

PUBBLICO IMPIEGO

IL DOSSIER DEL LUNEDÌ

Il Sole **24 ORE**

Lunedì 30 Novembre 2009 - www.ilssole24ore.com

Dirigenti. I criteri per fare carriera e per l'attribuzione di incarichi **Pag. 7**

Premi solo al merito. Gli effetti in busta paga per i dipendenti della Pa **Pag. 8 e 9**

Sanzioni. Contenuti e procedure del codice disciplinare **Pag. 11**

Personale e tagli alla spesa. Tra i forti cambiamenti voluti dalla legge Brunetta anche vincoli stretti agli integrativi

La riforma traccia i nuovi contratti

Comparti ridotti a quattro e organizzazione degli uffici esclusa dalle trattative

Gianluca Bertagna

I contratti pubblici rivedono le materie oggetto di trattativa, si dividono in quattro comparti (dagli attuali 12) e confermano l'impianto degli accordi integrativi.

Si possono riassumere così le disposizioni inserite dalla riforma del pubblico impiego all'articolo 40 del Dlgs 165/2001. Nel solco della ri-pubblicizzazione del rapporto di lavoro si prevede innanzitutto che la contrattazione collettiva potrà operare solo sulle materie direttamente pertinenti al rapporto, escludendo i temi attinenti all'organizzazione degli uffici. I comparti sono definiti fino a un massimo di quattro, cui corrispondono altrettante aree per la dirigenza. Un ulteriore tavolo è destinato alla contrattazione della dirigenza sanitaria.

Accanto al salario fondamentale si mantiene il sistema degli accordi integrativi, nel rispetto della contrattazione nazionale e dei vincoli di bilancio. I compensi accessori possono essere erogati solo per reali prestazioni e le amministrazioni hanno l'obbligo di destinare la quota prevalente

SUL TERRITORIO

Cinque parametri di virtuosità perché regioni e amministratori locali possano integrare le risorse decentrate

di risorse a premiare la performance individuale. Per le amministrazioni statali si prevede persino una classifica, stilata dalla Commissione nazionale per la valutazione, che raggruppa gli enti in almeno tre livelli di merito in funzione dei risultati di performance ottenuti. La contrattazione nazionale prevede che le risorse complessive per il salario accessorio siano distribuite sulla base di questi livelli di merito.

Regole particolari si applicano a regioni ed enti locali. Gli articoli 40 e 40-bis del Dlgs 165/2001 vengono riscritti per sottolineare ancora una volta l'importanza di procedure precise e inderogabili nella gestione del salario accessorio.

Il principale intervento riguarda l'introduzione di cinque rigidi paletti che le autonomie locali devono verificare quando procedono all'integrazione del fondo incentivante. Per questo comparto il fondo è suddiviso in risorse stabili e risorse variabili. Le prime si considerano consolidate nel tempo, tranne alcuni aggiustamenti che di anno in anno potrebbero essere necessari a seguito di azio-

ni strutturali sulla dotazione organica o per il trasferimento in entrata o in uscita di nuove funzioni. Il fondo stabile può però essere incrementato con alcune voci variabili, che ogni anno devono essere verificate per garantirne la legittimità.

Per l'integrazione del fondo occorre anzitutto che ogni incremento sia stabilito dal contratto nazionale. Non è possibile quindi di parte di ciascun ente "inventarsi" somme aggiuntive diverse da quelle già previste dalle norme contrattuali del comparto. Il secondo vincolo è il rispetto delle disposizioni di virtuosità in materia di contenimento della spesa del personale. Anche in questo caso nulla di nuovo; si tratta infatti di verificare il rispetto del comma 557 (o del comma 562 per gli enti non soggetti a patto di stabilità) della finanziaria 2007 e dell'articolo 76, comma 5, del Dl 112/2008, che richiede la riduzione dell'incidenza percentuale tra spese di personale e spese correnti facendo leva proprio sul salario accessorio.

Ulteriore vincolo è il rispetto del patto di stabilità; il contratto del 31 luglio 2009 in effetti già anticipava, identificandone pure i criteri di riferimento, le nuove disposizioni.

Ovviamente, e siamo al quarto requisito, le maggiori spese dovranno sempre essere contenute nel rispetto degli equilibri di bilancio. Anche per questo motivo è opportuno che le politiche per l'integrazione del fondo siano almeno presentate anche al consiglio comunale, durante l'approvazione del bilancio preventivo o a seguito di variazione di bilancio. Infine, per togliere ogni dubbio, viene precisato che ogni incremento deve essere in linea con tutti gli analoghi strumenti del contenimento della spesa.

Si tratta di regole rigide che renderanno necessario rivedere quanto fatto finora, e sicuramente imporranno ad alcuni enti di stanziare per il fondo produttività solo quanto previsto dalla parte stabile, con non pochi problemi durante le trattative con i sindacati. A salvaguardia di tutto il nuovo sistema è previsto che, in caso di violazione dei vincoli e dei limiti previsti dalla contrattazione nazionale e quindi in presenza di clausole nulle, scatta l'obbligo di recupero nell'ambito della sezione negoziale successiva.

Passando al contenuto, sarà innanzitutto necessario identificare in una premessa generale l'obiettivo del nuovo contratto decentrato rispetto agli anni precedenti. Si tratta di riporta-

I numeri in campo

I dipendenti a tempo indeterminato di tutti i comparti pubblici



Fonte: Ragioneria generale dello Stato

I documenti. Gli allegati obbligatori

Radiografia per le intese decentrate

Relazione tecnico-finanziaria e relazione illustrativa costituiscono gli allegati obbligatori alla contrattazione integrativa e presupposto di tutti i controlli previsti dalla Dlgs 150/2009.

La riforma identifica in questi due documenti la migliore azione per garantire chiarezza, trasparenza e controllo dei fondi; per gli enti locali la relazione tecnica non è una novità, perché i contratti la prevedono da un decennio. La relazione illustrativa dovrà invece essere predisposta sulla base dei modelli determinati da Economia e Funzione pubblica. Non si esclude, soprattutto negli enti più piccoli, che i due documenti possano essere parte di un'unica relazione.

Passando al contenuto, sarà innanzitutto necessario identificare in una premessa generale l'obiettivo del nuovo contratto decentrato rispetto agli anni precedenti. Si tratta di riporta-

re, anche se sinteticamente, le direttive fornite dagli organi di direzione politica. È opportuno poi riepire le fasi della contrattazione, quali obiettivi sono stati raggiunti in accordo con i sindacati e dove sono stati maggiori scostamenti. Non va dimenticato che la relazione costituirà elemento di valutazione, da parte del revisore, della compatibilità del contratto per il bilancio e per i vincoli previsti, e la base per il via libera definitivo da parte della giunta.

Da un punto di vista più tecnico la relazione deve contenere nel dettaglio le modalità di calcolo

TECNICA E ILLUSTRATIVA

In due relazioni andranno dettagliati presupposti e modalità di tutti gli incrementi ed effetti attesi dalle novità

per determinare l'ammontare delle risorse decentrate. Per quelle stabilite non ci sono particolari problemi, per cui il capitolo più rilevante del documento sarà destinato all'identificazione del fondo variabile. Oltre alle voci di incremento previste dai contratti nazionali, negli enti locali sarà necessario soffermarsi sui criteri che hanno portato all'integrazione del fondo previsto dall'articolo 15, commi 2 e 5 del contratto del 1999. Il primo incremento, eventuale e possibile nel limite del 1,2% del monte salari 97, dovrà essere poi certificato anche dal nucleo di valutazione e dal servizio di controllo interno. Il secondo, di natura più variabile, andrà esaminato spiegando sia le modalità di calcolo dell'importo dell'incremento sia la destinazione a progetti o ad attività particolari che hanno portato o che porteranno nuovi servizi o riorganizzazioni

nell'ente locale. Nella relazione andrà infine dettagliato ogni altro incremento. Particolarmente delicata anche l'ulteriore sezione della relazione che si occupa dell'utilizzo del fondo, dove sarà necessario spiegare le varie indennità sia nell'importo sia nel presupposto. Nel contratto degli enti locali ci sono infatti alcune voci di salario accessorio chiare nel contenuto e nell'importo (ad esempio il «rischio», 30 euro mensili) e altre più indeterminate (ad esempio l'indennità per specificità e responsabilità, che può arrivare fino a 2.500 euro).

La relazione illustrativa dovrà poi evidenziare gli effetti attesi dalla sottoscrizione dell'integrativo in materia di produttività ed efficienza dei servizi, anche in relazione alle richieste dei cittadini.

G. Bert.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Più verifiche sul secondo livello

Controlli incrociati per gli accordi dei singoli enti

La riforma Brunetta ridefinisce anche la mappa dei controlli sulla contrattazione decentrata nel pubblico impiego. L'articolo 40-bis del Dlgs 165/2001 è stato totalmente riscritto per dettagliare tutte le procedure, gli adempimenti e gli attori del monitoraggio del salario accessorio.

La spunta degli adempimenti prende il via dall'analisi della compatibilità delle risorse decentrate rispetto ai bilanci degli enti. Il compito è affidato ancora una volta all'organo di revisione, che tuttavia non dovrà limitarsi a una verifica della capacità degli stanziamenti ma dovrà evidenziare anche la corretta applicazione delle norme di legge con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori. Si tratta di una precisazione in linea con la più recente giurisprudenza contabile in materia di contrattazione decentrata.

Per quanto riguarda le amministrazioni statali, i contratti sottoscritti, la relazione tecnico-finanziaria e la relazione illustrativa andranno comunicati alla Funzione pubblica e alla Ragioneria generale dello Stato. Nei successivi 30 giorni questi enti dovranno esprimersi sulla compatibilità economico-finanziaria degli accordi. Decorso tale termine si può procedere alla stipula del contratto integrativo definitivo. Se invece il riscontro è negativo, sarà necessario riaprire le trattative per giungere a un ulteriore accordo.

Nella sua revisione strutturale l'articolo 40-bis accoglie inoltre ciò che era previsto dal Dl 112/2008, cioè l'obbligo di invio entro il 31 maggio delle informazioni sulle modalità di costituzione e utilizzo del fondo tramite il conto annuale. Tali dati sono messi a disposizione di Funzione pubblica, Ragioneria generale e Corte dei conti. Si tratta di notizie particolarmente dettagliate, che riguardano da una parte le procedure utilizzate per l'alimentazione del fondo, evidenziando la presenza o meno della certificazione da parte dei revisori dei conti, e dall'altra le modalità di erogazione di alcuni istituti delicati, quali le progressioni all'interno della categoria e l'erogazione degli incentivi alla produttività. La sezione forse più pericolosa, per regioni ed enti locali, è quella che evidenzia gli eventuali incrementi effettuati ai sensi dell'articolo

15, comma 5 del contratto nazionale del 1999, spesso utilizzato per questioni di pareggio e non per valorizzare i dipendenti impegnati in nuovi servizi o nei processi di riorganizzazione.

Il passaggio successivo nel nuovo sistema dei controlli è quello della pubblicazione sul sito internet di qualsiasi informazione inerente il contratto integrativo decentrato (su cui si veda anche la pagina successiva). Si tratta di prevedere sul sito una sezione permanente destinata a contenere gli atti amministrativi della costituzione e liquidazione delle risorse, il vero e proprio contratto siglato, la tabella 15 e la scheda informativa 2 del conto annuale, la relazione tecnica finanziaria e la relazione illustrativa. Soprattutto quest'ultima avrà l'obbl-

NELLO STATO

Economia e funzione pubblica hanno 30 giorni per dire «sì» ai patti sottoscritti, che poi vanno inviati all'Aran e al Cnel

OBBLIGO DI RIENTRO

Se i revisori accertano aumenti eccessivi la tornata successiva deve farsi carico del recupero della differenza

go di evidenziare i maggiori vantaggi che il contratto siglato ha portato in relazione alle richieste dei cittadini.

Ultimo adempimento nell'ambito del monitoraggio degli integrativi è quello dell'invio del contratto integrativo e dei suoi allegati all'Aran in via telematica entro 5 giorni dalla sottoscrizione e al Cnel, novità introdotta quest'anno.

Vigilano su queste disposizioni gli organi di controllo, quindi ancora una volta i revisori dei conti. In caso di mancato adempimento delle prescrizioni è vietato procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa. È previsto inoltre che, se i collegi di revisione accertano l'incompatibilità del fondo con i vincoli di bilancio o la violazione delle norme di legge, scatti l'obbligo di recupero delle somme non dovute sul successivo contratto decentrato.

G. Bert.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Organici. La gestione

Spinta alla mobilità volontaria

Arturo Bianco

Rafforzamento del vincolo al ricorso alla mobilità volontaria, anche tra i vari comparti, maturazione di responsabilità contabile per i dirigenti che non individuano gli esuberanti di personale, possibilità di favorire i residenti nei concorsi pubblici e divieto di conferire incarichi di gestione del personale a politici e sindacalisti: sono le importanti innovazioni dettate dal Dlgs 150/2009 all'organizzazione di organici e uffici.

