



**Struttura Territoriale Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Marche**

*CORSO*

*La Riforma Brunetta: strumenti metodologici per la misurazione dei risultati.*

**Arturo Bianco**

**La riforma del lavoro pubblico:  
la Legge 15 e la proposta di decreto attuativo**

Bologna, 30 novembre 2009

## LA RIFORMA DEL LAVORO PUBBLICO: LA LEGGE 15 E LA PROPOSTA DI DECRETO ATTUATIVO

*Di Arturo Bianco*

Limitazione del principio della contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, riscrittura delle regole che presiedono alla contrattazione, modifica delle disposizioni sulla valutazione, valorizzazione dei meriti, rafforzamento dei poteri dei dirigenti e della loro autonomia e rafforzamento delle disposizioni disciplinari. Possono così essere riassunte le scelte di maggiore rilievo contenute nel decreto attuativo della legge n. 15/2009 che il Governo ha definitivamente varato lo scorso 9 ottobre.

### L'ENTRATA IN VIGORE

Le disposizioni contenute nel Decreto attuativo entrano in vigore in modo differenziato. In parte unitamente al provvedimento, in parte dallo 1 gennaio del 2010 (le norme che limitano le progressioni verticali), in parte dal 31 dicembre 2010 (le norme sulla valutazione), in parte dal 31.12.2011 (le modifiche che devono essere apportate ai contratti decentrati integrativi attualmente in vigore. Le norme che entreranno in vigore al 31.12.2010 hanno bisogno di un recepimento regolamentare da parte delle regioni e degli enti locali. Se gli enti locali e le regioni non adottano tali regolamenti, esse entreranno automaticamente ed interamente in vigore e si applicheranno fino a quando l'ente non avrà approvato le proprie disposizioni regolamentari.

### L'APPLICAZIONE A REGIONI ED ENTI LOCALI

Le disposizioni dettate nel titolo IV del provvedimento sono redatte nella forma della modifica del DLgs n. 165/2001. Per cui siamo in presenza di norme che sia applicano a regioni ed enti locali, in quanto il testo unico del lavoro pubblico si applica a regioni ed enti locali come norma di principio. In questo senso vanno, lo ricordiamo, le norme contenute nello stesso DLgs n. 165/2001 e nello stesso DLgs n. 267/2000, il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Invece le norme sulla valutazione si applicano agli enti locali unicamente per le disposizioni di principio e di carattere generale. Identiche regole valgono anche per le nuove regole dettate per la valorizzazione della meritocrazia. L'articolo 16 individua le

misure in tema di valutazione che si applicano a regioni ed enti locali; l'articolo 32 detta le misure che, in materia di meritocrazia, si applicano a regioni ed enti locali.

#### IL DECRETO ATTUATIVO DELLA LEGGE 15/2009

La bozza di decreto attuativo della legge n. 15/2009 è stata approvata dal Consiglio dei Ministri nella riunione di venerdì 8 maggio ed il testo ha subito delle variazioni (lo stralcio della cd class action o azione collettiva) nella riunione del Consiglio dei Ministri di venerdì 15 maggio. Contro questo testo si sono subito pronunciate le maggiori organizzazioni sindacali. Al riguardo si rileva che comunque il testo, nelle sue parti di maggiore rilievo, dà attuazione in modo fedele alle scelte contenute nella legge 15/2009.

La Conferenza Unificata ha espresso il suo parere positivo nella riunione del 29 luglio, sollecitando nel contempo numerose modifiche in direzione della tutela del ruolo delle autonomie regionali e locali, in particolare per ciò che riguarda la valutazione e la meritocrazia. Le regioni e gli enti locali avranno tempo fino a tutto l'anno 2010 per recepire nei propri ordinamenti le norme sulla valutazione e sulla meritocrazia.

Il Parlamento non ha, entro il mese di luglio, formulato alcun suggerimento.

Siamo dinanzi ad una misura di straordinaria importanza: a prescindere dai giudizi di apprezzamento o di rigetto della sua logica ispiratrice e delle sue conseguenze, occorre evidenziare che essa non produrrà effetti minori di quelli determinati, a suo tempo, dalla privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici (DLgs n. 29/1993) e dalle cd leggi Bassanini.

#### STRUTTURA E TEMPI

Il Governo ha scelto di concentrare in un unico provvedimento l'applicazione di tutte le misure dettate dal legislatore, senza spezzettarle in più decreti, salvo che per le norme sulla cd class action nei confronti delle PA. Esso contiene disposizioni innovative e modifiche alla legislazione vigente, in particolare al DLgs n. 165/2001. Quindi avremo, dopo la sua approvazione, due provvedimenti di grande rilievo per la disciplina del lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni.

I capitoli essenziali disciplinati dalle nuove disposizioni sono i seguenti: valorizzazione e regolamentazione della valutazione, dirigenza pubblica, limitazione della contrattazione collettiva, revisione delle procedure e delle sanzioni disciplinari. La parte sulla azione collettiva è stata stralciata e sarà oggetto di uno specifico decreto legislativo

Ognuno di questi temi merita uno specifico approfondimento, per ora ci limitiamo a riassumere le principali indicazioni contenute nella proposta di Decreto Legislativo ed al suo esame complessivo.

## LA VALUTAZIONE

E' questa, nella stessa opinione del ministro della Pubblica Amministrazione, una parte assai importante del provvedimento, che provvede per la prima volta a dare un nucleo stabile di disposizioni alla valutazione dei dirigenti e del personale.

I suoi passaggi essenziali possono così essere riassunti: performance plain (obiettivi di performance dell'amministrazione nel suo complesso e delle varie unità organizzative che la compongono; collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse); controllo di gestione e valutazione (gestione dei programmi e degli interventi orientata al raggiungimento degli obiettivi; misurazione delle performance; valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi) ed infine performance report (rendicontazione delle performance ai fini del controllo interno; rendicontazione esterna delle performance ai competenti organi esterni ed ai cittadini).

Da sottolineare subito la scelta di imporre la massima trasparenza a tutto il processo: basta ricordare la esplicita prescrizione legislativa del superamento della privacy ed il vincolo alla pubblicazione degli obiettivi, delle metodologie e degli esiti della attività sul sito internet dell'ente.

La valutazione riguarderà i dirigenti ed i dipendenti e costituirà la condizione essenziale per la erogazione della retribuzione di risultato e della indennità di produttività.

Il provvedimento stabilisce che le regioni e gli enti locali debbano in primo luogo articolare il ciclo di gestione della performance sulla base delle seguenti fasi:

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- d) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;
- e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Ed ancora che devono provvedere alla assegnazione degli obiettivi e degli indicatori, che devono avere le seguenti caratteristiche, cioè essere:

- a) rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione;
- b) specifici e misurabili in termini concreti e chiari;
- c) tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi;
- d) riferibili ad un arco temporale determinato;
- e) commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;
- f) confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente;
- g) correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

Ogni ente si deve dare necessariamente uno specifico sistema di misurazione e valutazione delle performance, che per le amministrazioni statali è redatto sulla base delle caratteristiche dettate dalla Commissione Nazionale, mentre per le regioni e gli enti locali le caratteristiche minime saranno definite in uno specifico protocollo che tale commissione dovrà stipulare con la Conferenza dei presidenti delle regioni, con l'Anci e con l'Upi.

In tale sistema sono compresi gli ambiti di misurazione e valutazione delle performance, che per i dirigenti ed i titolari di posizioni organizzative sono: gli obiettivi assegnati alle singole strutture, il raggiungimento degli obiettivi individuali e la qualità del contributo personale, nonché le competenze e le capacità professionali dimostrate e la capacità dimostrata in concreto di valutazione, e differenziazione, del personale. Per il personale tali elementi sono: il raggiungimento degli obiettivi di gruppo o individuali e la qualità del contributo individuale, ivi comprese le competenze ed i comportamenti professionali ed organizzativi.

Per le amministrazioni statali vi è l'obbligo di adozione, con cadenza triennale, del Piano della performance ed, annualmente, della Relazione sulla performance. Documenti che vanno trasmessi alla Commissione Nazionale ed al Ministero dell'economia.

Come già evidenziato in precedenza viene imposto l'obbligo di garantire la massima trasparenza a tutte le fasi della assegnazione degli obiettivi, della organizzazione

interna, nonché della misurazione e valutazione delle performance. Questo obbligo si applica in modo diretto ed immediato a tutte le Pubbliche Amministrazioni, ivi comprese le regioni e gli enti locali.

Per le amministrazioni statali vi è l'obbligo di pubblicare sul sito internet, in una sezione denominata "Trasparenza, valutazione e merito" le seguenti informazioni:

- a) il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ed il relativo stato di attuazione;
- b) il Piano e la Relazione di cui all'articolo 10;
- c) l'ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti;
- d) l'analisi dei dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti;
- e) i nominativi ed i curricula dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione e del Responsabile delle funzioni di misurazione della performance di cui all'articolo 14;
- f) i curricula dei dirigenti e dei titolari di posizioni organizzative, redatti in conformità al vigente modello europeo;
- g) le retribuzioni dei dirigenti, con specifica evidenza sulle componenti variabili della retribuzione e delle componenti legate alla valutazione di risultato;
- h) i curricula e le retribuzioni di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico amministrativo;
- i) gli incarichi, retribuiti e non retribuiti, conferiti ai dipendenti pubblici e a soggetti privati.

Viene istituita la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche. Essa ha poteri sovraordinati rispetto alle amministrazioni statali, mentre i suoi compiti relativamente alla attività delle regioni e degli enti locali saranno definiti in uno specifico protocollo con la Conferenza dei presidenti, l'Anci e l'Upi.

