

# Approvata la riforma Brunetta: in arrivo la produttività nel pubblico impiego?

**Giampiero Falasca** *Partner studio legale Dla Piper*



*Il 9 ottobre 2009 il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto legislativo attuativo della legge 4 marzo 2009, n. 15, con la quale sono state approvate le linee guida della riforma del lavoro pubblico*

La legge delega n. 15/2009 (in *Guida al Lavoro* n. 12/2009, pag. 32) indica, già nel titolo, la finalità complessiva che anima l'azione di riforma: l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Tutti gli obiettivi della legge delega ruotano intorno alla organizzazione e valutazione delle *performance* individuali e collettive, alle quali viene ancorata una disciplina innovativa della premialità e una altrettanto innovativa riforma delle ipotesi di responsabilità, di controllo, e il potere disciplinare. La legge esalta ed incentiva la disciplina relativa alla premialità e alla meritocrazia, e rafforza le misure di contrasto dell'improduttività e dell'inefficienza, anche mediante la previsione di specifiche ipotesi di responsabilità, il potenziamento dei meccanismi di controllo sul personale e sui dirigenti, e la riforma delle procedure disciplinari. Accanto a queste innovazioni, si riaffermano con vigore i principi a cui deve essere improntata ogni attività della Pubblica amministrazione: principi di trasparenza, pubblicità e accesso agli atti.

## Linee guida

Le linee guida del provvedimento, definite nell'art. 2, comma 1, della legge delega, possono essere così sintetizzate:

- convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali;
- miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure della contrattazione collettiva;
- introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture, finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità e a consentire agli

organi di vertice politici delle pubbliche amministrazioni l'accesso diretto alle informazioni relative alla valutazione del personale dipendente;

- garanzia della trasparenza dell'organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e dei relativi sistemi retributivi;

- valorizzazione del merito e conseguente riconoscimento di meccanismi premiali per i singoli dipendenti sulla base dei risultati conseguiti dalle relative strutture amministrative;

- definizione di un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici;

- affermazione del principio di concorsualità per l'accesso al lavoro pubblico e per le progressioni di carriera;

- introduzione di strumenti che assicurino una più efficace organizzazione delle procedure concorsuali su base territoriale, conformemente al principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici, da garantire, mediante specifiche disposizioni del bando, con riferimento

al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato;

- previsione dell'obbligo di permanenza per almeno un quinquennio nella sede della prima destinazione

anche per i vincitori delle procedure di progressione verticale, considerando titolo preferenziale nelle medesime procedure di progressione verticale la permanenza nelle sedi carenti di organico. Vediamo come sono state attuate queste linee guida nel decreto legislativo; il provvedimento è molto corposo (si compone di 74 articoli), quindi ci limitiamo a segnalare gli aspetti di maggiore rilievo.

## Novità in materia

### di contrattazione collettiva

Il decreto legislativo (artt. da 53 a 66) tenta di creare un diverso equilibrio tra le fonti che disciplinano il rapporto del dipendente pubblico, restituendo alla legge il ruolo di disciplina primaria e pressoché esclusiva degli aspetti legati all'organiz-

*Regolato il rapporto tra legge e contratto collettivo*

zazione del lavoro, e assegnando al contratto collettivo un ruolo più incentrato sulla disciplina degli aspetti retributivi.

La separazione netta tra ambito riservato alla contrattazione collettiva e materie coperte da riserva di legge è rafforzata dalla disposizione che dispone la nullità delle clausole collettive per violazione di norme imperative e dei limiti fissati alla contrattazione collettiva.

Un altro elemento rilevante concerne l'introduzione di meccanismi volti ad un maggiore controllo della spesa, al fine di evitare che la contrattazione collettiva produca intese prive della relativa copertura economica; a tal fine, vengono introdotti appositi meccanismi di monitoraggio sull'effettività e congruenza della ripartizione delle materie attribuite alla regolazione della legge o dei contratti collettivi.