Le pubbliche amministrazioni hanno ora l'obbligo di pubblicizzare la volontà di assumere per-

sonale tramite il ricorso alla mobilità volontaria. Questo istituto viene definito come cessione del contratto di lavoro, sottolineando in questo modo che si tratta di una modificazione di un rapporto esistente. Con l'obbligo di pubblicità per la scelta di assumere personale tramite la mobilità si

LA PROCEDURA

La decisione di ricorrere a questo strumento va pubblicizzata. Spetta ai dirigenti la scelta degli idonei

traduce in norma un'indicazione che la Funzione pubblica aveva fornito con la circolare 4/2008.

Il ricorso a questo strumento viene presentato dalle nuove disposizioni come una mera possibilità, ma non va dimenticato che l'articolo 30, comma 2-bis del Dlgs 165/2001, non modificato, continuano a prevedere un vero e proprio obbligo, come ribadito anche dalla giurisprudenza amministrativa. Le amministrazioni devono anche indicare preventivamente i criteri con cui selezioneranno le domande presentate, completando l'indicazione legislativa in base a cui si

deve tenere conto della professionalità. Un importante chiarimento è costituito dall'assegnazione ai dirigenti del compito di dare il parere sia sulla cessione sia sulla acquisizione del contratto di lavoro del dipendente.

Questa disposizione chiarisce anche i dubbi sulla necessità che l'ente cedente debba comunque esprimere il proprio assenso, visto il dubbio che può nascere dall'abrogazione del vincolo al nulla osta delle amministrazioni interessate. Il legislatore vuole incentivare la mobilità volontaria introducendo così un fattore ulteriore di flessibilità con la previsione di due decreti del ministro per la Pubblica Amministrazione per l'introduzione di forme di agevolazione, in particolare in favore delle amministrazioni che hanno

carenze di organico, e per la determinazione delle tabelle di corrispondenza che consentono i passaggi tra comparti diversi.

I dirigenti che non individuano il personale in esubero, quindi da collocare in disponibilità, diventano responsabili in via diretta per i danni arrecati. Negli enti locali la competenza alla dichiarazione di esubero appartiene alla giunta, per cui il ruolo dei dirigenti è quello di avanzare la proposta e di dare concreta applicazione alle decisioni politiche, con l'individuazione analitica dei dipendenti interessati.

Con un disposizione piuttosto acrobatica nel tentativo di evitare dubbi di legittimità costituzionale, si consente alle amministrazioni di privilegiare il criterio della residenza nei concorsi pubbli-

ci; la previsione può realizzarsi solo a condizione che si dimostri che il possesso di questo requisito è indispensabile per garantire l'erogazione del servizio o, quanto meno, in termini di rapporto tra costi e benefici.

Si dispone infine il divieto di conferire incarichi dirigenziali o di posizione organizzativa nella gestione delle risorse umane a coloro che hanno o hanno avuto negli ultimi due anni incarichi politici o sindacali o di collaborazione con tali strutture. Negli incarichi sindacali non si devono comprendere quelli di componente la Rsu, mentre non è chiaro (anche se si deve propendere per una risposta positiva) se nel divieto sono compresi anche gli incarichi politici.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Niente premi ai dirigenti se manca la trasparenza

Obbligatorio un piano da aggiornare ogni anno

PAGINA A CURA DI
Arturo Bianco

Le amministrazioni statali si devono dare il «programma triennale per la trasparenza e l'integrità». L'obbligo di adottare questo programma non si estende però alle regioni e agli enti locali, a cui si applicano automaticamente solo i vincoli di carattere generale (articolo 16, comma 1) a garantire la massima trasparenza delle proprie scelte in materia di organizzazione, trattamento economico, gestione delle risorse umane e

IL CONFRONTO

Il documento va concertato con le associazioni di consumatori e utenti e deve prevedere indicatori analitici

valutazione. Anche per la «accessibilità totale» a tutte le fasi del ciclo della performance, l'obbligo specifico non è immediatamente applicabile alle regioni e agli enti locali, ma è indubbio che anche loro devono dare, con le modalità decise autonomamente, una risposta all'esigenza di trasparenza.

Il programma ha durata triennale, ma va aggiornato ogni anno. Viene quindi riproposto lo stesso modulo previsto per il piano della performance, per l'indicazione degli obiettivi, per il programma del fabbisogno di personale e per il bilancio. Di

fatto il programma 2010/2012, attraverso gli aggiornamenti annuali, diventerà il programma 2011/2013, 2012/2014 e così via.

La norma detta anche il metodo per l'adozione del programma, che deve essere preceduta dal confronto con le associazioni che fanno parte del consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti; gli esiti di questo confronto non sono vincolanti, ma il suo mancato svolgimento sembra costituire causa di illegittimità.

Il Dlgs 150/2009 indica anche il contenuto minimo del documento: esso deve contenere le iniziative che l'ente svolgerà per garantire livelli adeguati di trasparenza e per favorire «la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità». All'interno del programma si distinguono quindi due filoni, la trasparenza e la legalità. Sul primo versante un concreto supporto all'attività delle amministrazioni arriverà dalla commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, che dovrà, tra le sue altre incombenze, dettare le linee guida comuni per tutte le amministrazioni statali. Quindi, gli enti dovranno indicare in questo documento le iniziative che intendono assumere per la diffusione della trasparenza delle proprie attività sul versante della gestione delle risorse umane.

Occorre considerare che queste scelte non possono esaurirsi nella pubblicazione di informazioni sul sito internet: viene ri-

La procedura

Le misure per rispondere ai nuovi obblighi di trasparenza

Concertazione con le associazioni rappresentate nel consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti

Adozione del programma triennale con le azioni di trasparenza, che devono contemplare:

- la messa a disposizione su internet delle informazioni sull'organizzazione, gli indicatori degli andamenti gestionali, l'utilizzo delle risorse per svolgere le attività istituzionali, i risultati delle valutazioni;
- la contabilizzazione dei costi effettivi e del personale distinti per servizio
- la presentazione di piano e relazione sulla trasparenza nell'ambito di giornate dedicate

Aggiornamento annuale del piano triennale

chiesto ai singoli enti di assumere anche un altro tipo di iniziative, quali la promozione di incontri e l'elaborazione di indicatori e di informazioni analitiche. Il secondo filone è costituito dalle iniziative per stimolare la cultura della legalità e dell'integrità delle pubbliche amministrazioni. Si deve sottolineare che la rinnovata attenzione a questi temi costituisce un elemento di novità, che non era presente nella delega contenuta nella legge 15/2009.

Molto importante è anche la scelta di fare riferimento non solo alla legalità ma anche all'integrità. La riforma richiama l'attenzione delle amministrazioni a garantire non solo il rispetto delle regole dettate dalla legge, ma la necessità di pervenire al risultato di una estraneità assoluta delle P.a. rispetto a ogni forma di corruzione, nonché la necessità di assumere iniziative per garantire la diffusione e il rispetto dei valori etici e morali. Le P.a. devono inoltre verificare periodicamente lo stato di concreta attuazione delle prescrizioni contenute in questo documento.

Per le amministrazioni statali inadempienti è prevista una sanzione assai dura, che si applica automaticamente: il divieto di erogare la indennità «di risultato» ai dirigenti preposti agli uffici coinvolti. Tale sanzione opera non solo nel caso di mancata adozione, ma anche di mancata applicazione.

Sul web

I principali dati da pubblicare sul sito istituzionale

- a) Il Programma triennale per la trasparenza e il relativo stato di attuazione
- b) L'ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti
- c) L'analisi dei dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti
- d) I nominativi e i curricula dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione e del responsabile delle funzioni di misurazione della performance
- e) I curricula dei dirigenti e dei titolari di posizioni organizzative
- f) Le retribuzioni dei dirigenti con evidenza sulle componenti variabili della retribuzione e delle componenti legate alla valutazione di risultato
- g) I curricula e le retribuzioni di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico amministrativo
- h) Gli incarichi, retribuiti e non retribuiti, conferiti ai dipendenti pubblici e a soggetti privati

Incarichi e «pagelle», l'ufficio va su internet

Tutte le amministrazioni pubbliche devono utilizzare il sito internet per dare il massimo di trasparenza alle proprie scelte in materia di organizzazione. Per le amministrazioni statali il contenuto e le caratteristiche minime di queste informazioni sono dettate direttamente dal legislatore. Ancora una volta, il decreto distingue tra le disposizioni di principio, che si applicano anche agli enti locali e alle regioni, e le misure applicative, vincolanti solo per le amministrazioni statali.

Il presupposto dichiarato è che la «messa in piazza» di un'ampia messe di notizie sul funzionamento e sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni dovrebbe determinare un miglioramento della sua funzionalità, in quanto costituisce un antidoto a scelte discutibili di favore.

Tutte le amministrazioni, quindi anche enti locali e regioni, devono pubblicare sul sito internet le seguenti informazioni:

l'organizzazione interna, gli indicatori gestionali, l'utilizzo delle risorse per lo svolgimento delle attività di istituto e i risultati dell'attività di valutazione, sia di quella svolta dai dirigenti per il personale sia di quella svolta dagli organismi indipendenti di valutazione per i dirigenti. Il novello delle informazioni da pubblicare si accresce ulteriormente alla luce della disposizione dettata direttamente dalla legge 15/2009, in base alla quale le notizie sulla valutazione dei dirigenti e del personale non sono coperte dalla tutela della privacy.

Per le amministrazioni statali il contenuto delle informazioni da pubblicare sul sito internet viene dettato in modo assai det-

LE REGOLE

Nell'home page del sito un link alla sezione «merito» che riporta tutti i dati delle performance e sullo stato di attuazione

tagliato. Tale elencazione riprende anche le indicazioni dettate in altre disposizioni di legge, in particolare nella legge 69/2009 e nella Finanziaria 2008. La mancata pubblicazione è sanzionata con il divieto della erogazione della indennità di risultato per i dirigenti direttamente responsabili.

Innanzitutto si stabilisce che queste informazioni devono essere pubblicate in modo ben visibile (il che vuol dire che dalla home page si deve potervi accedere direttamente) e permanente, e che vanno raggruppate in una sezione da denominare «trasparenza, valutazione e merito». Occorre pubblicare in primo luogo i documenti di riferimento, cioè il programma triennale per la trasparenza e per l'integrità, il piano triennale della performance e la relazione annuale sulla performance. La pubblicazione del programma sulla trasparenza deve essere accompagnata dalla diffusione dei dati sul suo stato di attuazione.

Una seconda parte di informazioni riguarda la valutazione delle performance e la conseguente erogazione dei premi. Vanno pubblicate le somme destinate a questo scopo, le somme effettivamente distribuite e i dati, comprensivi di una specifica analisi, relativi al grado di differenziazione nell'erogazione dei premi. Per i dirigenti vi è un esplicito obbligo di pubblicazione delle componenti della retribuzione legate alla valutazione di risultato e, più in generale, alla parte variabile.

Un terzo capitolo riguarda i dati degli attori della valutazione: nomi e curricula dei componenti gli organismi indipendenti di valutazione e del responsabile della misurazione delle performance, nonché curricula e retribuzioni dei componenti gli organi di indirizzo politico amministrativo.

Il quarto ed ultimo blocco riguarda le altre informazioni: i curricula dei dirigenti e dei titolari di posizione organizzativa, il trattamento economico dei dirigenti ed infine gli incarichi conferiti a dipendenti pubblici ed a privati. Quest'ultima indicazione è assai ampia, comprendendo non solo gli incarichi di consulenza, studio e ricerca: addirittura sono infatti compresi anche gli incarichi non remunerati.

Gli altri obblighi. Vecchie norme rafforzate

In rete anche i contratti e i posti vuoti in organico

La trasparenza è il filo rosso dell'intera riforma del pubblico impiego, e gli obblighi connessi si trovano non solo negli articoli specificamente dedicati al tema ma lungo tutto il Dlgs 150/2009.

Ad esempio devono essere pubblicati gli obiettivi che le amministrazioni assegnano ai dirigenti e ai dipendenti, nonché quelli assegnati complessivamente alle strutture organizzative; si stabilisce inoltre che le amministrazioni devono rendere pubbliche le metodologie che hanno deciso di utilizzare.

Una notevole attenzione, riprendendo e ampliando le prescrizioni dettate nel Dl 112/2008, è dedicata alla pubblicità dei contratti decentrati integrativi.

Sul sito internet, a partire

dalla manovra dell'estate scorsa, si devono pubblicare i testi dei contratti decentrati integrativi e le informazioni da trasmettere a Ragioneria generale e Corte dei Conti con il conto annuale (cioè la costituzione del fondo e la sua ripartizione).

In aggiunta viene ora prescritto l'obbligo di pubblicare anche le relazioni illustrative del contenuto del contratto e quella economico-finanziaria che le amministrazioni devono predisporre e

UTENTI-GIUDICI

Consultando le valutazioni sugli impatti delle strategie ufficiali dell'ente sarà possibile misurare gli effetti delle scelte

con cui devono accompagnare i contratti decentrati integrativi (si veda anche la pagina precedente).

Dovranno inoltre essere pubblicati il modello che sarà predisposto dal dipartimento della Funzione pubblica, d'intesa con il ministero dell'Economia e la Conferenza unificata, per consentire ai cittadini di potere effettuare la valutazione degli impatti delle scelte compiute dalla contrattazione decentrata sul funzionamento delle strutture e sulla qualità e quantità dei servizi erogati. Andranno infine pubblicati anche gli esiti delle valutazioni che al riguardo sono effettuate da parte dei cittadini.