I suoi compiti sono così fissati dal legislatore:

- 1) indirizzo, coordinamento e sovrintendenza nelle seguenti materie:
  - a) promuovere sistemi e metodologie finalizzati al miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche;
  - b) assicurare la trasparenza dei risultati conseguiti,

- c) confrontare le performance rispetto a standard ed esperienze, nazionali e internazionali;
  - d) favorire, nella pubblica amministrazione, la cultura della trasparenza anche attraverso strumenti di prevenzione e di lotta alla corruzione;
  - e) favorire la cultura delle pari opportunità con relativi criteri e prassi applicative.
- 2) Intervento diretto, ferma restando l'autonomia delle singole amministrazioni, ai seguenti fini:
- a) fornire supporto tecnico e metodologico all'attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione della performance;
  - b) definire la struttura e le modalità di redazione del Piano e della Relazione sulla performance;
  - c) verificare la corretta predisposizione del Piano e della Relazione sulla Performance delle amministrazioni centrali e, a campione, analizza quelli degli Enti territoriali, formulando osservazioni e specifici rilievi;
  - d) definire i parametri e i modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance;
  - e) adottare le linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità;
  - f) adottare le linee guida per la definizione degli Strumenti per la qualità dei servizi pubblici;
  - g) definire i requisiti per la nomina dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione;
  - h) promuovere analisi comparate della performance delle amministrazioni pubbliche sulla base di indicatori di andamento gestionale e la loro diffusione attraverso la pubblicazione nei siti istituzionali ed altre modalità ed iniziative ritenute utili;
  - i) redigere la graduatoria di performance delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali; a tal fine svolge adeguata attività istruttoria e può richiedere alle amministrazioni dati, informazioni e chiarimenti;
  - j) promuovere iniziative di confronto con i cittadini, le imprese e le relative associazioni rappresentative; le organizzazioni sindacali e le associazioni professionali; le associazioni rappresentative delle amministrazioni pubbliche; gli organismi di valutazione e quelli di controllo interni ed esterni alle amministrazioni pubbliche;

- k) definire un programma di sostegno a progetti innovativi e sperimentali, concernenti il miglioramento della performance attraverso le funzioni di misurazione, valutazione e controllo;
  - l) predisporre una relazione annuale sulla performance delle amministrazioni centrali e ne garantisce la diffusione attraverso la pubblicazione sul proprio sito istituzionale ed altre modalità ed iniziative ritenute utili;
  - m) sviluppare ed intrattenere rapporti di collaborazione con analoghe strutture a livello europeo ed internazionale;
  - n) realizzare e gestire, in collaborazione con il CNIPA il portale della trasparenza che contiene i piani e le relazioni di performance delle amministrazioni pubbliche.
- 3) Supportare l'attività delle PA in tema di controlli di qualità da garantire nell'ambito delle carte dei servizi.
- 4) Stimolare, tramite una sua specifica sezione, la promozione della cultura della legalità, della trasparenza e della integrità delle Pubbliche Amministrazioni.
- Rimane fermo che ogni ente si dà il proprio organismo di valutazione

## LA MERITOCRAZIA

Il provvedimento vuole stimolare la diffusione della cultura della meritocrazia nelle PA, in particolare attraverso la previsione della erogazione di premi a coloro che hanno svolto una attività positiva. Da ciò non devono determinarsi oneri aggiuntivi per le amministrazioni e viene vietata la erogazione di compensi collegati alla performance in assenza delle verifiche e delle valutazioni previste dal provvedimento stesso.

Di grandissimo rilievo la distribuzione degli esiti della attività di valutazione necessariamente su tre piani: per il 25% la fascia di eccellenza (tutto il trattamento accessorio); per il 50% la fascia intermedia (metà del trattamento accessorio) e per il restante 25% la fascia bassa (nessun trattamento accessorio). Gli enti locali sono vincolati in termini di principio alla applicazione di questa disposizione.

Gli strumenti posti a disposizione delle amministrazioni per il premio del merito sono i seguenti:

- a) il bonus annuale delle eccellenze;
- b) il premio annuale per l'innovazione;
- c) le progressioni economiche;
- d) le progressioni di carriera;
- e) l'attribuzione di incarichi e responsabilità;



f) l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale.

Sono direttamente applicabili alle regioni ed agli enti locali le regole per le progressioni economiche, per quelle verticali, l'attribuzione di incarichi e responsabilità e l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale.

Ricordiamo che le progressioni verticali possono essere effettuate solamente con la riserva del massimo del 50% dei posti messi a concorso pubblico e sempre tramite la partecipazione a concorso pubblico.

Ricordiamo infine la inderogabilità di queste disposizioni da parte dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

#### L'APPLICAZIONE A REGIONI ED ENTI LOCALI

L'applicazione per gli enti locali e le regioni decorrerà dallo 1 gennaio del 2011 per tutte le parti relative alla valutazione ed alla valorizzazione del merito che richiedono il recepimento da parte di tali livelli istituzionali nei propri ordinamenti.

In particolare, per la valutazione sono immediatamente applicabili le disposizioni sulla trasparenza della performance, mentre hanno bisogno di recepimento le regole che contengono i principi generali sulla valutazione, il ciclo di gestione della performance, il carattere degli obiettivi, il sistema di valutazione, gli ambiti di misurazione delle prestazioni di dirigenti e dipendenti ed i compiti dell'organo di indirizzo politico amministrativo.

Per la valorizzazione del merito sono rimesse alla applicazione tramite regolamento, quindi entreranno in vigore dallo 1 gennaio 2011, le disposizioni che precludono la possibilità di determinare nuovi oneri per l'applicazione di queste disposizioni, che impongono la adozione delle nuove regole per la incentivazione delle prestazioni, che regolamentano le progressioni economiche e quelle verticali, che prevedono la assegnazione di incarichi e l'accesso a percorsi di alta formazione come alcuni tra gli strumenti di valorizzazione del personale e che istituiscono il premio di efficienza. Gli strumenti delle progressioni economiche e verticali, della attribuzione di incarichi e dell'accesso a percorsi di alta formazione sono immediatamente utilizzabili da parte di regioni ed enti locali, mentre il bonus delle eccellenze ed il premio annuale per l'innovazione richiede l'adattamento alle condizioni specifiche di tali livelli istituzionali.

## LA DIRIGENZA

Le disposizioni ampliano le attribuzioni e, di conseguenza, la responsabilità dei dirigenti quali privati datori di lavoro, si pensi in particolare alla attribuzione ad essi delle scelte relative alla mobilità del personale. Ed ancora alla assegnazione di compiti attivi nella adozione delle misure di lotta alla corruzione. Di grande rilievo l'aver evidenziato in modo espreso che ad essa spettano i poteri di valutazione del personale, con un obbligo di significativa differenziazione.

Alla attribuzione di competenze maggiori si collegano le più ampie forme di responsabilità, di particolare evidenza che essa matura nel caso di omessa vigilanza sulla effettiva produttività delle risorse umane assegnate e sull'efficienza della struttura. Viene significativamente ampliato il peso della retribuzione di risultato e si introducono limitazioni alla possibilità di conferire incarichi a soggetti esterni.

Si sottolinea infine l'importanza della valutazione tanto nei criteri di conferimento che in quelli di revoca degli incarichi. La revoca per ragioni organizzative deve essere preceduta da una idonea, motivata e tempestiva comunicazione preventiva

Ad essi spetta il compito di proporre la programmazione del fabbisogno di personale, individuando i profili professionali che è necessario assumere.

Il trattamento accessorio collegato ai risultati dei dirigenti deve essere pari ad almeno il 30% della loro retribuzione complessiva, senza considerare la RIA e gli eventuali compensi per incarichi ulteriori. Si arriva a tale risultato destinando tutti gli aumenti contrattuali legati alla parte accessoria alla indennità di risultato. Essa può essere corrisposta comunque solo dalle PA che si sono date un sistema di valutazione conforme alle previsioni di cui allo stesso provvedimento.

Non possono essere affidati incarichi di direzione al personale che negli ultimi 2 anni ha avuto incarichi politici o in organizzazioni sindacali o rapporti di collaborazione con le stesse.

## LA CONTRATTAZIONE

Le materie oggetto di contrattazione collettiva vengono fortemente ridotte; è questo il primo punto qualificante della norma. Ad esempio vengono esclusi gli atti interni di organizzazione. Sono escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali, la materia del conferimento e della revoca degli

incarichi dirigenziali, nonché quelle di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 23 ottobre 1992, n. 421. Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge.

Si prevede la durata triennale dei contratti, senza distinzione tra la parte normativa e quella economica. Si prevedono forme di erogazione immediata degli aumenti in caso di ritardata sottoscrizione dei contratti collettivi.

I comparti di contrattazione nazionale sono ridotti a 4 a cui corrispondono corrispondenti comparti per la dirigenza. Nell'ambito del comparto regioni ed enti locali sono istituiti due distinti comitati di settore.

Il tetto degli oneri per i rinnovi contrattuali negli enti locali è fissato dal Governo nel rispetto dei vincoli di bilancio, del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa, previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie.

La contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance, attraverso l'attribuzione di trattamenti economici accessori, anche temporanei, legati al raggiungimento di risultati programmati ovvero allo svolgimento di attività che richiedono particolare impegno e responsabilità. Essa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. I contratti collettivi nazionali definiscono il termine delle sessioni negoziali in sede decentrata. Alla scadenza del termine le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione.

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

Sono rafforzate le sanzioni dettate in materia di violazione dei contratti nazionali da parte dei contratti decentrati: ferme restando le ipotesi di responsabilità della parte pubblica e dei competenti organi di controllo dell'amministrazione, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile. In caso di accertato superamento di vincoli finanziari è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva.

Un elemento di grande novità è il seguente: qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione; tali atti sono sottoposti agli stessi controlli previsti per i contratti decentrati.

Viene riformata l'Aran.

I contratti devono essere corredati da una specifica relazione illustrativa. Si intensificano i controlli sulla contrattazione decentrata, sottolineando i poteri assegnati agli organi di controllo (ed ampliandone la responsabilità) e si rafforzano i vincoli di pubblicità su tutta la contrattazione collettiva decentrata integrativa. Si ribadiscono i vincoli di trasmissione annuale dei relativi dati alla Ragioneria Generale dello Stato ed alla Corte dei Conti.

Le regole sul trattamento economico accessorio sono modificate in modo da recepire le nuove disposizioni tese ad introdurre il premio per il merito.

Sulla contrattazione nazionale viene stabilito che dopo 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria che dispone in materia di rinnovi dei contratti collettivi per il periodo di riferimento, gli incrementi previsti per il trattamento stipendiale possono essere erogati in via provvisoria previa deliberazione dei rispettivi comitati di settore, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative, salvo conguaglio all'atto della stipulazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro. Ed ancora che entro il mese di aprile dell'anno successivo a quello di scadenza è riconosciuta ai dipendenti dei rispettivi comparti di contrattazione, nella misura e con le modalità stabilite dai contratti nazionali, e comunque entro i limiti previsti dalla legge finanziaria in sede di definizione delle risorse contrattuali, una copertura economica che costituisce un'anticipazione dei benefici complessivi che saranno attribuiti all'atto del rinnovo contrattuale.

L'entrata in vigore delle nuove regole sui contratti collettivi nelle regioni e negli enti locali avverrà dalla fine del 2011 tramite apposita contrattazione ovvero, in assenza di essa, dalla fine del 2012.

#### LE NORME DISCIPLINARI

Le norme vogliono in primo luogo rendere più facile il licenziamento in caso di scarso rendimento ed in caso di false dichiarazioni di malattia. Si deve inoltre sottolineare che viene superato l'obbligo di sospendere i procedimenti disciplinari in caso di procedimenti penali ed i codici disciplinari possono essere pubblicati anche unicamente sul sito internet. Tra le altre disposizioni si ricordano la semplificazione dei procedimenti, la scelta di ampliare i poteri disciplinari del dirigente e di potenziare l'attività istruttoria: la previsione per cui le sanzioni meno gravi (fino alla sospensione entro 10 gg.) sono irrogate direttamente dal responsabile della struttura in cui il dipendente lavora. Ed ancora, l'addebito andrà contestato entro 10 gg. e il procedimento dovrà essere concluso entro i successivi 60 gg. (termini dimezzati rispetto ad oggi); termini sono perentori, la loro inosservanza determina la decadenza dall'azione disciplinare; soltanto nei casi di licenziamento o di sospensione oltre i 10 gg. il procedimento è gestito da un ufficio ad hoc, con termini più lunghi.