L'art. 54 del decreto legislativo modifica l'art. 40 del Testo unico sul Pubblico impiego, prevedendo la riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione, che vengono contingentati in un numero di 4 comparti.

La riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione è accompagnata dalla previsione di un diverso ruolo della contrattazione integrativa.

Il decreto riconosce alle pubbliche amministrazioni di attivare autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, ma fissa i seguenti paletti:

- rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione;
- limitazione alle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali.

La contrattazione integrativa sarà svolta tra i soggetti e con le procedure negoziali previste dai contratti nazionali, potrà avere un ambito territoriale limitato ma potrà anche essere riferita a più amministrazioni; anche in questo caso, dipenderà dalle previsioni contenute nel contratto nazionale. Il decreto legislativo, inoltre, armonizza le procedure negoziali pubbliche alle recenti intese di riforma del modello contrattuale (il già citato Accordo del 22 gennaio 2009).

La norma modifica, in coerenza con il settore privato, la durata dei contratti al fine di ridurre i tempi e i ritardi dei rinnovi e di far coincidere il periodo di regolamentazione giuridica con quello di regolamentazione economica.

### Valutazione dei risultati

Il decreto legislativo (artt. 2-16) disciplina con norme specifiche le modalità con le quali le singole

amministrazioni dovranno valutare le performance individuali e organizzative.

In particolare, il decreto prevede l'obbligo per tutte le amministrazioni di gestire i processi di misurazione e valutazione delle prestazioni mediante un apposito ciclo generale di gestione della performance; mediante tale ciclo di gestione delle performance si dovranno produrre le valutazioni da utilizzare per l'applicazione del sistema premiante.

L'articolo 4, comma 2, del decreto articola il ciclo di gestione della performance in sei diverse fasi, in cui sono coinvolti più soggetti:

- definizione e comunicazione degli obiettivi che si intendono raggiungere e dei rispettivi indicatori e valori;
- collegamento tra gli obiettivi e l'allocatione delle risorse;
- monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;
- utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico amministrativo, a quelli di vertice dell'amministrazione, ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Ciascuna fase del ciclo di gestione è definita con un livello di precisione sufficiente e flessibile: sufficiente per garantire l'omogeneità e allo stesso tempo flessibile per coprire l'intera realtà delle amministrazioni pubbliche coinvolte.

### Selettività e meritocrazia

Il Titolo III del decreto legislativo introduce norme particolarmente innovative che, in coerenza con le finalità complessive perseguite dalla riforma, mirano a obbligare le amministrazioni a gestire secondo criteri strettamente meritocratici gli incentivi e i premi riconosciuti al personale.

Tali norme completano, sul piano logico sistematico, le disposizioni del Titolo II che introducono il nuovo sistema di valutazione delle prestazioni; la definizione di un sistema di misurazione e valutazione delle prestazioni basato su procedure innovative e apposite dotazioni organizzate, infatti, ha senso solo nella misura in cui le valutazioni producono degli effetti concreti sugli aspetti retributivi e professionali.

La logica selettiva e meritocratica è chiarita dall'art. 18. La norma impone espressamente alle amministrazioni pubbliche di perseguire l'obiettivo di migliorare la performance organizzativa e individuale,

**Parola chiave:**  
*premiare il merito*

anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche.

L'art. 19 vieta la distribuzione di premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi del nuovo decreto; la norma afferma quindi l'impossibilità di distribuire dei premi senza una preventiva valutazione, e preclude la possibilità di operare tale valutazione con strumenti diversi da quelli previsti dal decreto legislativo. La stessa norma fissa delle «gabbie» di valutazione, in virtù delle quali solo il 25% del personale potrà essere messo in una fascia di valutazione alta (e quindi potrà prendere il 100% del trattamento accessorio collegato alla performance).