In questo modo si rende evidente e apprezzabile dall'esterno il nesso che deve

intercorrere tra la contrattazione decentrata e il miglioramento della produttività e della qualità dei servizi erogati.

Un'altra novità di grande rilievo è l'obbligo di rendere noti, sempre tramite la pubblicazione sul sito internet, «il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica ed i criteri di scelta».

Questa disposizione non si applica solamente agli incarichi che si conferiscono a soggetti estranei alle amministrazioni, quindi tramite assunzioni a tempo determinato, ma anche ai dirigenti in servizio a tempo indeterminato, anche se la formula utilizzata risulta poco chiara, visto che la nozione sembra lasciar intendere la volontà di coprire posti vacanti nella dotazione organica.

Il legislatore prevede infine che sia garantita la pubblicità degli standard di qualità dei servizi.

In cantiere. Il nuovo disegno di legge

Canale telematico per edilizia e sanità

Un'altra tappa della riforma delle pubbliche amministrazioni è costituita dal Ddl sulla «carta dei doveri», collegato alla finanziaria.

Il provvedimento, in 35 articoli, è un caleidoscopio di misure collegate tra loro essenzialmente dalla ricerca di forme di miglioramento della qualità delle attività delle P.a. da raggiungere con modifiche alla disciplina del personale e l'aumento delle tutele per cittadini e imprese.

Il provvedimento è suddiviso in tre titoli; il primo detta le disposizioni per favorire l'innovazione e la semplificazione, il secondo le regole per il personale pubblico e il terzo i contenuti della carta dei doveri. In molte parti, soprattutto in quest'ulti-

ma, le disposizioni riprendono norme già esistenti. In tema di semplificazione, si prevede che dal 1° luglio prossimo tutte le cartelle cliniche andranno conservate solo in forma digitale, mentre le ricette mediche dovranno essere formate in modo elettronico dal 2013.

Vengono semplificate le regole per la comunicazione della cessione dei fabbricati, che dovranno essere svolte in via tele-

RITORNO AL PASSATO

Il provvedimento risolverà il «giuramento di fedeltà» che era stato imposto ai dipendenti pubblici dal testo unico del 1957

matica. In questa forma dovranno essere presentate tutte le istanze edilizie, che saranno con lo stesso strumento girate alle altre P.a. competenti. Il cambio di residenza potrà essere effettuato anche in forma telematica. L'età minima per il rilascio della carta di identità scende a 10 anni, rispetto agli attuali 15, e i minori di 14 anni potranno viaggiare all'estero se accompagnati da un genitore. Il codice fiscale sarà attribuito d'ufficio, anche ai residenti all'estero. Dall'anno scolastico 2012/2013 la pagella dovrà essere in formato digitale. Vengono inoltre introdotte una lunga serie di semplificazioni per le imprese, la più rilevante delle quali è costituita dalla riduzione degli oneri amministrativi, cominciando a misurarne l'impatto anche a livello locale.

Per i dipendenti pubblici si stabilisce, in primo luogo, l'obbligo del giuramento di fedeltà alla Repubblica e di leale osservanza della Costituzione e delle leggi all'atto della assunzione,

con la stessa formula già prevista dal Testo unico del pubblico impiego del 1957. Si stabilisce inoltre che la mancata pubblicazione e comunicazione a Palazzo Vidoni dei dati mensili sulle assenze per malattie dei dipendenti pubblici sia valutata ai fini della corrispondenza della retribuzione di risultato dei dirigenti.

Viene poi data delega al Governo per l'adozione della Carta dei doveri delle P.a., che riassume tutti i diritti dei cittadini e i doveri degli uffici pubblici, nonché le sanzioni da irrogare in caso di violazione. In particolare dovranno essere garantite il massimo di trasparenza, la «eliminazione delle molestie amministrative», la definizione di «tempi ragionevoli di adozione dei provvedimenti», l'obbligo per i dipendenti pubblici di essere cortesi e disponibili nei confronti dei cittadini, la chiarezza e la semplicità nel linguaggio e così via.

Dirigenti con target europeo

Per l'accesso alla prima fascia 5 anni di servizio e 6 mesi all'estero

Arturo Bianco

Per le amministrazioni statali vengono nettamente distinte le modalità di accesso alla dirigenza di seconda fascia rispetto a quelle previste per poter diventare dirigenti di prima fascia. Le nuove regole per l'assunzione dei dirigenti di prima fascia si caratterizzano per la necessità della partecipazione a corsi di formazione presso

LE ALTERNATIVE

La metà dei posti a concorso può essere coperta con contratti di diritto privato che non possono, però, durare oltre un triennio

L'ARGINE

Per i vertici generali possibili assunzioni a tempo ma vanno motivate con l'assenza di profili adeguati nell'ente

le Pa di altri paesi europei o di organismi comunitari o internazionali. Questa differenziazione si concretizza stabilendo che le regole prima dettate per l'accesso alla dirigenza pubblica sono riservate solo all'accesso alla dirigenza di seconda fascia, mentre viene inserita una nuova disposizione, l'articolo 28-bis del Dlgs 165/2001, che disciplina l'accesso alla dirigenza di prima fascia.

Per l'accesso a questa fascia si prevede il concorso pubblico per titoli ed esami indetto dalle singole amministrazioni. Al con-

corso possono partecipare solo i dirigenti di ruolo delle amministrazioni statali che hanno maturato almeno 5 anni di servizio, nonché i soggetti che sono in possesso di requisiti analoghi indicati con Dpcm. Il numero dei dirigenti di prima fascia da assumere attraverso questa procedura è fissato nel 50% delle disponibilità realizzate attraverso le cessazioni. Viene stabilito che una quota, non superiore al 50% dei posti di dirigente di prima fascia messi a concorso, possa essere coperta anche attraverso contratti di diritto privato di durata non superiore a 3 anni, tramite concorso pubblico a cui possono partecipare i «soggetti in possesso dei requisiti professionali e delle attitudini manageriali corrispondenti». Questa modalità va motivata in relazione al fatto che per tali incarichi deve essere richiesta una «specifica esperienza e peculiare professionalità».

I vincitori del concorso sono assegnati all'amministrazione che lo ha indetto, ma prima dell'assunzione a tempo indeterminato devono frequentare, completandolo entro i 3 anni successivi, un periodo di formazione di almeno 6 mesi presso la Pa di uno stato o un organismo. Gli uffici sono indicati dall'amministrazione e tra essi il dirigente di prima fascia ne sceglie uno. La frequenza deve essere a tempo pieno e per almeno un semestre, anche se non necessariamente continuativa. Gli oneri sono posti a carico della stessa amministrazione. Viene stabilito che, al termine del periodo di formazione il dirigente sia sottoposto ad una «valutazione del li-

I requisiti

Le caratteristiche per accedere ai posti da dirigente di I e II fascia

I FASCIA

- Cinque anni di servizio in ruoli dirigenziali
- Titoli di studio e professionali equivalenti (da identificare)
- Frequenza di un periodo di formazione di sei mesi presso uno stato o un organismo Ue
- Dopo la vittoria nel concorso
- Prima del conferimento dell'incarico

II FASCIA

- a** **Tramite corso**
 - Cinque anni di servizio
 - Tre anni di servizio e dottorato di ricerca
 - Qualifica di dirigente in enti pubblici diversi
- b** **Tramite corso-concorso**
 - Quattro anni di servizio
 - Titoli di studio come:
 - Laurea specialistica
 - Diploma di specializzazione
 - Dottorato di ricerca
 - Altro titolo post-universitario presso istituzioni riconosciute

Semaforo rosso

Le nuove cause di incompatibilità per i dirigenti nella gestione del personale

- Chi ha incarichi in partiti politici o sindacati o li ha avuti negli ultimi tre anni
- Chi ha svolto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione e consulenza

vello di professionalità acquisito», il che equivale al superamento del periodo di prova.

Continua ad essere prevista la possibilità di conferire gli incarichi dirigenziali generali a dirigenti della prima fascia della stessa amministrazione ovvero, entro il tetto del 70%, ad altri dirigenti pubblici o tramite le assunzioni a tempo determinato. Queste ultime possono essere effettuate entro i tetti previsti dalla legge e, elemento di novità introdotto dal Dlgs 150/2009, in modo motivato e a condizione che si dimostri che quella professionalità non è «rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione». L'obbligo di motivare il ricorso a questo istituto e di dimostrare l'assenza di quella professionalità si applica sicuramente anche alle regioni e agli enti locali, mentre va chiarito se anche a questi enti si applicano i limiti numerici, cioè il 10% della dotazione organica per i dirigenti di prima fascia e l'8% per quelli di seconda fascia. Si può dubitare sull'applicazione negli enti locali di quest'ultima disposizione, perché l'articolo 10 del Dlgs 267/2000 dispone in senso diverso, in particolare distinguendo tra posti vacanti nell'organico e posti extra dotazione organica.

Per l'accesso alla dirigenza di seconda fascia l'unica novità è invece costituita dalla previsione del possesso del dottorato di ricerca, in alternativa al diploma di specializzazione come requisito per ridurre il numero di anni di esperienza maturati come dirigente pubblico necessario per partecipare ai concorsi.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

ANALISI

Più poteri al «manager» ma c'è il rischio burocrazia

di **Renato Ruffini**

Il nodo è sempre quello: il dirigente è un professionista, un burocrate o un manager? Il Dlgs 150/09 intende dare al dirigente un ruolo da manager, creando attorno alla dirigenza uno spazio di protezione dalle invasioni della politica e della contrattazione. L'obiettivo è l'attuazione di una riforma organica del pubblico impiego, attraverso una serie di correttivi di carattere generale e specifico alle norme già esistenti, per supera-

IL NODO

Le tante norme nate per porre un limite all'ingerenza politica non vanno interpretate come puri adempimenti

re i principali problemi di funzionamento del pubblico impiego che si sono manifestati nell'ultimo decennio.

In questo quadro la dirigenza pubblica, pur non essendo una materia specificamente delegata, non poteva non essere oggetto di riforma. Essa infatti, come titolare del potere datoriale, costituisce il perno della privatizzazione del rapporto di lavoro.

Ma alla luce delle esperienze passate, ne è stata anche il punto debole. La dirigenza, infatti, spesso non è stata capace di esercitare in modo efficace il suo potere datoriale, non solo a causa delle competenze ma anche perché, in virtù di norme

ambigue e prassi consolidate, spesso il suo ruolo gestionale è stato compresso dagli organi di indirizzo e dai sindacati con la contrattazione collettiva.

Nella consapevolezza che per migliorare la qualità dei servizi attraverso gli oggetti della delega (misurazione performance, valorizzazione del merito, più rigore nella responsabilità dei dipendenti, eccetera) occorre disporre di un datore di lavoro efficace, il legislatore ha quindi messo in atto una serie di norme che rafforzino i poteri e le responsabilità della dirigenza, in modo da garantirle la possibilità di esercizio dell'azione manageriale, anche forzandola.

In sintesi, questo disegno è stato attuato prima di tutto attraverso il riequilibrio del rapporto tra norme e contratti. In pratica, ferma restando la natura privatistica del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, il legislatore delegato ha rilegittimato alcune materie e modificato alcuni aspetti delle procedure negoziali. In tal modo ha inteso ampliare lo spazio di intervento degli atti datoriali "difendendoli" da quelli negoziali che spesso hanno invaso il campo organizzativo, se non in modo illegittimo sicuramente in modo non del tutto coerente con i principi di efficienza.

Un'altra mossa ha conferito maggiore tutela al dirigente nel momento del conferimento (e della revoca) degli incarichi, rispetto ai quali occorrerà applicare il principio della valorizzazione del merito attraverso selezioni effettive e motiva-

te. Vi sono poi norme restrittive per l'assunzione di dirigenti fuori dotazione organica. In pratica si tende a difendere il dirigente da logiche di spoil system, spesso addotte (a torto o a ragione) come causa della scarsa autonomia dirigenziale.

Sono state inoltre introdotte varie norme sanzionatorie nei confronti dei dirigenti che non esercitano il loro potere datoriale, non adempiendo ad atti previsti dalla normativa. In pratica con questa nuova legislazione il dirigente non dovrebbe avere più scuse che giustifichino il mancato esercizio del suo potere datoriale e di conseguenza dovrebbe essere in grado di svolgere il suo ruolo di direzione manageriale nella gestione delle poche o tante risorse che da lui dipendono. Ora il ruolo manageriale dovrebbe utilizzarlo per amore o per forza.

Ma è nella forzatura giuridica dell'esercizio dell'azione manageriale che potenzialmente può annidarsi l'ultima insidiosa contraddizione, che potrebbe minare ancora una volta il perseguimento di una amministrazione più efficiente. Norme cogenti e di dettaglio, se non ben calibrate, possono essere intrinsecamente contraddittorie con l'esercizio dell'autonomia manageriale della dirigenza, che deve avere come presupposto un'ampia flessibilità gestionale ed operativa. È quindi possibile che coloro che male interpretano lo spirito della riforma si fermano a metà del guado trasformandosi in "buromanager".