Viene previsto che la contrattazione collettiva non può istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari. Resta salva la facoltà di disciplinare mediante i contratti collettivi procedure di conciliazione non obbligatoria. Le norme si applicano anche ai procedimenti disciplinari ai dirigenti.

Diventano reati specifici le false attestazioni e certificazioni e viene previsto un obbligo specifico di controllo. Sono dettate nuove regole in caso di permanente inidoneità fisica dei dipendenti pubblici. Ed ancora l'obbligo di comunicazione delle sentenze penali sui dipendenti pubblici ed il rafforzamento dei poteri e degli strumenti ispettivi.

#### LE ALTRE DISPOSIZIONI

Viene stimolata la mobilità intercompartimentale attraverso la delega alla definizione di una tabella di equivalenza dei profili e delle categorie.

Il provvedimento rafforza inoltre i vincoli al preventivo ricorso alla mobilità volontaria, che viene definita come cessione del contratto di lavoro.

Viene sanzionata la mancata individuazione da parte dei dirigenti del personale in esubero.

Si stabilisce che le categorie in cui viene inquadrato il personale pubblico devono essere almeno 3.

## IL RILIEVO

Il Governo ha definitivamente varato il decreto legislativo che dà attuazione concreta ai principi dettati dalla legge n. 15/2009, la cd legge Brunetta. L'entrata in vigore di tale provvedimento è adesso subordinata alla verifica che deve essere effettuata dal Presidente della Repubblica ed alla successiva pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Se non vi saranno intoppi particolari si può immaginare che il provvedimento diventi operativo nel corso del mese di novembre. Occorre infatti attendere la verifica della legittimità del suo contenuto, in particolare rispetto alle scelte contenute nella legge delega, da parte del Presidente della Repubblica, la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e poi il maturare dei termini per la sua entrata in vigore.

Esso è arrivato a poche mesi dalla entrata in vigore della legge 15/2009, il che ricordiamo è avvenuto lo scorso mese di marzo, e ben prima della scadenza dei termini (fissati per il prossimo mese di dicembre) per la sua adozione. I termini sarebbero stati ancora più brevi se la Conferenza Unificata ed il Parlamento avessero rispettato il tetto di 2 mesi per la espressione dei loro pareri. Rimane fuori da questo provvedimento, ed è oggetto di una specifica disposizione, unicamente la disciplina della cd class action, cioè la possibilità offerta ai cittadini in modo associato ed alle loro associazioni di chiamare in giudizio le PA per ottenere il rispetto degli standard di erogazione dei servizi e delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche.

La legge offre al Governo la possibilità di emanare, entro i 2 anni successivi, gli interventi correttivi che si giudicherà necessario adottare. Anche per l'emanazione di tali provvedimenti si dovrà rispettare lo stesso iter: deliberazione preventiva del Consiglio dei Ministri, parere della Conferenza Unificata, parere delle commissioni parlamentari e definitiva approvazione da parte del Governo.

Si deve sottolineare che il lavoro della Conferenza Unificata, in modo particolare, e delle commissioni parlamentari ha determinato l'introduzione di numerose modifiche al testo iniziale proposto dal Governo, anche se non si può certo parlare di stravolgimenti. Era previsto che l'approvazione da parte del Governo del testo potesse avvenire già entro l'estate, ma il ritardo con cui la Conferenza Unificata ha espresso il proprio parere (il che è avvenuto solo lo scorso 29 luglio) ha determinato il ritardo del parere da parte delle commissioni parlamentari e della approvazione da parte del Governo. Da

evidenziare che tale ritardo è stato in gran parte determinato da fattori estranei al provvedimento: i suoi lavori infatti procedono a rilento in quanto vi sono scontri assai duri tra regioni, enti locali e Governo sulle dotazioni finanziarie e sui vincoli dettati dal patto di stabilità, con la conseguenza che molto spesso le riunioni sono disertate dai rappresentanti di regioni, comuni e province. Da qui la lentezza con cui il parere è stato rilasciato.

Tra l'altro il parere della Conferenza Unificata è stato favorevole ma condizionato: essa ha inoltre proposte modifiche assai ampie, soprattutto per la definizione delle disposizioni immediatamente applicabili a regioni ed enti locali, e per l'assegnazione ad essi di una fase transitoria.

## L'IMPORTANZA

Siamo dinanzi ad un provvedimento assai importante, che dovrebbe segnare un vero e proprio punto di svolta nella gestione delle risorse umane e nella organizzazione interna delle Pubbliche Amministrazioni. Basta ricordare che esso si occupa di valutazione e di meritocrazia, di contrattazione nazionale e decentrata, di conferimento degli incarichi ai dirigenti, di revoca e del loro ruolo, di responsabilità e di procedimenti e sanzioni disciplinari. Per alcuni aspetti se ne occupa per la prima volta sul terreno legislativo (la valutazione e la meritocrazia). E su ognuno dei tanti temi esso introduce comunque radicali novità. Sicuramente queste scelte possono fare discutere e sul terreno tecnico vi sono numerosi punti che devono essere chiariti, ma ciò non deve in alcun modo fare passare in secondo piano il rilievo del provvedimento.

## IL CONTENUTO

Il provvedimento consta di circa 74 articoli ed è diviso in 5 titoli: principi, valutazione delle performance, meritocrazia, modifica delle regole sull'ordinamento del lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni e norme finali. Da evidenziare che il primo e l'ultimo dei 5 titoli constano di un solo articolo.

Le norme sulla valutazione e sulla meritocrazia costituiscono una scelta completamente inedita: per la prima volta il legislatore si occupa infatti di tali materie. E le relative norme sono, anche come tecnica di redazione, delle norme nuove. Invece le disposizioni dettate in tema di ordinamento del lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni sono dettate nella forma della modifica del DLgs n. 165/2001.

## L'APPLICAZIONE A REGIONI ED ENTI LOCALI

Le disposizioni dettate in materia di lavoro pubblico, in quanto modifiche al DLgs n. 165/2001, si applicano anche a regioni ed enti locali come norme di principio. Ricordiamo che in tal senso dispone espressamente questa disposizione e che nello stesso senso vanno le indicazioni contenute nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, DLgs n. 267/2000. Per l'applicazione delle norme sulla valutazione e la meritocrazia invece il testo individua in modo preciso quali parti si applicano a regioni ed enti locali. Il criterio utilizzato, sulla scorta delle indicazioni formulate dalla Conferenza Unificata, è che le norme di principio si applicano anche a questi livelli istituzionali, mentre quelle di dettaglio si applicano unicamente alle amministrazioni statali ed agli enti pubblici nazionali.

Le regioni e gli enti locali hanno a propria disposizione oltre un anno, esattamente fino al 31.12.2010, per approvare o modificare i propri regolamenti e dare attraverso essi applicazione alle prescrizioni dettate nel provvedimento stesso. Quindi le norme sulla valutazione e la meritocrazia per regioni ed enti locali entreranno in vigore solo al momento della approvazione di tali regolamenti e comunque entro la fine del prossimo anno. Se entro tale data regioni ed enti locali non avranno approvato i propri regolamenti entreranno in vigore direttamente le norme di legge.

Ricordiamo che, sulla base della ripartizione delle competenze attualmente prevista dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, spetta alla giunta il compito della adozione dei regolamenti di organizzazione. Ma che appare necessario che i consigli comunali preventivamente individuino i criteri di carattere generale a cui l'esecutivo si dovrà concretamente ispirare nella adozione dei nuovi testi, visto che siamo in presenza di innovazioni numerose ed assai importanti.

Il Decreto Legislativo prevede inoltre la necessità che anche i contratti collettivi decentrati integrativi attualmente in vigore siano rivisti per essere adattati alle nuove disposizioni legislative. Il che si applica tanto alle regioni ed agli enti locali che alle amministrazioni statali. A regioni, comuni e province viene lasciato un termine più lungo per adattare i propri contratti: si dispose infatti che tale adeguamento debba avvenire entro il 31.12.2001 e si stabilisce inoltre che i contratti decentrati integrativi attualmente in vigore perderanno la propria efficacia solo alla data del 31.12.2002, con il che si concede di fatto un ulteriore anno per l'adeguamento di questi documenti alle prescrizioni legislative.



## LE PROGRESSIONI VERTICALI

Le progressioni verticali sono disciplinate nell'ambito della parte del decreto relativa alla meritocrazia e nell'ambito delle disposizioni di modifica del DLgs n. 165/2001. Siamo in presenza di un istituto che attualmente ha il carattere di disciplina mista tra contrattuale e prescrizione legislativa (le progressioni di carriera). Le norme di legge sono quelle sui concorsi interamente riservati al personale interno all'ente istituiti, o per meglio dire riproposti, dalla legge n. 127/1997, cd Bassanini bis e quelle contenute nell'ambito della disciplina di carattere generale sulle assunzioni a tempo indeterminato di cui all'articolo 35 del DLgs n. 165/2001.

Viene stabilito dalle nuove disposizioni che le progressioni di carriera siano disciplinate dalle norme di legge, in particolare da quelle contenute nel Decreto Legislativo in due punti, quello compreso nella parte sulla meritocrazia e quello compreso nella parte sulla riforma del lavoro pubblico, sotto forma di modifica dell'articolo 52 del DLgs n. 165/2001; per cui nella applicazione di queste disposizioni si deve tenere conto di ambedue queste prescrizioni.

## LE NOVITA'

Le progressioni verticali o di carriera subiscono una drastica limitazione. L'articolo dettato nella parte sulla meritocrazia stabilisce infatti che le assunzioni a tempo indeterminato nelle Pubbliche Amministrazioni devono necessariamente essere effettuate con il ricorso al metodo del concorso pubblico. In tale quadro le amministrazioni possono riservare una quota non superiore al 50% al personale interno. Tale riserva opera ovviamente nel rispetto delle norme dettate "in materia di assunzioni".

Il nuovo testo dell'articolo 52 del DLgs n. 165/2001 stabilisce, sempre con riguardo a questo istituto, che "le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso".

Questa seconda disposizione rende in modo ancora più chiaro gli ambiti di applicazione dell'istituto. Esso infatti ci precisa i seguenti elementi indispensabili:

- 1) carattere obbligatorio del concorso pubblico,
- 2) possibilità della riserva nell'ambito dei posti messi a concorso;
- 3) necessità del possesso del titolo di studio previsto per l'accesso dall'interno.

