

Focus

L'applicazione agli enti locali del decreto attuativo della legge 15

Arturo Bianco

Il decreto attuativo della legge n. 15/2009, approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 9 ottobre, si applica alle regioni e agli enti locali, tenendo conto della loro peculiarità e del grado assai elevato di autonomia ad essi riconosciuto dalla stessa Costituzione.

È questo il primo grande nodo interpretativo che si pone già all'indomani dell'emanazione del provvedimento. Occorre mettere in rilievo che, rispetto alla proposta di testo iniziale del provvedimento licenziata dal Governo, sono stati compiuti numerosi e assai importanti passi in avanti. Basta ricordare che tale testo non si poneva in alcun modo questo tema, con il che i dubbi interpretativi erano enormi ed altrettanto elevato era il rischio di contenziosi.

A seguito delle indicazioni rese dalla Conferenza unificata tra Stato, regioni ed autonomie locali nella riunione del 29 luglio sono state apportate rilevanti correzioni: la concreta esperienza applicativa ci dirà se esse sono sufficienti e adeguate.

Altro elemento di sostanziale novità rispetto al testo iniziale proposto dal Governo è la introduzione di un periodo di tempo entro cui le amministrazioni locali e regionali devono adeguare i propri regolamenti, nonché entro cui devono modificare i propri contratti decentrati integrativi. In altri termini siamo dinanzi alla scelta di rendere "soft" il passaggio alle nuove regole: speriamo che queste scelte non si traducano in concreto nel rinvio *sine die* del passaggio o nello svuotamento delle disposizioni più innovative.

Le indicazioni legislative

Al termine dei titoli dedicati alla misurazione e valutazione delle performance e della meritocrazia sono stati inseriti due articoli che indicano espressamente

quali disposizioni sono applicabili alle regioni e agli enti locali. Per ciò che riguarda le altre disposizioni, cioè quelle dettate sotto forma di modifica del d.lgs. n. 165/2001, quindi le nuove regole per la dirigenza (ivi compresi il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali), per la contrattazione collettiva, per la responsabilità e per le sanzioni e il procedimento disciplinare, non si pongono particolari problemi applicativi. Ricordiamo infatti che tanto il d.lgs. n. 165/2001 che il d.lgs. n. 267/2000 prescrivono che esse siano direttamente applicabili agli enti locali come disposizioni di principio, il che ovviamente si applica anche alle modifiche.

Per la meritocrazia e la valutazione viene stabilito, inoltre, che queste disposizioni entreranno in vigore nelle regioni e negli enti locali solo dopo il recepimento delle loro indicazioni nei regolamenti delle singole amministrazioni, che hanno comunque tempo fino a tutto il 2010. In caso di mancata adozione di tali modifiche entro tale scadenza, le disposizioni legislative nazionali si applicheranno integralmente fino a quando le singole amministrazioni non avranno adottato i propri regolamenti.

Si deve inoltre ricordare che regioni, comuni e province hanno tempo fino al 31 dicembre 2011 per adeguare i propri contratti collettivi decentrati integrativi alle nuove prescrizioni dettate dal provvedimento e questi documenti, in caso di mancato adattamento alle novità, cesseranno di avere efficacia dal 31 dicembre 2012. Siamo dinanzi a un termine, quest'ultimo, più lungo di un anno, rispetto a quello analogo stabilito per le amministrazioni statali.

Assai importante è anche la scelta legislativa di disporre la immediata applicabilità delle norme che vogliono garantire il massimo di trasparenza nella valutazione, per cui tutti i documenti

Le norme di principio si applicano a tutte le p.a., mentre le disposizioni che traducono i principi in scelte di dettaglio si applicano solo alle amministrazioni statali. Ma è comunque evidente che i regolamenti delle singole amministrazioni non potranno discostarsi in modo significativo dalle prescrizioni dettate dal legislatore per le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici nazionali. Quindi, diventa assai importante la fase della adozione dei regolamenti attuativi delle disposizioni legislative, perché le amministrazioni possono adattare alle proprie esigenze.

relativi ad essa devono essere inseriti nel sito internet della amministrazione, assicurando così la "accessibilità totale" a queste informazioni. Non a caso queste norme sono qualificate come relative a prestazioni attinenti a livelli minimi essenziali di diritti civili e sociali, quindi materia riservata alla competenza legislativa esclusiva statale. L'applicazione di tale disposizione è finalizzata a garantire la diffusione di forme di controllo sociale così da raggiungere il risultato della garanzia e della imparzialità della attività amministrativa.