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Incompatibilità. La griglia

Gestione del personale vietata agli ex politici e sindacalisti

Ai dirigenti ed ai dipendenti che hanno o hanno avuto nel recente passato incarichi politici o sindacali o che hanno o hanno avuto rapporti di collaborazione con partiti politici o organizzazioni sindacali non possono essere conferiti incarichi dirigenziali o di responsabilità in materia di gestione del personale.

Il vincolo, inedito, attua la previsione della legge 15/2009 che chiede al decreto di «rivedere la disciplina delle incompatibilità per i dirigenti pubblici e rafforzare l'autonomia rispetto alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori e all'autorità politica». Alla base della scelta la volontà di impedire gestioni "clientelari" tese a conseguire il consenso dei dipendenti.

La disposizione ha come oggetto «la direzione di strutture

deputate alla gestione del personale». Non si tratta di tutti gli incarichi dirigenziali, ma solo a quelli che hanno come specifico oggetto la gestione delle risorse umane. Rientrano in questa categoria anche quelli che si occupano di questa materia insieme ad altre, ad esempio l'area affari generali a cui è assegnata anche la gestione delle risorse umane. Occorre evidenziare inoltre che la norma si applica tanto ai dirigenti quanto ai titolari di posizione organizzativa, visto che si parla genericamente di «direzione di strutture».

Il riferimento alle «cariche in partiti politici» si riferisce a qualsiasi livello in cui ciò si realizzi. Va chiarito se il divieto si estende agli amministratori e ai soggetti che hanno incarichi in strutture analoghe ai partiti quali fon-

dazioni o associazioni. Va ricordato che sia la Corte Costituzionale sia la Cassazione hanno univocamente interpretato le norme sull'ineleggibilità e incompatibilità agli incarichi di amministratore pubblico stabilendo che, essendo in presenza della lesione di un diritto fondamentale, è impossibile il ricorso a interpretazioni estensive o analogiche. Anche in questo caso si tratta di una limitazione sostanziale di un diritto fondamentale, cioè lo svolgimento di attività sindacale o politica, e quindi appare ragionevole l'applicazione dello stesso metodo interpretativo.

Per «cariche sindacali» devono essere intese unicamente quelle che si realizzano nell'inserimento in uno degli organismi statuari. Di per sé l'essere stato eletto nella rappresentanza sin-

dacale unitaria non può fare maturare il divieto; ma non va dimenticato che ciò si realizza nel caso in cui l'organizzazione sindacale preveda l'automatico inserimento nei propri organismi statuari di tali soggetti.

Il divieto si estende inoltre a coloro che hanno o hanno avuto nel recente passato «rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza». Ovviamente tali incarichi non devono essere occasionali, a prescindere dal titolo giuridico, e devono essere remunerati.

Il divieto si estende sia a coloro che attualmente sono destinatari di questi incarichi, sia a coloro che lo sono stati negli ultimi due anni. Esso non si applica, ovviamente, agli incarichi di direzione di strutture preposte alla gestione del personale già assegnati: in questi casi si applica infatti il principio «tempus regit actum», cioè vige la norma in vigore al momento. Mentre si applica sia nel caso di nuovi incarichi che di proroga o rinnovo.

Ar.Bi.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Nei comuni. Funzioni in crescita

Al capo il peso di scegliere i destinatari del bonus

Gianluca Bertagna

Nuovi ruoli, allargamento delle competenze, previsione di ulteriori sanzioni. Anche in regioni ed enti locali il Dlgs 150/2009 fa dei dirigenti il motore di tutta la riforma.

Viene innanzitutto previsto che i dirigenti debbano effettuare 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.

L'impalcato della trasparenza e della performance non può prescindere da precisi metodi di controllo sulla corretta applicazione delle nuove regole. Nessun dubbio quindi che a dare le valutazioni per l'inseri-

mento dei dipendenti nelle fasce di merito tocchi al dirigente competente. Premesso che (articolo 107 del Dlgs 267/2000) la gestione delle risorse umane è già affidata a loro, sarà la struttura organizzativa dell'ente locale a precisare l'effettiva suddivisione delle competenze tra i settori. Non va dimenticato che negli enti privi di dirigenti le funzioni sono affidate ai responsabili dei servizi (articolo 109).

La mancata vigilanza sul rispetto da parte dei lavoratori degli standard quantitativi e qualitativi assegnati dall'amministrazione sulla base degli indirizzi della commissione e degli organismi indipendenti di valutazione comportano la decurtazione dell'indennità di risultato fino all'80 per cento.

Ulteriore novità riguarda l'identificazione dei profili dei singoli dipendenti per una corretta determinazione della dotazione organica e della programmazione triennale del fabbisogno di personale. Con una duplice modifica al Dlgs 165/2001 troviamo ancora il dirigente di regioni ed enti locali in prima linea: tali documenti e i loro aggiornamenti sono elaborati su proposta dei dirigenti competenti, che individuano i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti delle strutture cui sono preposti; l'obiettivo è un'organizzazione più vicina alle specifiche necessità dei vari settori sulla base degli obiettivi assegnati nel raggiungimento dell'interesse della comunità amministrata. La retribuzione

di risultato viene stoppata anche in caso di mancata predisposizione del piano della performance e del programma triennale per la trasparenza e l'integrità dell'amministrazione.

Anche il ridisegnato procedimento disciplinare fa del dirigente il primo attore, soprattutto laddove si tratti di sanzioni più leggere (si vedano gli articoli a pagina 7) in cui è necessario agire senza passare dall'ufficio specificamente individuato.

Continua inoltre l'operazione trasparenza. In linea con quanto già previsto dalla legge 69/2009, il Dlgs 150/2009 sottolinea ancora una volta che nell'ambito della accessibilità totale delle informazioni, vanno pubblicati sul sito internet i premi stanziati e distribuiti suddivisi tra dipendenti e dirigenti. Confermata inoltre la divulgazione di curricula e retribuzioni dei dirigenti. Novità assoluta invece la pubblicazione dei curricula anche degli incaricati di posizione organizzativa.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Pubblico impiego

LA MERITOCRAZIA NELLO STATO

Premi raddoppiati per i dipendenti con risultati al top

Senza risorse il 20-25% del personale

PAGINA A CURA DI
Tiziano Grandelli
Mirco Zamberlan

Prove per una nuova stagione nella valutazione dei dipendenti della pubblica amministrazione. L'obiettivo è di evitare che gli slogan sul «premiare i migliori» si traducano nei fatti in «tutti sono i migliori», come spesso è accaduto.

La scelta di spingere sulla meritocrazia viene declinata sottraendo alla contrattazione la valutazione e la premialità e fissando le regole in una legge. Si scardina così il rapporto politica-direzione-sindacati che spesso ha prodotto risultati «viziosi». Poiché in passato la valutazione veniva sostanzialmente aggirata riducendo il più possibile il salario accessorio da legare al merito, spingendo verso le progressioni orizzontali e distribuendo a pioggia le poche risorse destinate al risultato, sono state introdotte due previsioni innovative.

La prima: una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato va destinata alla performance individuale, (articolo 40, comma 3-ter, Dlgs 165/2001). Fissare un tetto minimo del 50% di risorse da destinare alla performance individuale blocca però di fatto l'utilizzo delle risorse per altri istituti economici (in particolare le progressioni). Per non rendere formale il vincolo sulla per-

formance i revisori dei conti dovranno vigilare sulla «compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge».

La seconda: la modalità di attribuzione delle risorse è definita dalla norma. Per tutti i dipendenti dovrà essere stilata una graduatoria distinta tra dirigenti e non dirigenti. I dipendenti vengono distinti in tre fasce di merito: alla prima fascia potrà accedere il 25% dei dipendenti che raggiungono le migliori valutazioni, ai quali verrà riconosciuto il 50% delle risorse disponibili per la performance; il secondo gruppo è costituito dal successivo 50% del personale, che godrà del rimanente 50% delle risorse. Senza risorse l'ultimo 25%, anche se si tratterà di dipendenti che non necessariamente abbiano raggiunto risultati insufficienti. In questo modo, i dipendenti collocati nella prima fascia vedranno raddoppiarsi la retribuzione collegata alla performance togliendo di fatto la produttività a chi si colloca nella fascia più bassa, con evidenti ripercussioni sul clima organizzativo.

Due sono le deroghe definibili dalla contrattazione decentrata. Sulla prima fascia è possibile modificare di 5 punti percentuali (andando quindi dal 20% al 30%) il numero dei componen-

ti, con compensazione sulle successive due fasce. Sulle successive due fasce si potrà al contrario intervenire con una diversa distribuzione delle risorse rispetto a quanto previsto dalla norma. In altre parole si potrà ridurre la quota del 50% da destinare alla seconda fascia destinando una quota di risorse anche ai dipendenti che si collocano nell'ultima fascia.

Il sistema delle deroghe consente di muovere il modello sia nella direzione di una spinta ulteriore verso la meritocrazia sia verso una differenziazione più mitiga. Infatti, restringendo la prima fascia al 20% dei dipendenti è possibile riconoscere un premio pari a 2,5 volte quello percepito attualmente. Il tutto a scapito di un 30% di dipendenti che non percepiranno alcun premio. Al contrario, portando la prima fascia al 30% e contraendo l'ultima al 20%, e insieme riducendo le risorse della seconda fascia al 37% a favore dell'ultima fascia, si determinerà un incremento del 66% di risorse per il 30% dei dipendenti e un premio per tutti gli altri ridotto dal 25% al 35 per cento.

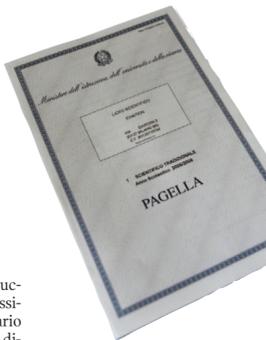
Sulle deroghe vigilerà direttamente la Funzione pubblica, anche se non è chiaro come potrà intervenire in caso di elusioni visto che è previsto solo il «monitoraggio» con successiva informazione al Ministro.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Graduatorie. Le amministrazioni possono modificare del 5% l'ampiezza degli scalini

Meccanismo. Flessione più consistente per chi si trova vicino al ritiro

Previdenza alleggerita



Gli effetti della premialità su trattamento di fine servizio e pensione

	2009 (situazione attuale)	2010 (senza Dlgs)	2010 (con Dlgs)	Differenza
Tabellare	40.130	40.130	40.130	-
Posizione	44.013	44.013	28.479	-15.534
Risultato	2.524	5.049	20.583	-15.534
Totale	86.668	89.192	89.192	-
EFFETTI PREVIDENZIALI				
Retribuzione fissa (quota A)	84.143	84.143	68.609	-15.534
Retribuzione accessoria (quota B)	2.524	5.049	20.583	-15.534
Pensione annua lorda	72.128	74.215	67.971	-6.245
Tfs lordo	179.506	179.506	146.366	-33.140

Dirigenti. Gli effetti previdenziali

La pensione può scendere di 1.500 euro

La valorizzazione del merito e l'incremento della quota variabile di stipendio a parità di spesa determina, soprattutto per l'area della dirigenza, la necessità di ripartire diversamente il fondo tra la retribuzione di posizione e quella di risultato. Per i dirigenti va considerato che la retribuzione di risultato, a regime, dovrà costituire il 30% della retribuzione complessiva, e che almeno il 50% del trattamento accessorio dovrà essere costituito dalla retribuzione di risultato. Ma quali saranno gli effetti sulla pensione e sulla liquidazione dell'aumento della retribuzione di risultato a scapito di quella di posizione?

Se consideriamo che la retribuzione di posizione determina la quota A della pensione mentre quella di risultato la quota B, anche per i migliori dirigenti l'effetto riforma ridurrà sensibilmente il trattamento di

quiescenza. A pagarne maggiormente le spese saranno i dirigenti prossimi al pensionamento, per i quali si applica il metodo di calcolo basato sul sistema retributivo. Una quota rilevante (circa il 45%) della pensione deriva dalle voci retributive che fanno parte della quota A di pensione in godimento alla data della cessazione del rapporto di lavoro. Ma se la retribuzione di posizione si riduce a favore di quella di risultato, di conseguenza anche la retribuzione fissa e continuativa a base del calcolo della pensione si contrae in modo proporzionale. Di converso, il corrispondente

IL MECCANISMO

A parità di fondi l'obbligo di collegare il 30% dello stipendio alle performance taglia la quota A per l'assegno

ra più povero il trattamento di fine servizio calcolato sulla sola retribuzione utile, per i dirigenti costituita sostanzialmente dallo stipendio e dalla retribuzione di posizione con esclusione di quella di risultato. In questo caso la perdita secca è quantificabile in circa due volte la quota di retribuzione di posizione che si è trasformata in retribuzione di risultato.

