

Decreto Legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 "Attuazione della Legge 4 marzo 2009 n. 15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni" - Prime indicazioni applicative.

CARLO RÁPICAVOLI*

-
-
Nel Supplemento Ordinario della Gazzetta Ufficiale n. 197 del 31.10.2009 è stato pubblicato il Decreto Legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 "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", cosiddetto "Decreto Brunetta" che sarà in vigore dal 15 novembre 2009.

Il Decreto introduce significative modifiche nella disciplina del lavoro pubblico, in particolare con riferimento al D. Lgs. 165/2001.

1. - Misurazione, Valutazione e Trasparenza della Performance

Il Titolo II del Decreto introduce una serie di norme, procedure e organismi finalizzati alla misurazione, valutazione e trasparenza della performance.

Per l'adempimento degli obblighi introdotti dal Decreto è opportuno attendere la definizione delle linee guida generali e delle modalità di redazione dei piani e di costituzione degli organismi di valutazione da parte della "Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche" prevista dall'art. 13 del Decreto.

E' necessario adeguarsi alle disposizioni del titolo II entro il 31 dicembre 2010; fino a tale termine continuano ad applicarsi le norme e procedure oggi vigenti.

Trovano diretta ed immediata applicazione le disposizioni dell'art. 11, commi 1 e 3, che prevedono obblighi di pubblicazione di informazioni per garantire la massima trasparenza nel ciclo di gestione della performance.

2. - Merito e Premi

Il Titolo III introduce disposizioni su merito e premi innovando la disciplina vigente normativa e contrattuale.

Il termine per l'adeguamento da parte degli Enti Locali è fissato al 31 dicembre 2010.

Questi i principi cui attenersi:

1) Promuovere il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche, nonché valorizzare i dipendenti che conseguono le migliori performance attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera;

2) Le fasce di merito previste non devono essere inferiori a tre;

3) Divieto di 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;

4) Le progressioni economiche orizzontali vanno attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione.

5) Per le progressioni verticali, è previsto che le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni. L'attribuzione dei posti riservati al personale interno è finalizzata a riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti, in relazione alle specifiche esigenze delle amministrazioni.

3. - Norme Generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

Il Titolo IV introduce numerose innovazioni alla disciplina generale prevista dal D. Lgs. 165/2001.

3.1 - Poteri dei dirigenti

Il Decreto rafforza i poteri del dirigente come datore di lavoro. In particolare:

1) L'art. 34, che modifica l'art. 5 del D. Lgs. 165/2001, stabilisce che spettano in via esclusiva ai dirigenti, fatta salva la sola informazione ai sindacati ove prevista nei contratti, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici, le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici;

2) L'art. 35, che modifica l'art. 6 del D. Lgs. 165/2001, prevede che la programmazione e variazione di fabbisogno del personale, approvate dalla Giunta, devono essere elaborate su proposta dei competenti dirigenti che individuano i profili necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture cui sono preposti.

Fra le funzioni esplicitamente previste per i Dirigenti vanno inoltre segnalate:

a) la definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti;

b) la valutazione del personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti.

3.2 - Dirigenti a tempo determinato

L'art. 40 del Decreto, che modifica l'art. 19 del D. Lgs. 165/2001, estende agli Enti Locali la disciplina sulla nomina dei dirigenti a tempo determinato, prevista per le amministrazioni dello Stato, per quanto riguarda la limitazione numerica.

Secondo la nuova disciplina, gli incarichi a tempo determinato possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica. Il quoziente derivante dall'applicazione di tale percentuale, è arrotondato all'unità inferiore, se il primo decimale è inferiore a cinque, o all'unità superiore, se esso è uguale o superiore a cinque.

Tali incarichi sono conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro maturate, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato.

La disposizione sopra indicata, che per espressa previsione del comma 6-ter si applica anche agli Enti Locali, pone problemi di compatibilità con la previsione dell'art. 110 del testo Unico degli Enti

Locali, D. Lgs. 267/2000 non richiamato né modificato.

I problemi riguardano in particolare il contingente numerico.

L'art. 110 distingue fra dirigenti in dotazione organica e dirigenti fuori dotazione organica.
Per i primi non vi è alcuna limitazione numerica rinviando alla previsione statutaria con l'unico limite dei requisiti previsti per il tipo di incarico (es. laurea).
Per i dirigenti fuori dotazione organica è invece previsto il limite del 5% del totale della dotazione organica.

Il nuovo testo dell'art. 19 del D. Lgs. 165/2001, riformulato dall'art. 40 del Decreto Brunetta, oggi fissa il limite del 10% (o dell'8% facendo riferimento alle fasce dirigenziali previste per le amministrazioni dello Stato) anche per i dirigenti in dotazione organica.

Tale previsione sembra fortemente confliggere con l'autonomia statutaria degli Enti Locali.

Tuttavia non vi sono elementi – salvo eventuale pronuncia della Corte Costituzionale o altri interventi normativi in sede di modifica del testo Unico degli Enti Locali oggi in discussione – per concludere sulla non applicabilità agli Enti Locali.

Pertanto, allo stato è da ritenere che il limite numerico si applica anche ai dirigenti in dotazione organica.

Sono fatti salvi i contratti in essere.