La concreta applicazione

Nella scelta legislativa sulla individuazione delle disposizioni applicabili a regioni ed enti locali si è tenuto presente soprattutto il seguente criterio distintivo: le norme di principio si applicano a tutte le p.a., mentre le disposizioni che traducono i principi in scelte di dettaglio si applicano solo alle amministrazioni statali. Facciamo subito due esempi. Si applicano a tutte le amministrazioni, quindi anche a regioni ed enti locali, le disposizioni che fissano i principi essenziali della metodologia di valutazione, del relativo ciclo, il carattere che devono avere gli obiettivi, ecc. Si applicano solo alle amministrazioni statali le norme che fissano quali documenti devono

necessariamente essere approvati, quali procedure concrete si devono utilizzare, ecc.

Il secondo esempio è il seguente. Nelle amministrazioni statali viene previsto che dirigenti e dipendenti siano raggruppati nella valutazione e nella conseguente erogazione dei premi in tre fasce: nella prima (i dipendenti che ottengono il punteggio elevato) vanno non più del 25% dei dipendenti e dei dirigenti, ad essi spetta la metà delle risorse destinate al premio delle prestazioni; nella seconda (i dipendenti che ottengono il punteggio intermedio) vanno il 50% dei dipendenti e dei dirigenti, ad essi spetta l'altra metà delle risorse destinate al premio delle prestazioni; nella terza (i dipendenti che ottengono il punteggio più basso) vanno il restante 25% dei dipendenti e dei dirigenti, ad essi non spettano compensi destinati alla incentivazione delle prestazioni. I contratti decentrati possono lievemente modificare tali soluzioni. Queste disposizioni non si applicano alle amministrazioni che hanno, rispettivamente, meno di 5 dirigenti o meno di 8 dipendenti: viene giudicato che in tali enti le fasce determinerebbero un irrigidimento eccessivo.

Anche nelle regioni e negli enti locali le fasce dovranno essere almeno tre, come nelle amministrazioni statali, e i regolamenti

dovranno attenersi al principio per cui la "quota prevalente" del trattamento accessorio collegato alle *performance* dovrà essere riservata ai dirigenti e ai dipendenti che sono stati valutati molto positivamente e di conseguenza inseriti nella fascia più elevata. A differenza delle amministrazioni statali non viene né fissata direttamente dalla legge il numero dei dipendenti e dei dirigenti da inserire in

ogni fascia né predeterminata la quota di risorse da destinare a coloro che sono collocati nella fascia più alta e in quella intermedia. Ma è comunque evidente che i regolamenti delle singole amministrazioni non potranno discostarsi in modo significativo dalle prescrizioni dettate dal legislatore per le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici nazionali. Quindi, diventa assai importan-

te la fase della adozione dei regolamenti attuativi delle disposizioni legislative, perché le amministrazioni possono adattarle alle proprie esigenze. Ovviamente, in questi documenti non si potranno eludere né svuotare le indicazioni di fondo contenute nel decreto attuativo. Ad esempio, viene stabilito che le progressioni orizzontali possano interessare solo una quota limitata di dipendenti e che

si debba utilizzare il metodo selettivo. Per cui regolamenti che continueranno nella stessa direzione delle scelte compiute fino ad oggi nella stragrande maggioranza degli enti, cioè progressioni per tutti o quasi i dipendenti e ricorso solo formale al metodo selettivo, potranno essere dichiarati illegittimi e rischia financo di maturare una ipotesi di responsabilità amministrativa.