Meno rilevante l'effetto delle novità sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti non dirigenti, in quanto la quota di trattamento accessorio rappresenta una percentuale solitamente non elevata del trattamento economico complessivo. Un'avvertenza, però, è necessaria: sarà difficile, con le nuove regole, garantire la "consuetudine" che vedeva riconoscere al lavoratore prossimo al pensionamento uno "scatto" di progressione orizzontale.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Progressioni

La carriera «cresce» solo per i migliori

Basta con le vecchie progressioni orizzontali e verticali: secondo il decreto Brunetta sono premi. Le progressioni economiche (ex orizzontali) devono essere attribuite a una quota ben limitata di lavoratori. I criteri sono le competenze professionali e, ancora una volta, i risultati di performance, individuale e collettiva. Mentre il secondo fattore viene ben delineato, sarà il sistema di valutazione a definire le regole per misurare lo sviluppo delle com-

petenze professionali. La collocazione nella fascia di merito alta, per tre anni consecutivi, anche se non collocati nell'ultimo triennio, ovvero per cinque anni non consecutivi, costituirà titolo «prioritario», definizione non presente nel nostro ordinamento e tutta da costruire. Ma la mannaia si abbatterà sulle ex progressioni verticali, oggi progressioni di carriera. Bisogna ora ricorrere, con atto motivato, alla riserva nei concorsi pubblici, senza nessu-

na deroga per il titolo di studio e nella misura massima del 50% dei posti di ogni singolo profilo professionale. Presupposti sono la disponibilità dei posti nella dotazione organica e il rispetto delle norme in materia di assunzioni. Ancora la collocazione nella fascia di merito alta, per i medesimi periodi di sopra riportati, costituiscono titoli «rilevanti». Mentre l'articolo 23 prevede l'entrata in vigore dal 1° gennaio 2010, l'articolo 62, che riprende le stesse disposizioni, non prevede periodi transitori; si ritiene quindi che la nuova disciplina si applichi dal 15 novembre 2009.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Reclutamento

Serve l'avviso pubblico per i nuovi incarichi

Più responsabilità per i dirigenti, ma anche più tutele nel conferimento e nella revoca degli incarichi. L'amministrazione non può più individuare i soggetti a cui affidare incarichi dirigenziali *ad personam*, ma deve innanzitutto verificare che la «particolare e comprovata qualificazione professionale», che deve essere posseduta dal futuro dirigente, non sia già presente all'interno dell'amministrazione. Da ciò

emerge il problema degli incarichi dirigenziali affidati a funzionari collocati in aspettativa. Un secondo passaggio consiste nella pubblicazione di un avviso sul sito istituzionale in cui vanno indicati il numero e la tipologia dei posti da ricoprire, nonché i criteri che saranno utilizzati nell'individuazione del dirigente. Sulla base delle manifestazioni di interesse, l'ente assegna l'incarico dirigenziale. Per quanto riguarda

la revoca, essa può avvenire solo per il mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati. Al contrario, in presenza di valutazione positiva e di processi di riorganizzazione che rendono impossibile il rinnovo dell'incarico ovvero alla scadenza dello stesso, l'amministrazione deve, con ampio anticipo, darne motivato preavviso al dirigente, indicando anche quali posti sono disponibili per un nuovo incarico. Viene, quindi, estremamente limitato il ricorso allo *spoils system*, in presenza di buone prestazioni da parte del dirigente.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Competenze

Potere assoluto ai dirigenti sull'organizzazione

Ridisegnando le competenze in materia di personale, il nuovo articolo 5 del Dlgs 165/2001 rafforza il ruolo dirigenziale escludendo i sindacati su micro-struttura e gestione del rapporto di lavoro. In quanto norma di esclusiva competenza statale le nuove regole si applicano immediatamente anche alle autonomie.

L'attribuzione della competenza esclusiva su queste materie alla dirigenza esclude dalle

trattative gli atti sull'organizzazione degli uffici e quelli inerenti la gestione del rapporto di lavoro. Infatti, con la modifica degli articoli 5, comma 2, 9 e 40, comma 1 del Dlgs 165/2001 non ci possono essere più dubbi sul fatto che l'organizzazione degli uffici e la gestione dei rapporti di lavoro, delle risorse umane o dell'organizzazione del lavoro sono di esclusiva competenza dirigenziale. Alle organizzazioni sindacali sarà

consentita solo l'informazione se prevista dalla contrattazione collettiva nazionale. Il dirigente non sarà più costretto ad attivare tavoli di consultazione, concertazione o contrattazione su tali materie.

Se da una parte questa scelta di campo potrebbe mettere la dirigenza in una situazione di forza, dall'altra non è sempre vero che con la forza si ottengono i migliori risultati. In un modello virtuoso, spesso non presente nel settore pubblico, le relazioni sindacali dovrebbero poter essere attivate per arrivare a soluzioni condivise.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

In palio

BONUS ANNUALE DELLE ECCELLENZE

Chi concorre
■ Tutto il personale dirigente e dipendente che si colloca nella fascia di merito più alta

Chi vince
■ Non più del 5% dei concorrenti

Ammontare
■ Dipende dalle risorse disponibili (importo massimo definito dal contratto nazionale)

Assegnazione
■ Ogni anno entro il mese di aprile

PREMIO ANNUALE PER L'INNOVAZIONE

Chi concorre
■ Tutte le pubbliche amministrazioni possono candidare progetti innovativi in grado di produrre cambiamenti significativi dell'organizzazione o dei servizi offerti

Chi vince
■ I singoli dirigenti o dipendenti impegnati nel progetto innovativo

Ammontare
■ Per ogni vincitore, l'importo è pari a quello del bonus delle eccellenze

Assegnazione
■ Annuale

PROGRESSIONI ECONOMICHE

Chi concorre
■ Tutti i dipendenti; nelle Pa centrali la collocazione nella fascia di merito più alta per tre anni consecutivi o cinque non consecutivi costituisce "titolo prioritario" per la progressione

Chi vince
■ La progressione è riconosciuta selettivamente dalle amministrazioni

PROGRESSIONI DI CARRIERA

Chi concorre
■ Tutti i dipendenti; nelle Pa centrali la collocazione nella fascia di merito più alta per tre anni consecutivi o cinque non consecutivi costituisce "titolo prioritario" per la progressione

Chi vince
■ La progressione di carriera è riconosciuta selettivamente tramite concorso pubblico

ATTRIBUZIONE DI INCARICHI E RESPONSABILITÀ

Chi concorre
■ Tutti i dipendenti pubblici

Chi vince
■ Il criterio per l'attribuzione di incarichi è fornito dal sistema di misurazione e valutazione con criteri oggettivi e pubblici

PERCORSI DI ALTA FORMAZIONE

Chi concorre
■ I dipendenti pubblici portatori di significativi contributi individuali e caratterizzati da sviluppi di professionalità

Chi vince
■ I limiti dipendono dalle risorse disponibili a ogni pubblica amministrazione, e il criterio per l'assegnazione è fornito dal sistema di misurazione e valutazione

PREMIO DI EFFICIENZA

Chi concorre
■ Prioritariamente il personale coinvolto in ristrutturazioni, riorganizzazioni e innovazioni che generano risparmi di gestione

Chi vince
■ Tutti i dipendenti

Ammontare
■ Fino al 30 per cento dei risparmi di gestione

Assegnazione
■ annuale

Le deroghe «liberano» i comuni

È possibile costruire sistemi che limitano al minimo le differenze salariali

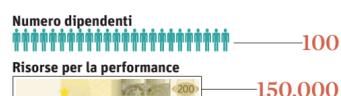
Il testo inciampa nell'applicazione ai piccoli enti

Sul campo



Gli effetti delle nuove norme sulla busta paga dei dipendenti degli enti locali, a seconda delle modalità di applicazione

L'IDENTITÀ DELL'ENTE



SITUAZIONE ATTUALE

Ipotesi di distribuzione «a pioggia» delle risorse

Fascia	Dipendenti	% risorse	Risorse per la perform.	Risorse medie per dipend.
Unica	100	100	150.000	1.500

L'APPLICAZIONE

Fascia	Num. dipend.	% risorse alla fascia	Risorse totali per la performance	Risorse medie per dipendente	Differenze rispetto a situazione attuale	% di risorse per dipendente rispetto a situazione attuale
IPOTESI RIGOROSA						
Distinzione dei dipendenti in tre fasce con forti differenze nella distribuzione effettiva delle risorse						
1	20	60	90.000	4.500	3.000	300
2	40	30	45.000	1.125	-375	75
3	40	10	15.000	375	-1.125	25
IPOTESI MINIMALE						
Distinzione dei dipendenti in tre fasce con lievi differenze nella distribuzione effettiva delle risorse						
1	58	60	90.000	1.552	52	103
2	30	30	45.000	1.500	-	100
3	12	10	15.000	1.250	-250	83

PAGINA A CURA DI
Tiziano Grandelli
Mirco Zamberlan

Rivendicando la propria autonomia, enti locali e regioni sono riusciti in conferenza unificata a portare a casa delle norme meno stringenti di quelle riservate alle amministrazioni centrali. Quasi tutte le disposizioni in materia di misurazione e valutazione delle performance costituiscono norme di principio a cui gli enti devono adeguare i propri ordinamenti entro il 31 dicembre 2010. In caso di mancato rispetto di questo termine, anche agli enti locali verranno applicate le norme "in versione originale", fino all'approvazione degli atti che recepiscano i principi citati. Nello specifico, per regioni

ed enti locali non sono previste le tre fasce di merito "rigide" illustrate nella pagina a fianco, in quanto l'applicazione dell'articolo 19 non è richiamata né come norma imperativa né come norma di principio. L'articolo 31 del Dlgs 150 fissa due punti cardini a cui gli enti non possono derogare. Il primo è rappresentato dal numero delle fasce, che non possono essere meno di tre; l'ente può strutturare il proprio sistema premiante an-

MASSIMA FLESSIBILITÀ

L'unico obbligo per gli enti è la creazione di almeno tre fasce ma con autonomia sulla divisione delle risorse e degli addetti

che con un numero maggiore per meglio articolare la distribuzione del merito e quindi delle risorse collegate. Ma a questo proposito entra in campo il secondo paletto imposto agli enti locali: la quota prevalente delle risorse destinate a premiare la performance individuale deve essere attribuita al personale, dirigente e non dirigente, che si sia piazzato nella fascia di merito più alta. La norma non è coercitiva in merito al numero di dipendenti da collocare nelle singole fasce e all'intera distribuzione delle somme a disposizione per incentivare il personale, ma prevede solo che una quota prevalente vada alla prima fascia di merito. Risulta evidente come, dati questi presupposti, si potrebbe ot-

tenere una distribuzione del personale che, sostanzialmente, annulli l'obiettivo della norma. In pratica bisogna concentrare il numero più elevato di dipendenti nella prima fascia di merito, dove sono allocate le maggiori risorse, e, via via, ridurre il numero di dipendenti man mano che si riducono le risorse, per arrivare alla fascia di merito più bassa, dove si devono trovare poche risorse, e quindi pochi dipendenti.

Per chiarire meglio, si può ricorrere ad un esempio. Si ipotizzi, per semplicità, un ente locale con 100 dipendenti e che abbia a disposizione, per la performance individuale, 150mila euro. Una distribuzione a pioggia del premio comporterebbe il riconoscimento di una quota

di salario accessorio pari a 1.500 euro a testa. Applicando la norma, si possono pensare a tre fasce: alla fascia di merito più elevata vengono assegnate il 60% delle risorse, vale a dire 90mila euro, alla fascia intermedia il 30% (45mila euro), e infine alla fascia più bassa il 10 per cento. Questo risulta possibile in quanto il mancato richiamo all'articolo 19 non obbliga a destinare ai "peggiori" risorse pari a zero. A questo punto diventa rilevante, ovviamente, la valutazione delle prestazioni dei dipendenti, e il punto in cui si fissa l'asticella che suddivide le tre fasce. La combinazione dei due fattori potrebbe far risultare che poco meno di 60 dipendenti ricevano una valutazione tale da collocarli nella fa-

sca dei migliori, poco meno di 30 dipendenti si collocano nella fascia intermedia e, infine, i restanti dipendenti si posizionano nell'ultima fascia. È evidente che, se si passa poi ad attribuire i premi, si otterrà un risultato molto simile a quello della distribuzione "a pioggia". Si evidenzia, però, che un simile comportamento potrebbe ritenersi contrario alla previsione del Dlgs 150, e questo comporterebbe la nullità della disposizione, con sostituzione della clausola con le norme che la riforma riserva alle pubbliche amministrazioni centrali, con responsabilità in capo a chi ha adottato tale comportamento e obbligo di recupero nella tornata contrattuale successiva.

Non è garantita la parità di trattamento fra piccole amministrazioni statali e piccole amministrazioni locali. La questione nasce in merito all'applicazione dell'articolo 19 del Dlgs 150, in particolare dei commi 2 e 3. Il comma 2 prevede le tre fasce di merito, a cui corrispondono quantità di risorse differenti, mentre il comma 3 prevede che, per i dirigenti, lo stesso meccanismo sia adottato con riguardo al riconoscimento della retribuzione di risultato. Il successivo comma 6 stabilisce una deroga, e prevede che le tre fasce non trovino applicazione quando i dipendenti dell'amministrazione siano pari o meno di 8 o i dirigenti siano pari o meno di 5. Lo stesso comma 6 fa salva, però, l'applicazione del principio: la quota prevalente di premi legati alla performance deve essere corrisposta ad un numero ristretto di dipendenti e dirigenti, anche nelle piccole amministrazioni statali.