In altri termini, le progressioni verticali possono essere utilizzate sotto forma di riserva non superiore al 50% dei posti messi a concorso; devono svolgersi come concorso pubblico ed il dipendente può partecipare solo se in possesso del titolo di studio per l'accesso dall'esterno. Per cui, per fare un esempio concreto, sulla base di queste norme –in particolare del nuovo testo dell'articolo 52 del DLgs n. 165/2001- la progressione verticale di un collaboratore amministrativo (categoria B) di un comune ad istruttore amministrativo (categoria C) può avvenire solo nell'ambito di un concorso pubblico ad almeno 2 posti di istruttore amministrativo con riserva per gli interni non superiore ad un posto. Ed i dipendenti interni che partecipano al concorso pubblico devono essere in possesso del titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno, cioè nel caso specifico il diploma di scuola media superiore.

Quindi, le progressioni verticali sono destinate a scomparire nei piccoli comuni: è infatti assai improbabile che in un ente di ridotte dimensioni si possano avviare in contemporanea due assunzioni per uno stesso profilo professionale. E sono destinate, per la stessa ragione, ad essere fortemente ridotte negli enti di media dimensione. Ed ancora vengono imposte condizioni assai dure, visto che si tratta di concorso pubblico. I dipendenti dell'ente che partecipano alle progressioni verticali devono essere in possesso del titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno, requisito che non può essere surrogato dal possesso del titolo di studio immediatamente inferiore accompagnato dalla esperienza (in passato veniva considerata sufficiente l'anzianità nella categoria immediatamente inferiore per 5 anni, ridotta a 3 se nell'ambito della stessa area). Ed ancora il dipendente deve superare il concorso pubblico, quindi superare le prove scritte e quelle orali: rispetto alla condizione attuale abbiamo una significativa differenza data dal fatto che non si possono continuare ad utilizzare forme semplificate di concorso. Sicuramente egli potrà contare sulla riserva, per cui non deve necessariamente risultare vincitore in termini assoluti, essendo sufficiente essere in testa nell'ambito della fascia riservata, ma siamo comunque in presenza di una quantità di aggravamenti assai rilevanti.

Occorre ricordare che il numero delle progressioni verticali è stato fin qui assai elevato e di conseguenza esse hanno prodotto effetti assai rilevanti: in numerosi enti si è infatti determinata una sorta di piramide rovesciata nella classificazione del personale.

Nella applicazione delle nuove disposizioni un primo problema sembra riguardare la decorrenza della loro applicazione alle progressioni in itinere. La disposizione prevede l'entrata in vigore dal prossimo 1 gennaio 2010. Un altro problema strettamente

connesso è costituito dalla applicabilità delle nuove disposizioni alle progressioni verticali in itinere, cioè a quelle che risultano bandite o addirittura che risultano solo inserite nel programma del fabbisogno di personale. L'effetto determinato dal prevalere della tesi della immediata applicabilità è costituito dalla sostanziale paralisi immediata. Occorre considerare che la mancanza di una norma transitoria rende la soluzione meno certa e meno automatica, in relazione alla natura di *lex specialis* che hanno i bandi di concorso e quelli di appalto. Sicuramente non si possono considerare in itinere le progressioni verticali per le quali all'atto della entrata in vigore del Decreto Legislativo risulta unicamente la previsione nella programmazione del fabbisogno, in quanto ciò non ha in alcun modo determinato l'avvio della procedura.

Da evidenziare infine che il nuovo testo dell'articolo 52 del DLgs n. 165/2001 stabilisce che "la valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni costituisce titolo rilevante ai fini della progressione economica e dell'attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore". Ricordiamo invece che le, per molti versi, analoghe disposizioni che stabiliscono che la collocazione nella fascia più alta della valutazione per almeno 3 anni consecutivi o per 5 anni, anche con consecutivi, costituisce "titolo prioritario" tanto per le progressioni economiche che per quelle verticali, non è immediatamente applicabile alle regioni ed agli enti locali.

## LA CONTRATTAZIONE

Sono quanto mai rilevanti le disposizioni dettate in tema di contrattazione collettiva nel decreto attuativo della legge n. 15/2009. Siamo infatti in presenza di una insieme di novità di grande rilievo, che impongono a dirigenti ed amministratori da un lato ed ai soggetti sindacali dall'altro di modificare radicalmente i propri comportamenti. L'importanza di queste disposizioni, anche se la pubblicistica non lo rileva, probabilmente per non urtare sensibilità ed equilibri faticosamente raggiunti, non è in alcun modo inferiore alle disposizioni sulla meritocrazia e sulla valutazione del personale e dei dirigenti. Le principali novità sono costituite dalla individuazione delle materie oggetto di contrattazione, dalla possibilità per le amministrazioni di decidere unilateralmente in assenza di una intesa e dal rafforzamento delle forme di controllo sulla contrattazione decentrata integrativa.

I tratti essenziale, come rilevato dai primi commenti, sono sicuramente costituiti dalla scelta di "ripubblicizzazione", cioè di aumentare gli spazi riservati alla legislazione, e

dalla delimitazione di quelli attribuiti alla contrattazione, ma anche dalle nuove regole adottate per la contrattazione decentrata.

Si deve inoltre ricordare che le nuove regole ripropongono in modo rafforzato, sia direttamente che indirettamente, alcune delle scelte compiute dalla più recente legislazione in materia di controlli sulla contrattazione collettiva ed aumentano le sanzioni. Queste disposizioni sono dettate nella forma delle modifiche al testo attualmente in vigore del DLgs n. 165/2001.

## LE MATERIE

Viene rafforzato il rilievo delle norme contenute nel DLgs n 165/2001: esso, unitamente al capo I, titolo II, del libro V del codice civile ed alle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa costituiscono il quadro legislativo che disciplina il lavoro nelle PA. Tali disposizioni hanno “carattere imperativo”; il che ne rafforza il ruolo. Si continua a prevedere che il trattamento economico sia oggetto esclusivo di contrattazione collettiva. Ma tale principio viene derogato nei seguenti casi: scelta unilaterale delle amministrazioni compiuta in via transitoria ove non si raggiunga una intesa in sede di contrattazione decentrata; indennità legate alla graduatoria di merito delle amministrazioni statali; applicazione delle nuove disposizioni dettate in tema di indennità di vacanza contrattuale.

Sono rafforzati i vincoli che dispongono la nullità delle disposizioni contenute nei contratti decentrati e vengono applicati al pubblico impiego gli articoli del codice civile 1339, inserimento automatico di clausole dettate dalla legge in luogo di disposizioni difformi, e 1419, secondo comma, nullità parziale dei contratti al cui testo sono state apportate sostituzioni nella forma dell’inserzione automatica di clausole.

Si continuano ad assegnare ai dirigenti i poteri e le capacità del privato datore di lavoro, si ribadisce che questa attribuzione è da intendere essere effettuata in via esclusiva, ma si prevede la necessità della informazione ai soggetti sindacali, ove ciò sia espressamente previsto nei contratti collettivi nazionali di lavoro e si chiarisce che nell’ambito dei poteri e delle capacità del privato datore di lavoro rientrano le “misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità” e la “la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici”.

Le disposizioni previgenti stabilivano che “la contrattazione collettiva si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali”; come si vede una estensione notevole. Con le nuove disposizioni invece “la contrattazione collettiva

determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali”. A tali materie si deve aggiungere, sulla base delle prescrizioni legislative, la disciplina del trattamento economico.

Viene dettata la esclusione dalla contrattazione collettiva delle seguenti materie, scelta che viene espressa nella forma di una specificazione del principio di carattere generale prima affermato: la “organizzazione degli uffici”; le materie che sono “oggetto di partecipazione sindacale”; le materie “afferenti alle prerogative dirigenziali” in tema di gestione delle risorse umane e, più in generale di svolgimento delle competenze gestionali; il “conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali; le materie comprese nell’articolo 1, comma 2, lettera c) della legge n. 421/1992, cioè la legge delega sulla cui base è stato emanato il DLgs n. 29/1993.

Sono indicate le materie che sono rimesse alla disciplina della contrattazione collettiva ma entro gli “esclusivi limiti previsti da norme di legge”. Quindi materie rimesse alla contrattazione, ma su cui quest’ultima è costretta entro le indicazioni dettate dal legislatore, in altri termini in cui la contrattazione è a “sovranità limitata”, dovendo limitarsi ad attuare i vincoli legislativi. Tali materie sono le seguenti: le “sanzioni disciplinari”; la “valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio”; la mobilità; le progressioni economiche.

## I CONTRATTI DECENTRATI

Viene previsto che il mancato raggiungimento di una intesa possa essere sostituito da una decisione unilaterale dell’ente: al mancato raggiungimento dell’accordo può infatti seguire la decisione dell’ente, anche se “in via provvisoria” e solo “fino alla successiva sottoscrizione”, di “provvedere sulle materie oggetto del mancato accordo”. Siamo in presenza di una disposizione che consente alle amministrazioni di avere uno strumento assai forte per potere resistere alle pretese eccessive delle organizzazioni sindacali. Ovviamente esso deve essere utilizzato cum grano salis e comunque in modo da non condurre a comportamenti che possano essere definiti come caratterizzati da condotta antisindacale. Ma, come si suol dire, il dado è tratto ed alle amministrazioni viene consegnato un potere rilevante.

Si stabilisce che la durata massima della contrattazione decentrata debba essere predeterminata da parte dei contratti collettivi nazionali di lavoro e che non sia possibile superarli.

Viene inoltre ribadito che le materie, i vincoli, i limiti, i soggetti e le procedure negoziali sono fissati direttamente dai contratti nazionali ed a livello decentrato li si deve rispettare.

Il legislatore rafforza inoltre i controlli sui contratti decentrati stabilendo che essi devono essere accompagnati da una specifica relazione, redatta sulla base di un modello previsto direttamente a livello nazionale. Ed ancora si ampliano i poteri e le responsabilità dei revisori dei conti.

## LA VALUTAZIONE

Il Decreto attuativo della legge n. 15/2009 disciplina la valutazione del personale e dei dirigenti. Ricordiamo che, prima della sua entrata in vigore, non esistevano né disposizioni di legge né norme contrattuali che disciplinavano la valutazione del personale e quella dei dirigenti. Avevamo, sul terreno legislativo, unicamente il DLgs n. 286/19999, che si limitava a stabilire la necessità di attivare tra le forme di controllo interno anche la valutazione delle prestazioni dei dirigenti e, sul terreno contrattuale, le norme che stabiliscono la necessità di adottare sistemi di valutazione e di darsi specifici nuclei come condizione per la erogazione della indennità di risultato a dirigenti e titolari di posizione organizzativa. Nonché, sempre sul terreno contrattuale, il vincolo per i dirigenti a valutare il personale sia ai fini della erogazione della indennità di produttività sia per le progressioni economiche. Ma mancavano disposizioni sul contenuto della valutazione.

## L'APPLICAZIONE NEGLI ENTI LOCALI

L'articolo 16 del Decreto attuativo, introdotto sulla base del parere reso dalla Conferenza Unificata tra Stato, Regioni ed autonomie locali, ha dettagliato in modo preciso le disposizioni sulla valutazione che si applicano alle regioni ed agli enti locali. Il criterio direttivo è la previsione per cui si applicano le disposizioni che hanno un carattere generale e di principio, mentre non è obbligatoria l'applicazione delle norme che contengono prescrizioni attuative o di dettaglio.