### Dirigenza pubblica

Il decreto (artt. 37-47) rafforza il ruolo della dirigenza pubblica nella gestione dei processi di valutazione del personale; la valorizzazione di questo ruolo si accompagna ad un rafforzamento dei controlli e delle sanzioni per il dirigente pubblico che non adempia ai nuovi e specifici obblighi posti dalla legge.

L'obiettivo della riforma è di responsabilizzare il dirigente rispetto all'obiettivo di realizzare adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico e di favorire il riconoscimento di meriti e demeriti.

Si chiarisce che la dirigenza pubblica costituisce uno strumento indispensabile per conseguire la migliore organizzazione del lavoro ed assicurare il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, a tal fine, si prevede l'utilizzo dei criteri di gestione e di valutazione del settore privato.

L'art. 37 conferma il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza; a tal fine, si prevede di regolare il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico degli organi di governo in ambito amministrativo.

Il nuovo ruolo di gestore delle risorse umane del dirigente comporta per lo stesso una serie di obblighi molto stringenti, al cui inadempimento è collegata l'applicazione di sanzioni automatiche.

Pertanto, viene introdotta una specifica ipotesi di responsabilità del dirigente, nel caso di omessa vigilanza sulla effettiva produttività delle risorse umane assegnate e sull'efficienza della relativa struttura. Tale responsabilità comporterà anche il

divieto di erogare al dirigente il trattamento economico accessorio.

Inoltre, si prevede la decadenza dal diritto al trattamento economico accessorio nei confronti del dirigente il quale, senza giustificato motivo, non abbia avviato il procedimento disciplinare nei confronti dei dipendenti, nei casi in cui sarebbe stato dovuto.

Per evitare che il dirigente rinunci all'azione disciplinare per il timore di dover subire conseguenze economiche pregiudizievoli, si prevede inoltre di limitare la responsabilità civile dei dirigenti alle ipotesi di dolo e di colpa grave, qualora sia avviato il procedimento disciplinare nei confronti dei dipendenti della pubblica amministrazione di appartenenza.

Sempre in tema di procedure disciplinari, vengono introdotte sanzioni per i dirigenti i quali, pur consapevoli di atti posti in essere dai dipendenti rilevanti ai fini della responsabilità disciplinare, omettano di avviare il procedimento disciplinare entro i termini di decadenza previsti, o comunque rendano valutazioni irragionevoli o manifestamente infondate.

Infine, viene introdotto il divieto di corrispondere l'indennità di risultato ai dirigenti qualora le amministrazioni di appartenenza, decorso il periodo transitorio fissato dal decreto attuativo, non abbiano predisposto sistemi di valutazione dei risultati.

*Sanzioni, anche economiche, per il dirigente che non adempie ai nuovi obblighi*

### Riforma delle procedure disciplinari

Il decreto (artt. 67-73) riforma anche le procedure disciplinari. La nuova disciplina è finalizzata a potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici, soprattutto mediante il contrasto dei fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo. Le norme previste su questo tema vengono definite come disposizioni inderogabili e, in quanto tali, devono essere inserite di diritto nel contratto collettivo ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, comma 2, del codice civile.

In questo modo, il legislatore intende arginare la prassi, molto diffusa nella contrattazione collettiva del pubblico impiego, di integrare le norme che governano le procedure disciplinari, in quanto questa spesso rende particolarmente complesse le procedure stesse, vanificandone l'efficacia sanzionatoria.

Con specifico riferimento ai procedimenti disciplinari, si prevedono norme volte a semplificare le fasi, soprattutto per le infrazioni di minore gravità. Il decreto inoltre definisce la tipologia delle infrazioni che, per la loro gravità, comportano l'irro-

gazione della sanzione disciplinare del licenziamento.

In questa ipotesi sono ricondotti anche lo scarso rendimento e le attestazioni non veritiere di presenze e di presentazione di certificati medici non veritieri da parte di pubblici dipendenti. Con riferimento a questa ultima ipotesi, si introduce una fattispecie autonoma di reato, modellata sulle sanzioni previste dall'articolo 640, comma 2, del codice penale (truffa aggravata).