L'articolo 31, invece, elenca gli articoli e i commi che devono trovare attuazione anche nei confronti delle amministrazioni locali. Tra questi, manca l'articolo 19 nella sua totalità e la motivazione sta nel fatto che lo stesso articolo 31, al comma 2, reca le disposizioni per regioni, province e comuni in materia di fasce. Ma se l'articolo 19 non si applica agli enti locali, anche la deroga di cui al comma 6 non può essere applicata e, quindi, anche i piccoli comuni devono implementare tutto il sistema previsto per le amministrazioni di maggiori dimensioni. Se la ricostruzione dal punto di vista logico appare corretta, viene im-

mediatamente in rilievo l'incongruità della conclusione. Che senso ha dividere in fasce i pochi dipendenti di un piccolo comune? O applicare i differenti livelli di performance quando sono presenti tre dirigenti, situazione molto diffusa nelle piccole realtà? Quali costi si devono sostenere per raggiungere il risultato voluto dalla riforma Brunetta? Allora, forse, si dovrà trovare una soluzione per far rientrare nella disposizione derogatoria quell'elevato numero di piccoli

IL PROBLEMA

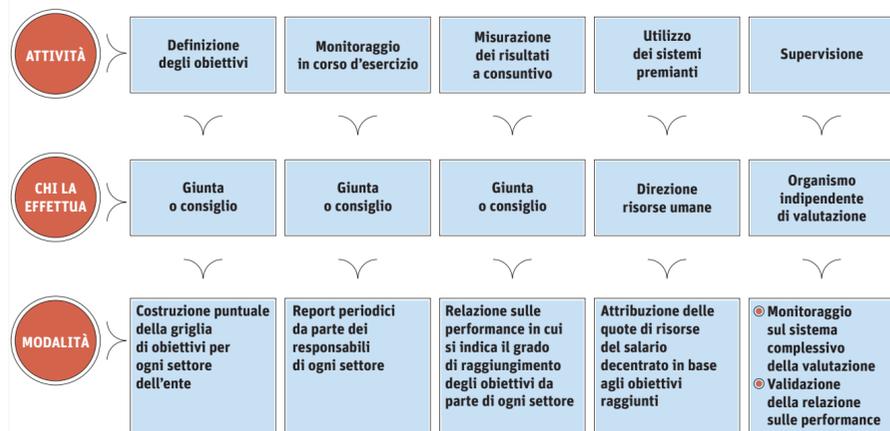
Le disposizioni rivolte a chi ha fino a 5 dirigenti oppure 8 dipendenti fanno riferimento solo alle amministrazioni statali

enti locali, per i quali sembrava scritto *ad hoc* l'articolo 19, comma 6. Non si capisce, infatti, il senso di una norma che riguardi le poche amministrazioni statali che abbiano un numero di dipendenti non superiori a 8, quando ne restano esclusi dall'applicazione, secondo i dati forniti dalla Ragioneria dello stato, i 2.321 comuni che hanno fino a 8 dipendenti o i 7.800 che hanno fino a 5 dirigenti.

La soluzione non può essere rappresentata da una modifica legislativa, considerato che la delega contenuta nella legge 15/2009 non si esaurisce con il Dlgs 150/2009 e che non appare praticabile la strada di una interpretazione estensiva dell'articolo 19, comma 6.

Le tappe

La procedura di valutazione della definizione degli obiettivi agli effetti in busta paga



In busta. Metà dei premi alla performance individuale

Il vincolo del 50% ai risultati rischia di bloccare gli integrativi

Gli enti locali, pur avendo ottenuto un'applicazione decisamente soft delle norme in materia di valutazione e premialità, si sono dimenticati di farsi addolcire la pillola più amara. Come la Pa centrale, anche le autonomie locali dovranno fare i conti con il vincolo posto sulla destinazione alla performance individuale di almeno il 50% del trattamento accessorio complessivo comunque denominato. La norma, prevista dall'articolo 40, comma 3-bis, del nuovo Dlgs 165/2001, è applicabile immediatamente anche a regioni, province e comuni in quanto, ai sensi dell'articolo 74, comma 1, del Dlgs 150/2009 si tratta di materie con «potestà legislativa esclusiva esercitata dallo Stato».

Lo spirito della norma è chiaro: la mancanza di un vincolo di destinazione alle performance avrebbe vanificato tutta la riforma. Ma l'applicazione immediata pone problemi in gra-

do di bloccare la contrattazione decentrata.

In primo luogo, non rientrando nel periodo di moratoria che rimanda al 2011 l'effettiva attuazione agli enti locali della riforma, la previsione normativa rischia di travolgere anche gli integrativi relativi ad anni precedenti.

DA RISOLVERE

Sono numerosi i casi in cui la quota prevalente delle risorse accessorie è destinata a oneri fissi come le indennità di turno

te non ancora chiusi. Non è chiaro però come applicare l'effetto "retroattivo" della disposizione nel momento che, ad esempio, nel 2009 sono già stati applicati istituti economici che hanno assorbito più di quanto ammesso dai nuovi vincoli.

E le conseguenze sono profon-

de anche per il futuro. Destinare almeno la metà del trattamento accessorio alla performance significa, nella migliore delle ipotesi, intervenire radicalmente su istituti economici che, pur essendo variabili e quindi revocabili, per l'organizzazione dei servizi sono sostanzialmente immutabili. Si pensi all'indennità di turno pagata al servizio di vigilanza, o a quella per il personale delle case di riposo, ex Ipab, che deve assistere 24 ore su 24 gli ospiti non autosufficienti. In molti casi, tuttavia, il rispetto del vincolo del 50% alla performance risulta impossibile da concretizzare: non sono pochi gli enti che attualmente hanno destinato ben più del 50% delle risorse disponibili a istituti stabili come le progressioni orizzontali e l'indennità di comparto. In questi casi è impossibile far quadrare i conti.

Ma le problematiche interpretative non sono finite. Che cosa si intende per «trattamento accessorio complessivo comun-

que denominato»? Anche mancando l'aggettivo «economico» è difficile pensare a un'interpretazione diversa dal «trattamento economico accessorio» chiaramente definito dallo stesso Dlgs 165/2001, che si contrappone al «trattamento economico fondamentale». Di conseguenza, si può riprendere tutta la prassi e la dottrina consolidata nel corso dell'ultimo anno a proposito della trattenuta per malattia. Ma se questa, probabilmente unica, interpretazione fosse confermata aprirebbe una voragine negli enti privi di dirigenza. In queste realtà, la retribuzione di posizione non è finanziata sul fondo ma sul bilancio e deve comunque essere considerata nell'accezione di trattamento accessorio sul quale calcolare il 50% delle risorse per la performance. Al contrario, le progressioni orizzontali, pur essendo finanziate dal fondo, restano escluse da tale definizione.

Ma non è finita. Non vi è dubbio che nel trattamento economico accessorio, e anche nel fondo, confluiscono le risorse per la progettazione, il recupero Ici e l'avvocatura. Se anche queste devono costituire base di calcolo per il 50% l'insostenibilità della norma è evidente.

Incentivi legati a obiettivi concreti

La retribuzione di risultato spetta solo in caso di miglioramento dei servizi resi ai cittadini

Competenze da dividere fra giunta e consiglio

Tiziano Grandelli
Mirco Zamberlan

È il ciclo delle performance il fulcro della riforma Brunetta. Da questo sistema scaturirà la classifica dei buoni e dei cattivi, di chi avrà diritto ai premi e chi resterà a secco, con il rischio di vedersi togliere anche la retribuzione di posizione.

Si tratta, quindi, di un'attività di fondamentale importanza che utilizza i principi cardine del management aziendale. Partendo dalla definizione e assegnazione di obiettivi, indicatori chiari e concreti e valori attesi, tiene sotto controllo la propria

PORTE CHIUSE

In caso di mancata adozione del piano delle performance scattano i divieti di affidare incarichi e di fare assunzioni

attività e verifica a consuntivo i risultati raggiunti. Quindi se la macchina amministrativa accelera, ci saranno anche premi per i dipendenti.

Nell'ambito dei soggetti coinvolti, funzione di primaria importanza viene riservata all'«organo di indirizzo politico amministrativo», al quale è demandato il compito di definire gli indirizzi strategici, di fissare gli obiettivi da raggiungere e individuare le risorse da correlare a ciascun obiettivo. Deve trattarsi di obiettivi non generici che hanno, quale primo compito, quello di migliorare in modo concreto e tangibile i servizi resi ai cittadini e rispondere, con

un grado di qualità sempre più elevata, ai bisogni dell'utenza.

Il Piano delle performance, definito entro il 31 gennaio di ogni anno dallo stesso organismo di indirizzo politico amministrativo, è il documento che riassume obiettivi e indicatori.

La norma prevede un'esplicita sanzione in caso di omessa adozione del Piano, individuata nel divieto di assunzione di personale e di conferimento di incarichi di consulenza e collaborazione. In verità, a pagarne le conseguenze più pesanti saranno proprio i dipendenti ai quali non potranno essere riconosciuti i premi collegati alla performance quali la produttività e le progressioni economiche (articolo 3, comma 4, Dlgs 150/2009). Non si capisce come la sanzione più pesante ricada proprio su quei soggetti che non hanno alcun potere decisionale in tutto il processo.

Obbligatoria, in corso d'anno, la redazione di report d'attività dei dirigenti che consentiranno all'organo di indirizzo politico amministrativo, ricorrendo anche ai referti del controllo di gestione, di poter verificare l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi fissati. Dal monitoraggio potranno scaturire eventuali misure correttive rispetto alla strada inizialmente tracciata; misure da inserire tempestivamente nel Piano delle performance.

A conclusione del processo, la relazione sulle performance dovrà descrivere analiticamente il grado di raggiungimento degli obiettivi, sia organizzativi sia individuali, indicandone gli

scostamenti. Uno spazio specifico dovrà essere riservato all'illustrazione del bilancio di genere. Riservata all'organo di indirizzo politico amministrativo è anche la definizione, entro il 30 giugno dell'anno successivo, della relazione sulle performance. Pur non essendo prevista alcuna sanzione specifica, in caso di inadempimento rimane confermato il divieto di attribuzione dei premi ai dipendenti.

Utilizzando i risultati scaturiti dal sistema di valutazione l'organo di indirizzo politico, su proposta dell'organismo indipendente (si veda l'articolo in basso), premia i dirigenti di vertice dell'amministrazione. Sempre attingendo dallo stesso modello, a loro volta, i dirigenti attribuiranno le pagelle ai dipendenti del settore di competenza; proprio la capacità di attribuire voti differenziati costituirà elemento premiante del dirigente.

Ma prima di partire, le regole del gioco, che stanno alla base di tutto il sistema di misurazione e valutazione delle performance dovranno essere esplicitate in un apposito provvedimento. Competente in materia non potrà che essere sempre l'organo di indirizzo politico amministrativo in quanto il documento dovrà contenere le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo. Ancora, saranno individuati percorsi volti a dirimere inevitabili contestazioni sulla valutazione. Le amministrazioni non avranno mano libera ma dovranno sottostare alle direttive che verranno emanate da una apposita commissione centrale.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Tre casi esemplificativi

COMUNE	Obiettivo	Indicatore	Note
SETTORE SCOLASTICO 	Riduzione liste d'attesa per l'accesso alla scuola materna	1) Capacità di soddisfazione della domanda	Indica il rapporto fra le domande di iscrizione accolte e il totale delle domande presentate
		2) Durata media della permanenza nelle liste d'attesa	Indica i giorni intercorrenti fra la domanda di iscrizione e l'effettivo inserimento nella scuola
	Puntuale riscossione dei buoni pasto	1) Tempi medi di riscossione dei buoni pasto	Indica il tempo medio che intercorre fra l'invio dell'avviso di pagamento e la materiale riscossione dei buoni pasto
		2) Buoni pasto non pagati	Indica la percentuale dei buoni pasto non pagati rispetto al numero dei pasti somministrati
SETTORE ANAGRAFE 	Riduzione tempi di attesa	1) Durata media delle attese allo sportello	Rileva il tempo medio per l'emissione delle varie tipologie di certificazioni e lo confronta con gli analoghi tempi medi delle amministrazioni che adottano le migliori prassi
		2) Tempo medio di rilascio delle certificazioni	
	Semplificazione della modulistica	1) Durata media di compilazione del modulo	Indica il numero di richieste di chiarimenti rispetto al totale dei moduli compilati
		2) Richiesta chiarimenti compilazione modulo	
		3) Moduli compilati erroneamente rispetto al totale dei moduli compilati	
	SETTORE CULTURA 	Effettuazione mostra	1) Numero dei visitatori della mostra
2) Grado di soddisfazione dei visitatori della mostra			
Promozione della città		1) Numero di passaggi video o su carta stampata	Indica l'aumento percentuale del numero di visitatori della città rispetto all'anno precedente
		2) Visitatori della città	

La commissione. I compiti

Tocca all'Authority nazionale dettare indirizzi uniformi

Chi sono e cosa fanno

Composizione e compiti dell'organismo indipendente di valutazione

1 NOMINA Spetta all'organo di indirizzo politico-amministrativo	2 MANDATO Triennale rinnovabile una sola volta
3 INCOMPATIBILI <ul style="list-style-type: none"> Chi ricopre o ha ricoperto negli ultimi tre anni incarichi elettivi Chi abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni cariche in sindacati I dirigenti dell'ufficio personale 	4 COMPITI <ul style="list-style-type: none"> Verifica del funzionamento dell'intero sistema di valutazione Segnalazione tempestiva delle criticità a Corte dei conti e Funzione pubblica Proposta sulla valutazione annuale dei dirigenti e sul riconoscimento dei premi

Federica Caponi

Un ruolo essenziale nel nuovo ciclo di valutazione delle performance spetta all'organismo indipendente di valutazione, che dovrà essere attivato dalle amministrazioni entro il 30 aprile 2010 secondo quanto previsto dall'articolo 14 del Dlgs 150.