Sempre tale articolo dispone inoltre che regioni ed enti locali abbiano tempo fino al 31.12.2010 per adottare con un proprio regolamento la nuova metodologia di valutazione. In caso di mancato esercizio del proprio potere regolamentare si applicano per intero le disposizioni legislative, fino a quando l'ente non avrà esercitato la propria autonomia regolamentare.

## LE FASI

Vengono riassunti in 6 momenti i momenti in cui si articola il procedimento di valutazione dei dirigenti e del personale. Questi 6 momenti possono essere, a parere di chi scrive, essere raggruppati nelle seguenti 4 fasi:

- 1) Fase preventiva. Essa si articola nella “definizione ed assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori”, nonché nel “collegamento tra gli obiettivi e l’allocazione delle risorse”. Il legislatore impone quindi che tutte le amministrazioni adottino specifici obiettivi prima dell’avvio della valutazione. Ed ancora che essi siano concretamente misurabili. Ed infine che essi siano accompagnati dalla individuazione delle risorse finanziarie, strumentali ed umane che sono necessarie per il loro raggiungimento, il che negli enti locali si realizza attraverso lo strumento del Programma Esecutivo di Gestione;
- 2) monitoraggio intermedio. E’ questa una tappa assai importante in quanto consente di apportare tutte le correzioni ed integrazioni che si rendano eventualmente necessari e, perciò, di migliorare la qualità dell’attività amministrativa;
- 3) valutazione finale. Essa, che è per molti aspetti, quella più tradizionale e si struttura nei momenti della misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale da una parte e nell’utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito, dall’altra. Quindi si stabilisce uno stretto collegamento tra esiti della valutazione ed erogazione dei compensi;
- 4) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

## I PREMI PER LE PERFORMANCE

Uno dei punti di maggiore rilievo innovativo del decreto attuativo della legge n. 15/2009 è senza dubbio costituito dalla valorizzazione della meritocrazia. Questo obiettivo viene perseguito sia attraverso la introduzione di specifici premi che attraverso la suddivisione del personale e dei dirigenti in 3 fasce cui devono corrispondere forme diversificate di trattamento economico. Nell’applicazione di queste disposizioni agli enti locali viene attribuita una ampia autonomia, che è vincolata unicamente al rispetto delle scelte di carattere generale contenute nel provvedimento.

## LE FASCE

Il provvedimento prevede che le valutazioni dei dirigenti e dei dipendenti pubblici debbano essere suddivise in 3 fasce. Nella prima sono inserite quelle più elevate e deve comprendere il 25%; nella seconda sono inserite quelle intermedie e deve comprendere il 50%; nella terza vanno inserite quelle più basse e deve comprendere il 25%. Ai dirigenti ed ai dipendenti inseriti nella prima fascia andrà ripartita la metà del trattamento economico collegato alla valutazione delle performance, ivi compresa l'indennità di risultato; a quelli inseriti nella seconda fascia la restante metà. La composizione delle fasce, in particolare di quella più elevata, può essere modificata in misura non superiore al 5% da parte della contrattazione collettiva decentrata integrativa, che può intervenire anche sulle altre fasce e sulla quantità di risorse da assegnare ad ognuna di esse.

La norma stabilisce la non applicazione, per la parte sui dirigenti, alle amministrazioni in cui ve ne sono in servizio 5 o meno; per il personale a quelle in cui ve ne sono in servizio 8 o meno.

## LE FASCE NEGLI ENTI LOCALI

La norma “tempera” i vincoli alla applicazione agli enti locali dell'obbligo a differenziare la valutazione dei dirigenti e del personale e, di conseguenza, anche il loro trattamento accessorio collegato alle performance in 3 fasce. Infatti si stabilisce che comuni, province e regioni debbano introdurre almeno le 3 fasce, ma non si detta in modo vincolante la quantità di dipendenti e di dirigenti che ne devono fare parte. Viene inoltre stabilito che la quota preponderante del trattamento accessorio collegato alle performance deve essere riservata al personale ed ai dirigenti inquadrati nella fascia più alta, ma anche in questo caso non sono dettate cifre analitiche. Ovviamente le singole amministrazioni non potranno aggirare i vincoli di carattere generale dettati dalle disposizioni, anche se i margini di autonomia ad essi concessi sono più ampi di quelli attribuiti alle amministrazioni statali.

## I PREMI

Il provvedimento prevede che la valorizzazione dei meriti sia garantita attraverso i seguenti strumenti: bonus per le eccellenze, premio per l'innovazione, progressioni economiche, progressioni verticali, conferimento di incarichi di responsabilità ed



accesso a percorsi formativi di eccellenza a livello nazionale o internazionale. Altra forma di incentivazione è costituita dal premio di efficienza.

Possono accedere al bonus per le eccellenze una quantità di dipendenti e di dirigenti non superiori al 5%; viene previsto che essi debbano essere stati inseriti nella fascia di valutazione più alta. I beneficiari di questo compenso non potranno ricevere anche quello per l'innovazione.

I destinatari del premio per l'innovazione vanno individuati sulla base del progetto realizzato che ha concorso in modo più significativo al miglioramento della qualità dell'attività amministrativa e dei servizi erogati.

Gli oneri per la corresponsione di questi premi vanno prelevati dal fondo per le risorse decentrate. Ricordiamo che la disposizione stabilisce anche che per la incentivazione della meritocrazia possano essere stanziati risorse aggiuntive da parte dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

#### I PREMI NEGLI ENTI LOCALI

Anche le regioni e gli enti locali possono applicare le forme di incentivazione dei meriti previste dalle disposizioni nazionali, ovviamente adattandole alle proprie caratteristiche, disposizione che in particolare si applica ai compensi per le eccellenze e l'innovazione. Negli enti locali e nelle regioni sono posti a carico del fondo per le risorse decentrate gli oneri derivanti dalla applicazione dei premi per l'eccellenza e per l'innovazione, dalle progressioni economiche e dalla attribuzione di incarichi e responsabilità.

#### IL PREMIO DI EFFICIENZA

Questo strumento presenta caratteristiche peculiari che lo diversificano dalle altre forme di valorizzazione dei meriti. Esso è infatti connesso alla effettiva realizzazione di risparmi sui "costi di funzionamento". Tali risparmi devono derivare da "processi di ristrutturazione, riorganizzazione ed innovazione all'interno delle pubbliche amministrazioni". Quindi sono collegati al raggiungimento in modo strutturale di risparmi di risparmi, il che deve essere certificato dall'organismo che presiede alla valutazione.

Le amministrazioni possono riservare alla incentivazione del personale una quota non superiore al 30% dei risparmi ottenuti; in tal modo il legislatore si propone di raggiungere il risultato di stimolare i dipendenti dell'ente a perseguire gli obiettivi di contenimento della spesa, evidentemente sulla base del convincimento che solo in tal

modo si potranno effettivamente conseguire risultati positivi. Una quota non superiore ai 2/3 deve essere destinata alla incentivazione del “personale direttamente e proficuamente coinvolto”, il che sembra richiedere sia una attestazione che una valutazione da parte dei dirigenti. La quota restante deve essere destinata all’incremento del fondo per le risorse decentrate, per cui potrà essere dalla contrattazione decentrata integrativa. La norma sembra non prevedere la possibilità di ampliare ai dirigenti la partecipazione a questo compenso.

#### LA LEGGE 15/2009

La norma ha una rilevante importanza e costituisce un elemento di svolta di grande rilievo nella disciplina del pubblico impiego. Devono essere sottolineati gli elementi di continuità con la precedente normativa, in particolare con i suoi tratti ispiratori. Sicuramente vi sono tratti assai significativi di novità, ma esse non stravolgono le attuali regole, piuttosto ne riprendono gli elementi di fondo.

In particolare, viene confermata la privatizzazione del rapporto di lavoro, anche se la formula utilizzata, e cioè la convergenza con la disciplina in vigore nel settore privato, sembra meno rigida rispetto a quella attualmente in vigore.

Di grande rilievo, e particolarmente criticate da parte di alcune organizzazioni sindacali, in particolare da parte della Cgil, sono le nuove disposizioni sulla contrattazione, soprattutto per ciò che riguarda la definizione delle materie ad essa rimessa.

#### L’ARTICOLATO

Passiamo in rassegna i vari articoli.

- Articolo 1: si introduce una modifica immediatamente applicabile per cui le deroghe disposte da contratti collettivi alle norme di legge in tema di disciplina del rapporto di lavoro pubblico sono ammissibili solo in quanto la norma espressamente lo consente. Oggi vale il principio opposto, cioè tali deroghe sono ammesse salvo che la legge espressamente disponga in senso contrario.

- Articolo 2: detta i criteri generali a cui il o i decreti delegati si dovranno attenere, stabilendo in 9 mesi il termine per la loro emanazione. In primo luogo la convergenza con le disposizioni in vigore nel settore privato, in particolare per ciò che riguarda le relazioni sindacali. Ed ancora la introduzione di sistemi di valutazione e la possibilità di

garantire ai vertici politici l'accesso diretto a tali informazioni. Ed inoltre la garanzia della trasparenza nella gestione del rapporto di lavoro e nei sistemi di retribuzione. Altro criterio la valorizzazione del merito, anche in rapporto ai risultati raggiunti. Ulteriore criterio la riformulazione del sistema delle responsabilità. Ed inoltre l'accentuazione del vincolo a che l'accesso avvenga esclusivamente tramite procedure selettive. Si prevede inoltre la territorializzazione dei concorsi, anche utilizzando il criterio della residenza nei casi in cui ciò sia utile allo svolgimento dei servizi. Ed infine il vincolo a restare in servizio per almeno 5 anni nella sede assegnata dopo il concorso, anche per le progressioni verticali, istituito nel cui ambito prevedere un premio per coloro che lavorano nelle sedi disagiate. Per l'esercizio della delega si prevede che siano acquisiti i pareri della Conferenza Unificata tra Stato-regioni ed enti locali e delle commissioni parlamentari. Entro i 2 anni successivi alla emanazione del provvedimento il Governo potrà emanare decreti correttivi. I provvedimenti si applicano anche al personale delle regioni e degli enti locali per le parti in cui trattano di materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e/o in cui dettano principi di carattere generale.

