
- Definisce i requisiti per la nomina dei componenti dell'organismo indipendente di valutazione
- Promuove analisi comparate della *performance* delle amministrazioni pubbliche sulla base di indicatori di andamento gestionale e la loro diffusione attraverso la pubblicazione nei siti istituzionali ed altre modalità ed iniziative ritenute utili
- Redige la graduatoria di *performance* delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali
- Promuove iniziative di confronto con i cittadini, le imprese e le relative associazioni rappresentative; le organizzazioni sindacali e le associazioni professionali; le associazioni rappresentative delle amministrazioni pubbliche; gli organismi di valutazione e quelli di controllo interni ed esterni alle amministrazioni pubbliche
- Definisce un programma di sostegno a progetti innovativi e sperimentali, concernenti il miglioramento della *performance* attraverso le funzioni di misurazione, valutazione e controllo
- Predisporre una relazione annuale sulla *performance* delle amministrazioni centrali e ne garantisce la diffusione attraverso la pubblicazione sul proprio sito istituzionale
- Sviluppa ed intrattiene rapporti di collaborazione con analoghe strutture a livello europeo ed internazionale
- Realizza e gestisce, in collaborazione con il Cnipa, il portale della trasparenza che contiene i piani e le relazioni di *performance* delle amministrazioni pubbliche

Tutti i **risultati della Commissione sono pubblici**. In estrema trasparenza, trasmette i dati raccolti ed utilizzati alle associazioni di consumatori o utenti, centri di ricerca e ogni altro osservatore qualificato che ne facciano richiesta.

*Quando è costituita*

La Commissione è **costituita entro 30 giorni** dalla data di **entrata in vigore del decreto attuativo**.

**Dopo cinque anni** dalla costituzione, la Commissione **affida ad un valutatore indipendente l'analisi dei propri risultati** e l'emanazione di un **giudizio sull'efficacia della sua attività**.

*Quanto costa*

Per il **2009** è previsto un costo di **due milioni di euro**. A decorrere dal **2010 il costo è di otto milioni di euro**. Ulteriori risorse possono essere rese disponibili anche e soprattutto per l'attivazione e realizzazione del **portale della trasparenza**.

**L'organismo indipendente di valutazione della performance**

*Cosa fa*

Sostituisce i servizi di controllo interno comunemente denominati e ha il preciso **compito di misurare la performance delle singole amministrazioni**.

Sulla base dei modelli predisposti dalla Commissione, cura la **realizzazione annuale di indagini** sul personale dipendente **volte a rilevare il livello del benessere organizzativo**.

È prevista anche una valutazione da parte dei dipendenti del proprio superiore gerarchico.

*Costituzione e funzionamento*

È prevista la **possibilità di gestione associata** dell'organismo. È **nominato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo** per un periodo di tre anni. I componenti possono essere rinnovati **una sola volta**. **Si tratta di un organismo monocratico ovvero collegiale composto da 3**

componenti dotati dei requisiti stabiliti dalla Commissione.

Dalla costituzione dell'organismo indipendente di valutazione non devono esserci nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

*Tempi della nomina*

L'organismo deve essere nominato **entro il 30 aprile 2010**. Per gli enti locali si tratta di capire il nuovo ruolo nei confronti degli attuali nuclei di valutazione. ■

□ **I compiti dell'organismo di valutazione della performance**

- Monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso
- Comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione nonché alla Corte dei conti, all'ispettorato per la Funzione pubblica e alla Commissione
- Valida la Relazione sulla *performance* e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione
- Garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché dell'utilizzo dei premi, secondo quanto previsto dal decreto n. 150, dai contratti collettivi nazionali, dai contratti integrativi, dai regolamenti interni all'amministrazione, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità
- Propone all'organo di indirizzo politico-amministrativo la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi
- È responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione
- Promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità
- Verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità

GUIDA AL

**Pubblico**  
**impiego**

NOVEMBRE 2009 numero 11

Il Sole 24 ORE

# Tutèlati!

Mai come adesso chi lavora nella Pubblica Amministrazione è sotto pressione. Mai come adesso diviene indispensabile affidarsi a Guida agli Enti Locali, il settimanale che offre a dirigenti e funzionari della Pubblica Amministrazione tutto il supporto per lavorare meglio e tutelarsi. Grazie all'esperienza del Sole 24 ORE, ai suggerimenti degli esperti, a indicazioni pratiche, risposte ed esempi.