Prima, però, la commissione nazionale di valutazione (prevista dall'articolo 13) dovrà in-

INCOMPATIBILITÀ

Fuori dagli organismi indipendenti locali chi ha incarichi elettivi, i consulenti dei sindacati e chi è a capo del personale

dicare i requisiti di competenza ed esperienza per i componenti ed esprimere il proprio assenso alle candidature proposte dagli enti.

La nomina dei nuovi membri spetta all'organo di indirizzo politico-amministrativo degli enti; l'organo potrà essere monocratico o collegiale, fino a un massimo di tre soggetti, avrà durata triennale e i mandati saranno rinnovabili per una sola volta. La nomina potrà dirsi perfezionata solo dopo il via libera della commissione nazionale.

Non potranno essere nominati coloro che rivestano incarichi elettivi, cariche in partiti o sindacati, o che abbiano incarichi con tali organizzazioni, o che abbiano avuto tali rapporti nei tre anni precedenti; l'incompatibilità è stata prevista anche per i dirigenti dell'ufficio personale.

Restano escluse dall'applicazione dell'articolo 14 le regioni, compresi i loro enti, il servizio sanitario nazionale e gli enti locali. Per gli enti territoriali, infatti, tra le norme del titolo II solo l'articolo 11 (sulla trasparenza), commi 1 e 3, costituisce norma imperativa di diretta applicazione. Gli articoli 13 e 14 sono in questi enti neppure norme di diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione, che sono tassativamente elencate negli articoli 16 e 74.

Il legislatore ha stabilito che nell'organismo si concentrino tutte le funzioni di controllo previste dal Dlgs 286/99, tra cui anche quelle di controllo strategico. Il nuovo organo riferirà direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo dell'ente.

Tra i compiti più importanti c'è la verifica del funzionamento complessivo del nuovo sistema di valutazione (che dovrà essere operativo dal 1° gennaio 2010), e la comunicazione tempestiva alla corte dei conti e

all'ispettorato della Funzione pubblica delle eventuali criticità riscontrate. L'organismo dovrà inoltre proporre la valutazione annuale dei dirigenti e l'attribuzione dei premi.

Ogni amministrazione dovrà costituire una struttura permanente di supporto, individuando il responsabile tra coloro che siano in possesso di una specifica professionalità ed esperienza nel campo della valutazione del personale.

Entro il 15 dicembre prossimo dovrà essere istituita la commissione unica per la valutazione, che opererà in piena autonomia, in collaborazione la Funzione pubblica e con la Ragioneria generale dello Stato. Le modalità di organizzazione e le norme regolatrici dell'attività della commissione dovranno essere stabilite con decreto del ministro per la pubblica amministrazione.

La commissione dovrà svolgere attività di indirizzo e coordinamento nei confronti degli organismi indipendenti di valutazione, fornendo anche supporto tecnico. Avrà inoltre compiti di verifica della corretta applicazione del sistema di valutazione delle amministrazioni centrali e dovrà predisporre il piano e la relazione sulla performance degli stessi enti.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Nel nuovo impianto "meritocratico" delineato dalla riforma Brunetta l'organo di indirizzo politico amministrativo controlla direttamente le fasi strategiche del ciclo delle performance in quanto deve definire il piano delle performance, effettuare il monitoraggio in corso d'anno e verificare a posteriori il grado di raggiungimento degli obiettivi nella relazione sulle performance. E dove non controlla direttamente, interviene a monte nominando l'organismo indipendente e la dirigenza.

Fondamentale a questo punto capire a chi debba essere attribuito tale ruolo negli enti locali. Partendo dall'analisi degli organi dei comuni non vi è dubbio che un'interpretazione letterale lo individui nel consiglio comunale; l'articolo 42, comma 1, del Dlgs 267/2000 indica chiaramente che «il consiglio comunale è l'organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo». Discorso analogo vale per le province.

La conclusione, indubbiamente indiscutibile, rappresenterebbe un deciso cambiamento di rotta da parte del legislatore, che finora ha attribuito alla giunta le competenze in materia di obiettivi (articolo 108 del Dlgs 267/2000) per rispondere ad esigenze gestionali in modo celere e dinamico. Ci si può chiedere se il trasferimento al consiglio comunale delle competenze su queste materie possa essere correlato al disegno di legge per la carta delle autonomie. Potrebbe anche essere, ma allo stato attuale si verrebbe a creare un evidente disallineamento tra il Dlgs 267/2000 e il decreto Brunetta. Non si capirebbe inoltre come potrebbero collegarsi la competenza dell'organo esecutivo in materia di Peg e quella del consiglio sul piano delle performance.

Sembra poi ulteriormente singolare che il consiglio comunale debba monitorare in corso d'anno il grado di raggiungimento degli obiettivi quando ad esso è demandato lo stato di attuazione dei programmi. Insomma, questa interpretazione non convince né dal punto di vista normativo né, tanto meno, da quello dell'efficacia e dell'efficienza gestionale.

Andando a leggere nelle pieghe del Dlgs 150/2009, una strada alternativa si può percorrere. Gli articoli 16 e 74 prevedono esplicitamente quali disposizioni costituiscono norme di esclusiva competenza statale e quali rappresentano norme di principio alle quali gli enti locali dovranno adeguare i propri ordinamenti. Bene, tutte le disposizioni contenute negli articoli da 2 a 16, che attribuiscono specifiche funzioni all'organo di indirizzo politico amministrativo, non sono mai richiamate per gli enti locali, neppure come norme di principio da recepire nei propri ordinamenti. Si potrebbe quindi concludere che ciascun ente potrà, nella propria autonomia, decidere a quale organo demandare le competenze sul ciclo delle performance. Ma a ben vedere, si può addirittura interpretare nel senso che il consiglio comunale, non essendo competente in materia, non può essere soggetto protagonista del ciclo delle performance. Si potrebbe quindi concludere che possano essere attribuiti alla giunta quantomeno la definizione del piano delle performance e della relazione sulle performance, così come la nomina dell'organismo indipendente per la valutazione delle performance. Non si deve dimenticare che il ciclo delle performance rappresenta uno strumento per favorire una gestione manageriale efficace ed efficiente, e non un inutile appesantimento burocratico.

T. Grandelli
M. Zamberlan

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Le assenze ingiustificate portano al licenziamento

Sospeso fino a 3 mesi chi provoca danni agli utenti

PAGINA A CURA DI
Sylvia Kranz

Dall'entrata in vigore del Dlgs 150/2009 sono immediatamente applicabili nuove fattispecie disciplinari e nuove tipologie sanzionatorie, alcune tipologie contenute nel codice disciplinare previsto dagli attuali contratti nazionali sono state modificate nei loro elementi costitutivi e assorbite nelle nuove tipologie sanzionatorie introdotte dalla riforma, o in alcuni casi alla fattispecie previgente vengono applicate sanzioni più pesanti.

Fino all'emanazione del prossimo contratto nazionale, che riceverà tutte le novità, convivono entrambe le discipline. In pratica i fatti avvenuti e accertati dopo l'entrata in vigore del decreto dovranno essere contestati secondo le nuove tipologie mentre i fatti avvenuti prima dell'entrata in vigore seguono la disciplina del tempo in cui sono verificati.

In caso di assenze ingiustificate superiori a tre giorni nel biennio è prevista la sanzione del licenziamento con preavviso. L'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, una volta accertato il fatto, non ha alcun potere discrezionale, e non è prevista facoltà di riduzione della sanzione.

La nuova normativa contem-

pla anche l'ipotesi che il numero delle assenze ingiustificate sia superiore a sette nei dieci anni. In merito qualche perplessità emerge da un riferimento temporale così lungo per l'applicazione della recidiva, che potrebbe essere in violazione dell'articolo 7, comma 9 dello Statuto dei lavoratori, dove si dispone che «non può tenersi conto ad alcun effetto delle sanzioni disciplinari decorsi due

SUBITO IN PISTA

Le nuove tipologie sono applicabili per i fatti avvenuti dopo l'entrata in vigore del decreto attuativo

anni dalla loro applicazione»; posto che solo di recidiva decennale possa discutersi in questo caso, dato che il superamento del terzo giorno, comportando immediatamente la sanzione, impedirebbe il maturare di ulteriori giornate di assenza ingiustificate in un unico episodio.

Anche in questo caso occorre considerare pure quanto previsto dai contratti. In regioni ed enti locali, per esempio, in caso di assenze ingiustificate di durata inferiore a quattro giorni, per il personale non dirigente dovrà

farsi riferimento all'articolo 3, comma 5, lettera c) del contratto nazionale del 2008, che prevede la sospensione fino a 10 giorni, mentre per i dirigenti l'articolo 7, comma 8, lettera e) del nuovo contratto nazionale 2006/2009 (la cui ipotesi è stata sottoscritta il 19 novembre scorso) si applica una sospensione dal servizio e dalla retribuzione da un minimo di tre giorni ad un massimo di sei mesi. Tra le novità introdotte dal contratto nazionale della dirigenza locale si segnala anche la multa da 200 a 500 euro al dirigente che omette di esporre il cartellino identificativo, reintrodotta dal nuovo articolo 55-novies del Dlgs 165/2001. Difficile, in attesa del prossimo contratto, individuare la corrispondente sanzione applicabile in questi casi al personale non dirigente, se non la generica violazione di obblighi non ricompresi in altre ipotesi sanzionatorie.

La condanna dell'amministrazione al risarcimento di un danno a un utente, azienda o, in generale di natura erariale, derivante dalla violazione di obblighi lavorativi stabiliti da norme di legge, regolamento, contratto o dai codici di comportamento comporta, sia per il dipendente sia per il dirigente, la sanzione disciplinare da un minimo di tre giorni ad un massimo di tre

mesi, tenuto conto dell'entità del risarcimento.

Identica sanzione è disposta dal contratto nazionale dei dirigenti nel caso di mancato controllo del proprio personale per prevenire fenomeni di assenteismo, e si prevede il possibile coinvolgimento anche del dirigente preposto all'amministrazione generale del personale in una sorta di corresponsabilità oggettiva.

Viene sanzionata con la sospensione dal servizio fino a tre mesi l'inerzia o la sottovalutazione degli elementi costituenti un illecito disciplinare del collaboratore da parte del dirigente o del responsabile dell'ufficio preposto ai procedimenti disciplinari. Alla sanzione consegue la decurtazione dell'indennità di risultato del dirigente, per un tempo pari al doppio della sospensione. La quantificazione della sospensione disposta in questi casi è legata alla gravità dell'illecito disciplinare che si sarebbe dovuto avviare o per il quale si è lasciato scadere anche uno solo dei termini, oggi dichiarati tutti a pena di decadenza. Il rifiuto o l'omissione di collaborazione in un procedimento a carico di un lavoratore della stessa o di altra amministrazione comporta la sospensione fino a quindici giorni.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

I capitoli del nuovo «codice»



Gli illeciti disciplinari e le sanzioni previste dal decreto attuativo della riforma del pubblico impiego

Sanzione	Comportamento sanzionato	Norma di riferimento
SOSPENSIONE DAL SERVIZIO		
Con privazione della retribuzione fino a 15 giorni	Rifiuto ingiustificato a testimoniare o a collaborare a un procedimento disciplinare in corso anche presso altra pubblica amministrazione	Articolo 55-bis, comma 7, Dlgs 165
Con privazione della retribuzione fino a 3 mesi e, per i soli dirigenti, decurtazione dell'indennità di risultato	Mancato esercizio o decadenza dell'azione disciplinare per omissione o ritardo ingiustificati	Articolo 55-sexies, comma 3, Dlgs 165
Con privazione della retribuzione da 3 giorni a 3 mesi in proporzione all'entità del risarcimento	Violazione degli obblighi della prestazione lavorativa, che abbia comportato condanna per la pubblica amministrazione al risarcimento del danno	Articolo 55-sexies, comma 1, Dlgs 165
COLLOCAMENTO IN DISPONIBILITÀ		
Per due anni e successivo licenziamento e/o ai fini dell'eventuale ricollocamento del lavoratore rideterminazione mansioni e qualifica	In caso di grave danno al funzionamento dell'ufficio per inefficienza e incompetenza professionale accertata tramite sistema di valutazione senza sentenza di condanna alla pubblica amministrazione	Articolo 55-sexies, comma 2, Dlgs 165
LICENZIAMENTO		
Con preavviso	Ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto per motivate esigenze di servizio	Articolo 55-quater, comma 1, lettera c), Dlgs 165
	Assenza ingiustificata per più di tre giorni, o mancata ripresa del servizio dell'assenza ingiustificata entro il termine fissato dalla pubblica amministrazione	Articolo 55-quater, comma 1, lettera b), Dlgs 165
	Insufficiente rendimento	Articolo 55-quater, comma 2, Dlgs 165
	Falsa attestazione della presenza in servizio, ovvero giustificazione dell'assenza mediante certificazione medica falsa	Articolo 55-quater, comma 1, lettera a), Dlgs 165
	Produzione di documenti o dichiarazioni false per ottenere l'assunzione o in caso di avanzamenti di carriera	Articolo 55-quater, comma 1, lettera d), Dlgs 165
	Ripetizione nell'ambiente di lavoro, di gravi condotte aggressive, o molestie, o minacce, o ingiuriose, o lesive dell'onore e della dignità personale altrui	Articolo 55-quater, comma 1, lettera e), Dlgs 165
Condanna penale definitiva che preveda l'interdizione perpetua dai pubblici uffici	Articolo 55-quater, comma 1, lettera f), Dlgs 165	
Senza preavviso		

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Dirigenti. Manca il soggetto competente

Applicabilità a rischio nei comuni

A rischio l'applicabilità del sistema disciplinare per i dirigenti degli enti locali. Nel nuovo contratto manca il soggetto competente a emanare il provvedimento sanzionatorio finale.