- Articolo 3: detta le linee guida per la riforma della contrattazione. I provvedimenti dovranno riscrivere le disposizioni che individuano le materie oggetto di contrattazione, in particolare rispetto a quelle appartenenti alla sfera legislativa ed a quelle ascrivibili alla competenza dei dirigenti. Occorre riservare alla contrattazione la disciplina dei rapporti di lavoro e di tutti gli istituti economici. Ed ancora introdurre forme di monitoraggio degli effetti della contrattazione, rafforzare le sanzioni in caso di norme contrattuali illegittime. Altro criterio da utilizzare è quello della fissazione di tetti di bilancio per la contrattazione collettiva. Si dispone il ricorso a forme standardizzate di relazione sui contratti, così da facilitare il loro esame, e si rafforzano i vincoli di pubblicità sul loro contenuto. Si rafforzano le strutture preposte al controllo. Una particolare attenzione viene dedicata alla revisione delle regole che presiedono alla contrattazione nazionale ed alla riforma dell'Aran: rafforzamento della autonomia dei suoi vertici rispetto alle organizzazioni sindacali; potenziamento della rappresentanza di regioni ed enti locali; accrescimento del ruolo dei comitati di settore; riduzione dei comparti (ferma restando la competenza contrattuale alla loro definizione); modificazione dei tempi di durata dei contratti; facendo coincidere il periodo giuridico e quello economico; semplificazione delle procedure ed eliminazione dei controlli superflui; armonizzazione delle procedure; disciplina della contrattazione decentrata integrativa; imputazione della spesa per il personale ai servizi e pubblicità in forma

informatica degli oneri per i dipendenti; stimolo alla mobilità, anche temporanea e per le PA in carenza di organico ed infine fissazione con uno specifico regolamento della tabella di comparazione tra le categorie ed i profili dei vari comparti, così da favorire la mobilità intercompartimentale.

- Articolo 4: detta le nuove regole per la valutazione del personale ed il miglioramento della efficienza delle strutture pubbliche. Le finalità della disposizione possono essere così riassunte: migliorare gli standard dei servizi erogati dalle PA, introdurre forme di tutela non giurisdizionale a disposizione dei cittadini rispetto alle prestazioni che non rispettano gli standard minimi, obbligare le amministrazioni che non rispettano in misura superiore al 25% gli standard medi fissati a livello nazionale a darsi l'obiettivo di rientrarvi rapidamente ed introdurre strumenti attraverso cui i cittadini possano segnalare le disfunzioni nel funzionamento delle strutture pubbliche. I criteri che i decreti delegati dovranno rispettare possono essere così riassunti: introduzione di metodologie di valutazione per verificare la rispondenza delle prestazioni agli standard nazionali, con particolare riferimento a quelli di qualità; assegnare gli obiettivi e verificarne, dandone ampia pubblicità, il grado di realizzazione, con particolare riferimento agli esiti esterni; organizzare forme di confronto annuali con i cittadini e con le loro associazioni; confrontare gli indici delle prestazioni rese da più Pubbliche Amministrazioni; riforma della valutazione, in particolare per estenderla a tutto il personale ed ai comportamenti organizzativi dei dirigenti, definire requisiti di elevata professionalità e competenza dei componenti i nuclei, a cui deve essere garantita ampia autonomia, ed infine garantire ai dirigenti una analoga ampia autonomia nella valutazione del personale; i sindaci devono nominare i nuclei in modo da rispettare il principio di valorizzazione della professionalità dei componenti e devono confermare e revocare i dirigenti sulla base degli esiti della stessa. Viene prevista la istituzione, presso l'Aran, di una specifica autorità, che svolgerà compiti di indirizzo, monitoraggio, stimolo e supporto. In particolare essa è chiamata a proporre metodologie di valutazione da rendere pubbliche attraverso la rete internet, sviluppare i processi di formazione dei valutatori, sviluppare metodologie di verifica della soddisfazione degli utenti e migliorare complessivamente attraverso internet le procedure di valutazione. Occorre garantire la più ampia pubblicità attraverso la pubblicazione sul sito internet di tutte le informazioni utili, il confronto periodico con le associazioni ed i cittadini ed attraverso il programma triennale degli obiettivi di trasparenza. Si dispone inoltre il rafforzamento delle strutture di controllo. Una prescrizione di grande rilievo è costituita dall'obbligo di

consentire ai cittadini forme di tutela nel caso in cui dal mancato rispetto degli standard definiti nelle carte dei servizi e/o dal mancato svolgimento delle forme di controllo derivino lesioni di interessi giuridicamente tutelati per una pluralità di soggetti. Tali ricorsi possono essere presentati anche da associazioni; sono di competenza del giudice amministrativo; vanno precedute da una diffida, a seguito della quale devono essere direttamente responsabilizzati in modo progressivo i dirigenti; le amministrazioni condannate devono, anche tramite la nomina di commissari, cessare i propri comportamenti; alla condanna deve seguire l'accertamento della eventuale responsabilità dirigenziale; devono essere previste forme di idonea pubblicità e non applicare questa disposizione nei confronti delle società in caso di intervento delle Autorità garanti del settore. Viene infine stabilito che il requisito della trasparenza sia un livello essenziale delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, che essa sia assicurata tramite la pubblicazione sul sito internet di tutte le informazioni sull'andamento della organizzazione e sugli indicatori gestionali, che le PA diano la massima pubblicità alle proprie iniziative e che le notizie sulle prestazioni di coloro che svolgono funzioni pubbliche non siano tutelate dalla privacy.

- Articolo 5: detta misure per la valorizzazione del merito. Le finalità sono quelle di premiare il merito e la produttività dettando principi per i contratti ed applicando queste previsioni anche per i concorsi e le progressioni. Il primo criterio è quello di fissare percentuali minime di salario accessorio da riservare alla produttività. Ed ancora, le valutazioni positive nel corso degli anni devono essere un titolo di merito per le progressioni ed i concorsi interni. Parte delle risorse che le PA risparmiano a seguito di processi di razionalizzazione deve essere destinato al personale direttamente impegnato. Le progressioni economiche devono essere selettive. Le progressioni verticali devono essere svolte con concorso pubblico in cui la riserva per gli interni non deve superare il 50%. Per il personale impegnato in nuovi servizi resi al pubblico vanno previsti ulteriori forme di premio.

- Articolo 6: riscrive le norme sulla dirigenza. Le finalità sono quelle di migliorare la qualità dei servizi erogati, mutuando gli strumenti di valutazione utilizzati nel settore privato, rafforzando il principio della distinzione delle competenze con gli organi politici e valorizzando la loro autonomia nei confronti degli organi di governo. Il primo criterio previsto è la affermazione della autonomia del dirigente quale soggetto dotato dei poteri e delle capacità del privato datore di lavoro, che dovranno in particolare essere esercitati riconoscendo ad essi la competenza ad individuare i profili

professionali del personale, valutare i dipendenti e riconoscere la produttività, utilizzare la mobilità volontaria tra le amministrazioni, vedersi attribuita una ampia responsabilità per omessa vigilanza sulla produttività del personale e, nel caso in cui ciò sia stato accertato, se il trattamento accessorio è stato erogato; nei casi in cui non abbiano avviato i procedimenti disciplinari vedersi tolto il salario accessorio, essere considerati responsabili per dolo o colpa grave e diventare essi oggetto di sanzioni disciplinari; prevedere l'accesso alla dirigenza attraverso concorsi in cui una quota sia riservata all'accesso pubblico; il conferimento di incarichi dirigenziali generali deve essere riservato a coloro che hanno compiuto un periodo di formazione di almeno 6 mesi all'estero. Si dispone inoltre la revisione dei criteri di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali, in modo da tenere conto delle indicazioni della giurisprudenza, da prevedere la revoca nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi e da limitare rispetto ad oggi il numero degli incarichi che possono essere conferiti a soggetti esterni. Riscrivere le regole sul funzionamento dei comitati di garanti. Valorizzare le eccellenze. Riscrivere le regole sulla incompatibilità. Promuovere la mobilità professionale. La retribuzione di risultato non deve essere inferiore al 30% del trattamento economico complessivo ed essa non può essere corrisposta se non sono stati adottati parametri di valutazione coerenti con le previsioni legislative e le indicazioni dettate dalla specifica Autorità. Viene infine stabilito che le PA possano collocare in quiescenza i dipendenti che hanno raggiunto 40 anni di servizio effettivo e non più che abbiano una anzianità contributiva di 40 anni, come originariamente previsto nel DL 112.

- Articolo 7: modifica le regole disciplinari. La finalità è quella di rendere più rigido l'attuale assetto normativo, contrastando i fenomeni di assenteismo; a tal fine la disposizione detterà le scelte che sono vincolanti per la contrattazione collettiva. Il primo criterio posto a base della delega è quello dello snellimento e della semplificazione delle procedure, soprattutto per le infrazioni di modesta entità, ed ivi compresa l'acquisizione delle prove; in questo ambito viene previsto l'obbligo della comunicazione delle eventuali condanne penali subite da dipendenti pubblici. Ed ancora, si stabilisce che il procedimento disciplinare possa continuare anche in pendenza di un giudizio penale. Vanno definiti i criteri per la irrogazione della sanzione del licenziamento, ivi compresi lo scarso rendimento e l'assenteismo, per il quale si prevede la istituzione di uno specifico reato in caso di dichiarazioni false. Si dispone la intensificazione dei controlli durante i periodi di assenza per malattia ed il licenziamento dei medici che hanno falsamente attestato la malattia. In caso di assenze

per false malattie i dipendenti dovranno rimborsare lo stipendio che hanno incassato ed il danno di immagine provocato all'ente. Dipendenti e strutture improduttive non potranno ricevere benefici economici di sorta. Nel caso in cui l'ente viene condannata al risarcimento dei danni nei confronti di un cittadino matura l'ipotesi della responsabilità disciplinare in capo al dipendente eventualmente responsabile. La sanzione del licenziamento deve essere irrogata in caso di dipendenti che hanno arrecato all'ente un grave danno a seguito di inefficienza o incompetenza professionale. In caso di mancato esercizio o decadenza della procedura disciplinare matura una condizione di illecito in capo al responsabile. Così matura responsabilità amministrativa in capo al dirigente in caso di mancata individuazione del personale in esubero. Ampliare i poteri disciplinari in capo ai dirigenti, tra cui la possibilità di irrogare sanzioni conservative e la sospensione. Ai fini della pubblicità è sufficiente la pubblicazione sul sito del codice disciplinare. Vengono abrogati i collegi arbitrali di disciplina e ne viene vietata la istituzione da parte dei CCNL. Il personale a contatto con il pubblico dovrà avere un cartellino di riconoscimento.

- Articolo 8: viene dettata una norma interpretativa in materia di vicedirigenza, che ne subordina la istituzione ed il riconoscimento solo alle scelte della contrattazione collettiva nazionale di lavoro.

- Articolo 9: assegnazione di compiti al Cnel. Spettano ad esso: redigere una relazione annuale sulla qualità dei servizi erogati dalle PA; raccogliere i contratti collettivi, ivi compresi quelli decentrati, e redigere una specifica relazione; promuovere una conferenza nazionale annuale sulle attività delle PA.

- Articolo 10: detta misure per l'efficienza amministrativa. Si stabilisce un ampliamento delle funzioni di controllo svolte sulle amministrazioni statali e si rafforzano i compiti dei servizi di controllo interno.