In caso di pendenza del procedimento penale, viene prevista la prosecuzione e la conclusione del procedimento disciplinare, con eventuali meccanismi di raccordo all'esito di questo.

Infine, vengono ampliati i poteri disciplinari assegnati al dirigente, attribuendogli il potere di erogare sanzioni conservative quali, tra le altre, la multa o la sospensione del rapporto di lavoro, nel rispetto del principio del contraddittorio. Parallelamente, si prevede l'abolizione dei collegi arbitrali di disciplina vietando espressamente di istituirli in sede di contrattazione collettiva.

Il decreto individua anche alcune norme di con-

trasto del fenomeno della scarsa produttività del lavoro pubblico; tali forme di contrasto si articolano su più direzioni.

La prima forma di contrasto è di carattere retributivo. Si introduce il divieto di attribuire aumenti retributivi di qualsiasi genere ai dipendenti di uffici o strutture che siano stati individuati per grave inefficienza e improduttività.

La seconda forma di contrasto è di carattere disciplinare. Vengono introdotte procedure e modalità per il collocamento a disposizione ed il licenziamento, nel rispetto del principio del contraddittorio, del personale che abbia arrecato grave danno al normale funzionamento degli uffici di appartenenza per inefficienza o incompetenza professionale.

Nella stessa logica, viene introdotta una ipotesi di illecito disciplinare per la condotta colposa del pubblico dipendente che abbia determinato la condanna della pubblica amministrazione al risarcimento dei danni, e una ipotesi di illecito disciplinare nei confronti dei soggetti responsabili, per negligenza, del mancato esercizio o della decadenza dell'azione disciplinare.

**Individuate  
le sanzioni  
che comportano  
il licenziamento**

### Assoluzione penale del dipendente pubblico e riflessi sul procedimento disciplinare

TRIBUNALE DI NAPOLI 29 SETTEMBRE 2009

G.U. Dott. Paolo Scognamiglio

#### Ripristino rapporto di lavoro a seguito di proscioglimento in sede penale - Applicabilità nei confronti dei dipendenti collocati in quiescenza - Conferma

L'art. 57 della legge n. 350/2003 «...stabilisce espressamente il diritto del pubblico dipendente di ottenere dall'amministrazione di appartenenza il prolungamento o il ripristino del rapporto di impiego, anche oltre i limiti di età previsti dalla legge, comprese eventuali proroghe, e l'inciso «e, comunque, nei cinque anni antecedenti la data di entrata in vigore della presente legge, anche se già collocato in quiescenza alla data di entrata in vigore della presente legge», sta a significare non che il diritto non spetta a chi sia stato prosciolto con sentenza pronunciata successivamente, ma che non possono fruire del prolungamento o del ripristino coloro che abbiano ottenuto il provvedimento favorevole in epoca antecedente al quinquennio. La ratio sembra evidente nella volontà di limitare gli effetti per il passato anche in modo da evitare la reintegra di persone ormai di età eccessivamente avanzata, ma la norma non sembra in alcun modo protesa a limitare gli effetti per il futuro».

### Pubblico impiego: al via il riordino dei permessi e distacchi per Rsu e Oo.Ss.

Publicata la nota circolare Aran 14 ottobre 2009, prot. n. 8407, riguardante la quantificazione dei permessi sindacali del monte ore di amministrazione alla luce del Contratto collettivo nazionale quadro per la ripartizione dei distacchi e permessi alle organizzazioni sindacali rappresentative, sottoscritto il 9 ottobre 2009 (in G.U. 20 ottobre 2009, n. 244). Tenuto conto di quanto disposto dal decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione del 23.2.2009, attuativo dell'art. 46 del D.I. n. 112/2008, si è proceduto ad una riduzione delle prerogative sindacali, in parte con una nuova e più razionale disciplina.