Il problema nasce da un difetto di coordinamento tra il nuovo articolo 55, comma 4 del Dlgs 165/2001 e l'articolo 6, comma 2 dell'Intesa per i dirigenti locali siglata il 19 novembre. Il

Dlgs 150 ha previsto che «ove non diversamente stabilito nel contratto» si applicano le norme introdotte dalla riforma, che affida all'ufficio per i procedimenti disciplinari la competenza per le sanzioni più gravi, mentre «le determinazioni conclusive del procedimento sono adottate dal dirigente generale o titolare di incarico conferito ai sensi dell'articolo 19, comma 3»; quest'ultima norma si riferisce però

solo ai dirigenti dei ministeri.

L'articolo 6, comma 2, della preintesa si è limitato a rinviare all'articolo 55-bis del Dlgs 165 mentre, come unica fonte di grado inferiore autorizzata a intervenire in questa materia, avrebbe dovuto stabilire che in regioni ed enti locali le determinazioni conclusive sono assunte dal direttore generale, o dal segretario comunale negli enti in cui il direttore

non c'è. Non è consentito, in una materia paragiurisdizionale come quella disciplinare, ricorrere all'analogia per individuare il soggetto competente. Lo Statuto non può intervenire, e nemmeno appare possibile disciplinare la questione con regolamento dal momento che l'articolo 74 del Dlgs 150 ha inserito l'articolo 68, tra quelli di «potestà legislativa esclusiva» dello Stato. Il nodo potrebbe quindi essere risolto ritoccando le previsioni contrattuali prima della firma definitiva.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

La procedura. Passaggi contingentati

Chi «temporeggia» perde il diritto di difendersi

Con la riforma Brunetta cessano di avere efficacia le vecchie procedure per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari, fatto salvo che per i procedimenti disciplinari in corso cui continuano ad applicarsi le norme precedenti se più favorevoli.

In riferimento a fatti, avvenuti dopo il 15 novembre, punibili con sanzioni comprese tra il richiamo scritto e la sospensione dal servizio e dalla retribuzione fino a 10 giorni si applica il nuovo procedimento, disciplinato dal nuovo articolo 55-bis, comma 2 del Dlgs 165/2001. Per queste infrazioni è competente il responsabile con qualifica dirigenziale oppure, negli enti che ne sono privi, l'ufficio per i procedimenti disciplinari individuato con regolamento. In questi enti, ai responsabili di uffici, incaricati

CALENDARIO CERTO

La contestazione indica i termini entro i quali il lavoratore può inviare una memoria scritta o domandare il rinvio del colloquio per «oggettivo e grave impedimento»

di posizione organizzativa, che fino ad oggi potevano irrogare sanzioni fino al richiamo scritto, resta solo la competenza al richiamo verbale, privo peraltro di qualunque formalità procedimentale. Quando il dirigente della struttura in cui il dipendente lavora ha notizia di un fatto costituente infrazione di minore gravità, deve contestarlo per iscritto all'interessato «senza indugio e comunque entro 20 giorni», indicando con precisione data, luogo e dettagli del comportamento attribuito al dipendente. Tutto ciò che non viene puntualizzato nella contestazione non può essere oggetto di valutazione, ed è quindi necessario prestare cura particolare nella redazione dell'atto, richiamando anche eventuali recidive.

Nell'ambito della contestazione, con un preavviso minimo di 10 giorni è fissata la data

per la convocazione a difesa. Al colloquio potrà prendere parte o un rappresentante sindacale o un procuratore legale. Se non intende essere presente al colloquio difensivo, il lavoratore può inviare una memoria scritta entro il termine indicato nella contestazione. Se desidera essere presente ma non può farlo, può chiedere il rinvio del colloquio con domanda motivata da «oggettivo e grave impedimento». In questa ipotesi il responsabile del procedimento deve effettuare un esame approfondito, perché la concessione di un posticipo superiore ai 10 giorni consente un differimento della data finale di scadenza del procedimento disciplinare. Se invece il dipendente non si presenta senza inviare memoria difensiva o richiesta di rinvio, la data dell'audizione costituisce, per la prima volta, un termine di decadenza delle azioni difensive a carico del lavoratore, cui non sarà più consentito far pervenire memorie o pretendere di essere ascoltato. Qualche dubbio sull'effettiva decadenza del diritto alla difesa sorge nel caso in cui il dipendente dimostri di essere stato oggettivamente impossibilitato a rispettare il termine; stando all'interpretazione letterale, comunque, in questi casi il responsabile del procedimento completerà l'istruttoria secondo quanto già detenuto agli atti, effettuando l'audizione di eventuali testi e acquisendo documentazione, se necessario, anche presso altre Pa, che sono tenute a fornire tutta la collaborazione necessaria ai fini del procedimento. Il provvedimento finale, opportunamente motivato e comprendente una ricostruzione di tutta l'istruttoria, deve essere emanato entro 60 giorni dalla data di conoscenza dei fatti oggetto del procedimento, tranne nei casi in cui sia stato disposto un rinvio dell'audizione superiore a 10 giorni. In questo caso il termine finale è prorogato in misura corrispondente. La violazione di uno qualunque di questi termini comporta la decadenza dell'azione disciplinare e la conseguente responsabilità del soggetto competente.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

I casi. A partire dall'allontanamento per oltre dieci giorni

Scadenze raddoppiate per le sanzioni più pesanti

Per fatti commessi dal dipendente senza qualifica dirigenziale punibili con sanzioni comprese tra la sospensione dal servizio e dalla retribuzione oltre i 10 giorni e il licenziamento senza preavviso, è sempre competente l'ufficio per i procedimenti disciplinari individuato nel regolamento dell'ente.

In questi casi si prevede (articolo 55-bis, comma 3 del Dlgs 165/2001) che il responsabile della struttura in cui lavora il dipendente deve trasmettere gli atti sul comportamento possibile oggetto di procedimento all'ufficio entro 5 giorni dalla conoscenza dei fatti. Questo è l'unico termine dell'iter disciplinare non sottoposto a decadenza.

PUNIZIONI TRASVERSALI

Per evitare lo scaricabarile fra enti diversi le norme introducono la responsabilità in carico all'ufficio «esterno» che non collabora

Una novità importante, introdotta dallo stesso comma 3, impone al soggetto che viene a conoscenza di fatti disciplinatamente rilevanti, nel trasmettere gli atti all'ufficio, di darne contestuale comunicazione all'interessato. Il procedimento, disciplinato dal comma 4, raddoppia tutti i termini previsti per le sanzioni minori. Così la contestazione va inviata all'interessato entro 40 giorni dal ricevimento degli atti, la fissazione dell'audizione deve prevedere un preavviso di almeno 20 giorni e il termine per l'emanazione della sanzione è confermato nell'ordinario termine di 120 giorni; che però decorrono dal momento della «prima acquisizione della notizia». Il mancato rispetto del termine di 5 giorni

per la trasmissione della documentazione all'ufficio potrebbe anche far decadere l'intero procedimento se il ritardo nella trasmissione degli atti avvenisse in prossimità della scadenza del procedimento (cosa che automaticamente comporterebbe un procedimento disciplinare a carico del dipendente che col suo ritardo ha reso impossibile l'azione). Anche in questa ipotesi l'ufficio disciplinare può acquisire documenti da altre Pa, fermo restando che il tempo necessario non comporta sospensione della decorrenza dei termini finali del procedimento. La sospensione è invece prevista se il dipendente nel corso del procedimento ottiene un trasferimento. Il comma 8 dispone il trasferimento degli atti e l'obbligatoria prosecuzione dell'iter a cura dell'ente di destinazione.

Il Dlgs 150 introduce un sistema di responsabilità se manca la collaborazione tra enti diversi nei procedimenti disciplinari. Il soggetto procedente, se la Pa interpellata non risponde in tempi adeguati per consentire il completamento dell'istruttoria, dovrà concludere il procedimento avviato nei confronti del proprio e informare l'ufficio disciplinare dell'amministrazione che non ha ottemperato, affinché avvii procedimento a carico del dipendente non collaborativo. Se non lo fa, il responsabile dell'ufficio sarebbe a sua volta chiamato a risponderne. Idem nel caso di mancato riavvio del procedimento per mobilità dell'incollato presso altro ente. L'obiettivo è di depotenziare tentativi di rimpallo di responsabilità, stabilendo che un procedimento avviato deve comunque giungere ad un provvedimento finale. Al contrario, un procedimento ingiusto non determina a carico di chi lo ha condotto alcuna responsabilità civile, a meno che non si dimostri il dolo o la colpa grave.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Ricadute penali. L'impatto

L'azione della magistratura non ferma il procedimento

Il decreto attuativo della riforma Brunetta risolve il problema della durata indefinita dei procedimenti disciplinari che abbiano ad oggetto illeciti penali dei dipendenti, stabilendo la regola generale del divieto di sospensione del procedimento disciplinare.

Il responsabile del procedimento osserverà tutti i termini previsti dal nuovo articolo 55-bis e giungerà al provvedimento finale, indipendentemente dai tempi del processo penale che vede imputato il lavoratore. Le vicende processuali e quelle precedenti, per l'adozione a suo carico di provvedimenti restrittivi della libertà personale, saranno oggetto di valutazione dell'ufficio, ai fini di eventuali sospensioni cautelari obbligatorie o facoltative o per trasferimenti ad altra sede; questi competono comunque all'amministrazione, a tutela della propria immagine e credibilità, nonché dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Il Dlgs 150 consente di disporre la sospensione del procedimento fino alla sentenza penale definitiva, ma solo dopo istruttoria e solo per procedimenti particolarmente complessi o nell'eventualità che, al termine della istruttoria, non disponga degli elementi di giudizio necessari a motivare un provvedimento sanzionatorio.

Nell'emanare l'atto di sospensione è richiesta un'adeguata motivazione sull'impossibilità di definire il procedimento, con un evidente capovolgimento della tradizionale consuetudine. Indispensabile corollario della "normale" prosecuzione dei procedimenti è la definizione delle conseguenze derivanti da una sentenza penale che, in tutto o in parte, giunga a determinazioni diverse da quelle poste a fondamento del provvedimento disciplinare.

Se il procedimento si era concluso con un'archiviazione o una sanzione conservativa, e il dipendente viene viceversa riconosciuto colpevole di fatti che danno luogo al licenziamento, l'ufficio per i procedimenti disciplinari deve riaprire il procedimento, entro 60 giorni dalla comunicazione della sentenza definitiva, rinnovando la contestazione di addebiti, e l'iter deve chiudersi entro 180 giorni dalla contestazione.

Al contrario, se il procedimento disciplinare si era concluso con un provvedimento sanzionatorio e interviene sentenza penale di assoluzione, il lavoratore, entro sei mesi dalla sentenza definitiva e a pena di decadenza, ha l'onere di presentare domanda di riapertura del procedimento disciplinare; a quel punto l'ufficio competente deve riaprirlo, sempre nei 60 giorni dall'istanza del lavoratore, rinnovando la contestazione.

L'istruttoria dovrà prendere atto, secondo quanto previsto dall'articolo 653, comma 1, del codice procedura penale, che il fatto non sussisteva o il lavoratore non l'aveva commesso. Il provvedimento assunto precedentemente di conseguenza verrà annullato o ridotto, a seconda se i fatti contestati nel procedimento originale si esaurivano o meno nell'ambito dei fatti processualmente rilevanti. Al lavoratore assolto, licenziato o sospeso cautelativamente, dovranno essere restituite le somme non percepite e sarà ricollocato in un posto di pari qualifica e con mansioni equivalenti a quelle esercitate all'epoca del licenziamento. Analoga procedura e identici i termini nell'eventualità che il procedimento iniziato fosse stato sospeso fino a sentenza definitiva.

© RIPRODUZIONE RISERVATA