- Articolo 11: detta modifiche alle regole di funzionamento della Corte dei Conti. Su richiesta delle commissioni parlamentari possono essere attivati controlli su gestioni di amministrazioni statali in corso di svolgimento, con segnalazione ai ministri delle eventuali anomalie. Tali attività possono essere svolte dalle sezioni regionali di controllo nei confronti degli enti locali e regionali. Esse possono tornare ad essere integrate da 2 componenti designati dalle regioni e dal consiglio delle autonomie locali. I documenti possono essere conservati in formato elettronico. Vengono rafforzati, aspetto oggetto di contestazioni, i poteri del Presidente e del Consiglio di presidenza.

Questo articolo entra immediatamente in vigore e sono rinviati al mese di maggio i termini di indizione delle elezioni per lo stesso Consiglio di presidenza.

- Articolo 12: viene introdotto l'obbligo del monitoraggio annuale dei costi per l'esercizio delle prerogative sindacali nelle Pubblica Amministrazione.
- Articolo 13: vengono introdotte forme di semplificazione della legislazione.

## LA CONTRATTAZIONE NELLA RIFORMA DEL LAVORO PUBBLICO

Uno dei punti di maggiore rilievo della legge n. 15/2005 è costituito dalla revisione delle disposizioni attualmente in vigore per la contrattazione collettiva di lavoro, sia a livello nazionale che di singole amministrazioni. Per la concreta applicazione di tale indicazione occorre attendere il decreto delegato che, in attuazione dei principi dettati in tale norma, il Governo è delegato ad emanare.

Dobbiamo avere piena consapevolezza della importanza della scelta. Si è arrivati a tale condizione sicuramente a seguito delle scelte programmatiche che ispirano il nuovo Governo, ma non dobbiamo anche dimenticare la condizione di fatto che si era determinata, in particolare negli ultimi anni. Basta fare riferimento ai contenuti essenziali del memorandum sul pubblico impiego sottoscritto tra il Governo Prodi, le organizzazioni sindacali e le associazioni degli enti locali in data 18 gennaio 2007.

Nel corso degli ultimi anni di organizzazioni sindacali in cui sono prevalse spinte di tipo conservatore ed il Governo è stato sostanzialmente condizionato dalle posizioni del sindacato, basti pensare alla estrazione sindacale di buona parte dei vertici dell'Aran. E di un progressivo slittamento verso pratiche di cogestione.

Abbiamo in particolare assistito ad una "degenerazione" della contrattazione decentrata integrativa, sia sul terreno dell'aumento delle risorse, che su quello dei contenuti.

Sono questi elementi di cui si deve tenere conto nel valutare le nuove scelte introdotte dalla legge n. 15/2009, in particolare dall'articolo 3 (che detta i principi per la riforma della contrattazione, nonché per alcuni aspetti dall'articolo 2 (che detta i principi di carattere generale). Tali disposizioni incidono sia sulla contrattazione nazionale che su quella decentrata integrativa.

## I PRINCIPI

Per tutta la contrattazione si riassumono i due criteri essenziali: l'articolo 2 stabilisce come finalità complessiva la "convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni



sindacali”. Il primo comma dell’articolo 3 così definisce le finalità complessive delle nuove regole: “modificare la disciplina della contrattazione collettiva nel settore pubblico al fine di conseguire una migliore organizzazione del lavoro e .. assicurare il rispetto della ripartizione tra le materie sottoposte alla legge, nonché, sulla base di questa, ad atti organizzativi e all’autonoma determinazione dei dirigenti, e quelle sottoposte alla contrattazione collettiva”.

Sono molto più netti i principi dettati dal primo comma dell’articolo 3. Innanzitutto viene dettata la finalità della riforma della contrattazione, che si inserisce pienamente tra gli obiettivi generali della norma: “conseguire una migliore organizzazione del lavoro”. Ed inoltre si entra subito nel merito delle scelte legislative; infatti si pongono due chiari confini per la definizione delle materie riservate alla contrattazione decentrata. Da un lato “le materie sottoposte alla legge” e dall’altro quelle che la legislazione ha riservato “ad atti organizzativi e all’autonoma determinazione dei dirigenti”. Questa chiara e netta indicazione ripristina in primo luogo il primato dell’intervento legislativo sulla contrattazione. E non a caso l’articolo 1, con una disposizione immediatamente applicabile, ha fatto diventare la possibilità offerta ai contratti collettivi di derogare a norme di legge non più come la regola di carattere generale, fermo restando che come eccezione il legislatore può stabilire la intangibilità di una norma di legge da parte della contrattazione, ma come la eccezione che la legislazione può prevedere, mentre il principio di carattere generale è che le norme di legge non possono essere modificate dalla contrattazione collettiva. Tale disposizione determina cioè il sostanziale rovesciamento del rapporto tra norme di legge e contratti collettivi. Da sottolineare che questa disposizione è pressoché priva di effetti concreti, quanto meno immediati; ma ciò non ne diminuisce il rilievo sul terreno dei principi di carattere generale. Per cui possiamo ritenere che il legislatore abbia inteso operare una netta riaffermazione del ruolo centrale della legislazione rispetto alla contrattazione, mentre non mi pare adeguato, quanto meno sul terreno della indicazione dei principi di carattere generale, il giudizio che le nuove regole determinano la ripubblicizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici. L’altro elemento caratterizzante è la netta affermazione, che ha un carattere innovativo, soprattutto sul terreno della chiarezza con cui viene affermato, del principio per cui gli spazi gestionali assegnati dalla normativa alla autonomia regolamentare delle singole amministrazioni ed ai poteri gestionali dei dirigenti non possono essere messi in discussione né condizionati dalla contrattazione, sia nazionale che decentrata. E’ un chiarissimo altolà rispetto ad ogni velleità di ricondurre le

relazioni sindacali sul terreno della cogestione: l'applicazione concreta delle scelte è rimessa alla autonomia delle amministrazioni ed alla concreta applicazione che ne danno i singoli dirigenti.

## LE MATERIE

Le materie oggetto di contrattazione saranno riscritte. Tale ridefinizione sarà disposta in primo luogo avendo a base i nuovi compiti riservati alla legislazione. Ma sarà anche disposta in modo da garantire la più ampia autonomia alle scelte che le amministrazioni dovranno effettuare ed ai concreti provvedimenti gestionali che saranno adottati da parte dei dirigenti. In questo senso possiamo parlare di una chiara indicazione ad evitare pratiche di tipo consociativo. Nella ridefinizione dobbiamo tenere conto della riscrittura che la stessa norma dovrà effettuare della parte relativa ai procedimenti ed alle sanzioni disciplinari. Ed ancora della espressa riserva contenuta nell'articolo 2, comma 2, lettera a) della legge n. 15/2009: "è riservata alla contrattazione collettiva la determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro". Come si vede una chiara indicazione in direzione del riservare alla contrattazione gli argomenti che ontologicamente possiamo ritenere ad essa riferiti, cioè la condizione giuridica ed economica del rapporto di lavoro.

## IL RAPPORTO TRA CONTRATTI E LEGGI

Viene modificato il rapporto tra norme di legge e contratti collettivi, per cui i secondi possono modificare le prime solo se ciò è espressamente previsto come possibilità, ed il personale a cui si continuano ad applicare le regole di diritto pubblico, cioè il cd personale non contrattualizzato. In questo ambito viene prevista la attivazione di forme "di monitoraggio sull'effettività e congruenza della ripartizione delle materie attribuite alla regolazione della legge o dei contratti collettivi", cioè si prevede la istituzione di strumenti di osservazione del contenuto dei contratti collettivi nazionali di lavoro in rapporto alle scelte legislative e, si deve presumere, in particolare rispetto al loro rapporto con le sfere riservate alla autonomia delle singole amministrazioni ed al potere gestionale attribuito ai dirigenti.

## LE CLAUSOLE DIFFORMI

In presenza di clausole dei contratti decentrati in contrasto con quelle contenute nei contratti nazionali si deve continuare a prevedere la loro nullità e deve essere prevista

l'applicazione dell'articolo 1319 del codice civile, che disciplina l'inserzione automatica di clausole e stabilisce espressamente che: "le clausole, i prezzi di beni o di servizi, imposti dalla legge (o da norme corporative) sono di diritto inseriti nel contratto, anche in sostituzione delle clausole difformi apposte dalle parti", nonché del secondo comma dell'articolo 1419 dello stesso codice civile, articolo che disciplina la nullità parziale dei contratti, e stabilisce espressamente che: "la nullità di singole clausole non importa la nullità del contratto, quando le clausole nulle sono sostituite di diritto da norme imperative".

#### IL TETTO DI SPESA

Il decreto delegato deve introdurre regole per la fissazione di vincoli alla contrattazione e, in particolare, devono essere definiti "limiti massimi di spesa ovvero limiti minimi e massimi di spesa". In altri termini, in questo modo il legislatore vuole che siano fissati in modo ancora più preciso e stringente i vincoli per la contrattazione.

#### LE PROCEDURE

Si devono "riordinare le procedure di contrattazione collettiva nazionale, in coerenza con il settore privato e nella salvaguardia delle specificità sussistenti nel settore pubblico". Una disposizione che conferisce al Governo una delega assai ampia, che consentirà all'esecutivo di riscrivere radicalmente tutte le disposizioni sulla contrattazione, oltre che nei contenuti, anche nelle modalità operative.

#### LA RIFORMA DELL'ARAN

Si deve "riformare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, l'Aran". Viene quindi sciolto, positivamente, il dubbio sulla permanenza di tale Agenzia; evidentemente si continua a ritenere (opportunamente a parere di chi scrive) che sia necessaria una "tecnostuttura" specializzata nella contrattazione. Non dimentichiamo che siamo in una materia in cui si richiede una specifica professionalità e che la stessa è acquisibile non solo sulla base di conoscenze teoriche, ma soprattutto sulla base della concreta esperienza operativa. Vengono dettate le sette linee guida a cui il decreti delegati si dovranno attenere nella riforma dell'Aran. In primo luogo, il "rafforzamento dell'indipendenza dell'ARAN dalle organizzazioni sindacali". Come espressamente indicato dalla norma ciò vale soprattutto per i componenti il suo comitato direttivo. Le norme delegate dovranno evitare che, sia con riferimento al periodo precedente la