TUTTO IL SUPPORTO, CASO PER CASO, PER:	Responsabile Ufficio Tributi	Responsabile Ufficio Tecnico
Segretario Comunale	Responsabile Ufficio Contabilità	Amministratore Locale
Direttore Generale	Responsabile Ufficio Personale	Assessori e Consiglieri



DOUBLEDIRECT.IT

PER MAGGIORI INFORMAZIONI: TEL. 02.4587.010

## SÌ, MI ABBONO AL SETTIMANALE 'GUIDA AGLI ENTI LOCALI' PER 1 ANNO:

- NON INVIO DENARO, PAGHERÒ SUCCESSIVAMENTE € 269,00 (P00237)
  - Resta inteso che nell'abbonamento è compreso anche:
    - il mensile 'Diritto e Pratica Amministrativa'
    - l'accesso a: [www.entilocali.ilssole24ore.com](http://www.entilocali.ilssole24ore.com) e [www.dpa.ilssole24ore.com](http://www.dpa.ilssole24ore.com)
- L'ABBONAMENTO DECORRE DAL PRIMO NUMERO RAGGIUNGIBILE

Ragione sociale\* \_\_\_\_\_

Cortese attenzione \_\_\_\_\_

Persona fisica  Impresa indiv./Professionista  Studio associato  Società  
 Altro ente privato  Ente pubblico  Ente pubblico non comm.  Ente non comm.

Via\* \_\_\_\_\_

Cap\* \_\_\_\_\_ Città\* \_\_\_\_\_ Prov.\* \_\_\_\_\_

Tel. \_\_\_\_\_ Cell. \_\_\_\_\_

E-mail \_\_\_\_\_

P. Iva\* \_\_\_\_\_

Cod. Fiscale\* \_\_\_\_\_ 48451

**Clausola contrattuale:** la sottoscrizione dell'offerta dà diritto a ricevere informazioni commerciali su prodotti e servizi del Gruppo "Il Sole 24 Ore". Se non desidera ricevere bari la casella **CI Informativa ex D.LGS. n. 196/03**. Il Sole 24 Ore S.p.A., Titolare del trattamento, tratta i dati personali liberamente conferiti per fornire i servizi indicati e, se lo desidera, per aggiornarli. La su iniziativa e offerta del gruppo. Potrà esercitare i diritti dell'Art. 7 del D.Lgs. n. 196/03 rivolgendosi al Responsabile del trattamento, che è il Responsabile del Coordinamento Commerciale, presso Il Sole 24 Ore S.p.A., Database di Marketing, via Monte Rosa 91 - 20149 Milano. L'elenco completo e aggiornato di tutti i Responsabili del Trattamento è disponibile presso l'Ufficio Privacy, via Monte Rosa 91 - 20149 Milano. I dati potranno essere trattati da incaricati preposti agli ordini, al marketing, all'amministrazione, ai servizi clienti e potranno essere comunicati alle Società del Gruppo per gli stessi fini della raccolta, a società esterne per l'evazione dall'ordine e per l'invio di materiale promozionale ed agli istituti bancari. **Consenso.** Attraverso il conferimento del suo indirizzo e-mail, del numero di telex a/o di telefono (del tutto facoltativo), esprime il suo specifico consenso all'utilizzo di detti strumenti per l'invio di informazioni commerciali.

**GRUPPO 24 ORE**  
La cultura dei fatti

**INVIA SUBITO IL TUO BUONO VIA FAX (02 oppure 06) 3022.5402**