Complessivamente dunque per la disciplina dell'attribuzione di incarichi dirigenziali, in virtù del principio generale sulla successione delle leggi nel tempo, è da ritenere che – fatte salve le considerazioni sopra riportate relative alla salvaguardia dell'autonomia degli Enti Locali -, continuano ad applicarsi gli artt. 109 e 110 del D. Lgs. 267/2000 per le parti non diversamente disciplinate dall'art. 19, comma 6, del D. Lgs. 265/2001 come modificato dal Decreto Brunetta che, come detto, per espressa previsione del comma 6ter, si applica anche agli Enti Locali.

Così, ad esempio, continua a trovare applicazione l'art. 110 del D. Lgs. 267/2000 nella parte in cui prevede che i contratti non possono avere durata superiore al mandato elettivo del sindaco o del presidente della provincia in carica e non la nuova normativa (nuovo testo dell'art. 19, comma 2) che prevede che la durata di tali incarichi, comunque, non può eccedere il termine di cinque anni senza alcun riferimento al mandato elettivo.

3.3 - Retribuzione di risultato

L'art. 45 del Decreto, che modifica l'art. 24 del D. Lgs. 165/2001, prevede che il trattamento accessorio collegato ai risultati deve costituire almeno il 30 per cento della retribuzione complessiva del dirigente considerata al netto della retribuzione individuale di anzianità e degli incarichi aggiuntivi soggetti al regime dell'onnicomprendività.

I contratti collettivi nazionali incrementano progressivamente la componente legata al risultato, in modo da adeguarsi a quanto sopra disposto, entro la tornata contrattuale successiva a quella decorrente dal 1° gennaio 2010, destinando comunque a tale componente tutti gli incrementi previsti per la parte accessoria della retribuzione.

3.4 - Mobilità esterna

L'art. 49 del Decreto modifica l'art. 31 del D. Lgs. 165/2001 che prevedeva che la mobilità di personale fra Enti diversi fosse soggetto esclusivamente al consenso dell'amministrazione di appartenenza.

La disciplina oggi introdotta prevede che le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante cessione del contratto di lavoro di dipendenti appartenenti alla stessa qualifica in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento. Le amministrazioni devono in ogni caso rendere pubbliche le disponibilità dei posti in organico da ricoprire attraverso passaggio diretto di personale da altre amministrazioni, fissando preventivamente i criteri di scelta. Il

trasferimento è disposto previo parere favorevole dei dirigenti responsabili dei servizi e degli uffici cui il personale è o sarà assegnato sulla base della professionalità in possesso del dipendente in relazione al posto ricoperto o da ricoprire.

4. - Limiti alla contrattazione collettiva nazionale e decentrata

La contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali. Sono, in particolare, escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali. Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge.

Gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti del contenimento della spesa. Lo stanziamento delle risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa è correlato all'effettivo rispetto dei principi in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della performance e in materia di merito e premi.

Le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile.

In caso di accertato superamento di vincoli finanziari da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva.

Le suddette disposizioni trovano applicazione a decorrere dai contratti sottoscritti successivamente alla data di entrata in vigore del decreto.

5. - Controlli in materia di contrattazione collettiva

Gli Enti Locali devono inviare entro il 31 maggio di ogni anno, specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno, al Ministero dell'economia e delle finanze, che predispone, allo scopo, uno specifico modello di rilevazione, d'intesa con la Corte dei conti e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

Tali informazioni sono volte ad accertare, oltre il rispetto dei vincoli finanziari in ordine sia alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa sia all'evoluzione della consistenza dei fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della performance individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche.

Le informazioni sono trasmesse alla Corte dei Conti che, ferme restando le ipotesi di responsabilità eventualmente ravvisabili le utilizza anche ai fini del referto sul costo del lavoro.

Le amministrazioni hanno inoltre l'obbligo di pubblicare in modo permanente sul proprio sito istituzionale, con modalità che garantiscano la piena visibilità e accessibilità delle informazioni ai cittadini, i contratti integrativi stipulati con la relazione tecnico-finanziaria e quella illustrativa certificate dagli organi di controllo.

La relazione illustrativa, fra l'altro, deve evidenziare gli effetti attesi in esito alla sottoscrizione del

contratto integrativo in materia di produttività ed efficienza dei servizi erogati, anche in relazione alle richieste dei cittadini.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica predispone un modello per la valutazione, da parte dell'utenza, dell'impatto della contrattazione integrativa sul funzionamento dei servizi pubblici, evidenziando le richieste e le previsioni di interesse per la collettività. Tale modello e gli esiti della valutazione vengono pubblicati sul sito istituzionale delle amministrazioni pubbliche interessate dalla contrattazione integrativa.

6. - Assenze per malattia

L'art. 55-septies del D. Lgs. 165/2001, introdotto dall'art. 69 del Decreto, ribadisce che nell'ipotesi di assenza per malattia protratta per un periodo superiore a dieci giorni, e, in ogni caso, dopo il secondo evento di malattia nell'anno solare l'assenza viene giustificata esclusivamente mediante certificazione medica rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

Si precisa, inoltre, che in tutti i casi di assenza per malattia la certificazione medica è 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 e dal predetto Istituto è immediatamente inoltrata all'amministrazione interessata, con le medesime modalità.

7. - Sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici

Il capo V del Decreto detta la nuova disciplina di dettaglio delle sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici.

8. - Obbligo di identificazione del personale

L'art. 69 del Decreto ha introdotto l'art. 55-novies al D. Lgs. 165/2001 che prevede che i dipendenti delle amministrazioni pubbliche che svolgono attività a contatto con il pubblico sono tenuti a rendere conoscibile il proprio nominativo mediante l'uso di cartellini identificativi o di targhe da apporre presso la postazione di lavoro.