nomina che con riferimento a quello successivo, si possano determinare condizioni di incompatibilità con le organizzazioni sindacali. Si vuole cioè evitare che i componenti l'organo di governo dell'Agenzia siano collegati per attività precedenti e/o successiva alle organizzazioni sindacali, rispetto alle quali -non dimentichiamolo- l'Agenzia costituisce la controparte. In secondo luogo, si dispone il "potenziamento del potere di rappresentanza delle regioni e degli enti locali". Sulla base di questo principio, che così risolve i dubbi esistenti e dà risposta alle richieste avanzate dalla Associazione dei comuni e dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni, ma anche dalla Unione delle province, di avere un ruolo ben più incisivo nella contrattazione o, addirittura, di fuoriuscire dall'ambito Aran e svolgere direttamente la propria contrattazione collettiva. Dal che ne ricaviamo la conclusione che i contratti collettivi nazionali di lavoro del personale del comparto regioni ed autonomie locali dovranno avere caratteristiche peculiari e dovranno tenere conto in modo ancora più stringente delle indicazioni espresse dalle regioni, dai comuni e dalle province. In terzo luogo si sollecita la "ridefinizione della struttura e delle competenze dei comitati di settore, rafforzandone il potere direttivo nei confronti dell'Aran". Si assegna così all'Agenzia sempre più il ruolo di tecnostruttura e si potenzia il ruolo di indirizzo politico posto in capo ai comitati di settore, che sono chiamati ad esprimere orientamenti vincolanti in sede di emanazione delle direttive. In quarto luogo si prevede che sia ridotto il "numero dei comparti e delle aree di contrattazione". E' questa una scelta coerente con le indicazioni contenute nel protocollo sulle relazioni sindacali, sia nel settore privato che nel pubblico impiego, stipulato tra il Governo e le parti sociali (tranne la Cgil) nello scorso mese di gennaio. La concreta applicazione nel pubblico impiego di questa indicazione si realizzerà attraverso questa norma, che ha però carattere esclusivamente di indicazione di principio, e soprattutto attraverso le scelte contenute in sede di contrattazione collettiva. Ricordiamo che l'atto iniziale con cui si avviano le procedure di rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro è costituito dalla firma di un contratto collettivo nazionale quadro con cui vengono individuati e definiti, per quel quadriennio, i comparti di contrattazione. In quinto luogo, seguiamo l'ordine delle indicazioni legislative, si pongono le basi per il recepimento delle novità introdotte dal prima ricordato protocollo dello scorso gennaio tra Governo, parti sociali ed organizzazioni sindacali e cioè il portare a 3 anni la durata dei contratti sia per gli aspetti normativi che per quelli economici. La disposizione prevede genericamente la "modificazione" dei tempi di validità, in analogia a quelli applicati nel settore privato, e dispone che tali riforme siano

finalizzate a “ridurre i tempi e i ritardi dei rinnovi” contrattuali, che come sappiamo sono spesso diventati (basta ricordare il rinnovo del CCNL dei segretari per il quadriennio normativo 2002/2005 ed i bienni economici 2002/2003 e 2004/2005 che è avvenuto solo nel 2008; ed ancora che attualmente i CCNL dei dirigenti e dei segretari per il quadriennio 2006/2009 ed i bienni economici 2006/2007 e 2008/2009 non sono stati stipulati). In sesto luogo si dettano principi per rafforzare i controlli sulla contrattazione decentrata integrativa. In settimo ed ultimo, ma non certo per importanza, luogo si stabilisce la “semplificazione del procedimento di contrattazione anche attraverso l’eliminazione di quei controlli che non sono strettamente funzionali a verificare la compatibilità dei costi degli accordi collettivi”. Il legislatore assegna così una assai ampia autonomia ai decreti delegati per la riforma della contrattazione e gli consente interventi di snellimento delle procedure di controllo, posto che queste devono tendere soprattutto alla verifica dei costi della contrattazione decentrata integrativa.

#### LA SPESA PER IL PERSONALE

L’imputazione della spesa deve avvenire direttamente per i “servizi erogati”. In tal modo, evidentemente, si vuole raggiungere, uniformemente per tutte le amministrazioni, il risultato che i costi del personale siano imputati ai singoli servizi e non costituiscano una voce specifica. Il che dovrebbe consentire omogeneità di dati e maggiore trasparenza nei controlli di gestione.

#### LA PUBBLICITA’

Deve essere rafforzata la “pubblicità degli atti riguardanti la spesa per il personale e dei contratti attraverso gli istituti e gli strumenti previsti dal codice dell’amministrazione digitale, di cui al DLgs n. 82/2005”. Come si vede il legislatore torna nuovamente a rivolgere la propria attenzione alla necessità di aumentare le forme di pubblicità previste per la applicazione dei contratti collettivi e, più in generale, per il trattamento economico del personale. E’ evidente che siamo dinanzi ad un insieme di disposizioni che danno il chiaro quadro della netta scelta di puntare in modo deciso alla pubblicità di tutte le notizie sulla contrattazione e, più in generale, sul personale in modo da garantire per questa via una forma di controllo da parte dei cittadini, delle associazioni e, negli enti locali, da parte dei consiglieri.

Ed ancora si devono prevedere “adeguate forme di pubblicizzazione ai fini della valutazione, da parte dell’utenza, dell’impatto della contrattazione integrativa sul

funzionamento evidenziando le richieste e le previsioni di interesse per la collettività". Siamo dinanzi ad una disposizione che riprende le indicazioni già dettate dal DL n. 112/2008 e che, come abbiamo visto prima per la circolare della Ragioneria Generale dello Stato, impongono la pubblicazione sul sito internet dei contratti decentrati integrativi, della scheda n. 2 e della tabella n. 15 del conto annuale del personale. Le norme sulla semplificazione dell'attività amministrativa, "disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile", rafforzano ulteriormente gli obblighi di pubblicizzazione dei dati sul personale; esse infatti dispongono espressamente, all'articolo 21, l'obbligo di pubblicare sul sito internet dell'ente : "le retribuzioni annuali, i curricula vitae, gli indirizzi di posta elettronica e i numeri telefonici ad uso professionale dei dirigenti e dei segretari comunali e provinciali nonché di rendere pubblici, con lo stesso mezzo, i tassi di assenza e di maggiore presenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale". Una disposizione che rafforza ulteriormente ed in misura assai significativa i vincoli di pubblicità e, per questa strada, di trasparenza per ciò che riguarda il personale (fermo restando che i decreti delegati dovranno chiarire se questi vincoli si applicano anche ai titolari di posizione organizzativa, quanto meno negli enti sprovvisti di dirigenti). Occorre inoltre ricordare che il comma 9 del successivo articolo 5 della stessa legge n. 15/2009 espressamente dispone che "all'articolo 1, comma 1, del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto ad una funzione pubblica e la relativa valutazione non sono oggetto di protezione della riservatezza personale». Come si vede una norma che vuole prevenire ogni possibile forma di limitazione dell'ambito applicativo delle nuove disposizioni, in particolare di quelle dettate in materia di valutazione del personale, sulla base delle norme poste a tutela della privacy.

## LA UTILIZZAZIONE DEL PERSONALE

Si vuole arrivare a risultati di ampliamento della flessibilità nella utilizzazione del personale. Si prevede infatti la introduzione di "disposizioni dirette ad agevolare i processi di mobilità, anche volontaria, finalizzati a garantire lo svolgimento delle funzioni pubbliche di competenza da parte delle amministrazioni che presentino carenza di organico". Questa scelta legislativa viene giustificata con la necessità di "ridurre il ricorso a contratti di lavoro a termine, a consulenze e a collaborazioni". In altri termini

ci si deve attendere la rivisitazione delle disposizioni sui comandi e sui distacchi, nonché la introduzione di altre forme di assegnazione temporanea del personale. Di particolare rilievo sarà, ai fini della effettiva applicazione di queste disposizioni, il carattere più o meno vincolato che sarà previsto per la applicazione di tali norme.

#### LA MOBILITA'

Si deve prevedere la incentivazione della mobilità volontaria. Si dispone la introduzione di “criteri per la definizione mediante regolamento di una tabella di comparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione”. In tal modo si vogliono “favorire i processi di mobilità intercompartimentale del personale delle pubbliche amministrazioni”. L’esperienza ci dice che la mobilità intercompartimentale è sostanzialmente bloccata o, quanto meno, è fortemente ostacolata dalla assenza di parametri certi di comparazione tra gli inquadramenti nei vari contratti collettivi nazionali di lavoro del pubblico impiego.

#### I CONTROLLI SUI CONTRATTI DECENTRATI

Essi dovranno essere accompagnati da uno “schema standardizzato di relazione tecnica recante i contenuti minimi necessari per la valutazione degli organi di controllo sulla compatibilità economico-finanziaria”. E’ evidente la finalità di rendere più facili i controlli sui contenuti e, soprattutto, sui costi dei contratti decentrati integrativi. Questi controlli sono fortemente ampliati, nella loro potenzialità e nella incisività, dal loro accompagnamento con una relazione accompagnativa ed illustrativa che deve essere redatta sulla base di un modello predeterminato, il che ne rende molto più facile la verifica del contenuto e dei costi. Alcune modifiche sono dettate anche al fine di “riordinare le procedure .. della contrattazione integrativa”. Siamo, con tutta evidenza dinanzi ad una indicazione assai ampia, che consentirà al decreto delegato o ai decreti delegati di riscrivere le regole procedurali, con ciò potendo anche superare le prescrizioni dettate dai contratti collettivi nazionali, anzi fornendo agli stessi parametri di carattere generale.

#### I CONTRATTI INTEGRATIVI

Il legislatore ritorna nuovamente sulla esigenza di mettere limiti alla contrattazione collettiva decentrata integrativa. Stavolta occorre “prevedere che le pubbliche amministrazioni attivino autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel

rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione, sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono”. Come si vede una chiara riaffermazione del principio in base al quale la contrattazione collettiva decentrata integrativa è subordinata ai vincoli dettati dai contratti nazionali ed ai tetti di spesa fissati dagli stessi ed analiticamente posti dai bilanci.

## I CONTROLLI

Si prevede di rafforzare i “vigenti controlli sui contratti collettivi integrativi, in particolare prevedendo specifiche responsabilità della parte contraente pubblica e degli organismi deputati al controllo sulla compatibilità dei costi”. A questa disposizione si connette strettamente la possibilità di semplificare le procedure di contrattazione, anche attraverso lo snellimento delle forme di controllo, fermo restando che occorre comunque preservare i controlli che sono tesi a “verificare la compatibilità dei costi degli accordi collettivi”, con ciò riconfermando che questo aspetto costituisce un punto della massima importanza. Da evidenziare la notevole importanza della delega conferita per il riordino dei controlli sulla contrattazione decentrata integrativa, con la valorizzazione delle sfere di responsabilità dei soggetti che devono effettuare i controlli, è chiaro il riferimento alla Corte dei Conti. Ed ancora la scelta di ribadire che la responsabilità primaria per la stipula di contratti decentrati integrativi che violano i limiti dettati dalla contrattazione nazionale e/o dalla legislazione è posta in capo alla “parte contraente pubblica”, leggi la delegazione trattante di parte pubblica ed il suo presidente, soprattutto. Responsabilità che, sulla base dei principi di carattere generale dettati dalla legge n. 20/1994, può estendersi agli organi politici, ma a condizione che sia accertata la loro partecipazione attiva e che non si possa applicare la cd “presunzione della buona fede”;

La norma prevede il potenziamento delle strutture preposte al controllo, obiettivo che può essere raggiunto in primo luogo “attraverso il trasferimento di personale in mobilità”. Come si vede dobbiamo attenderci un progressivo aumento della consistenza degli ispettori in servizio presso la Ragioneria Generale dello Stato, quindi una ulteriore intensificazione dei controlli effettuati presso le singole amministrazioni locali, in particolare per vigilare sulla applicazione dei contratti collettivi di lavoro.