

LA RIFORMA DEL LAVORO PUBBLICO

Premessa

Il D.Lgs. 150/2009, di attuazione della legge delega 15/2009, attua una nuova riforma del lavoro pubblico, dopo quelle degli anni '90, da cui comunque prende le mosse. Infatti, negli ultimi anni si era aperto tra parti sociali e istituzionali un acceso dibattito sui risultati del processo di privatizzazione avviato negli anni '90.

In quella occasione, l'accento era sulla "contrattualizzazione" del rapporto di lavoro pubblico, mentre con la riforma Brunetta si accentuano gli aspetti di "privatizzazione" del rapporto di pubblico impiego mentre si blocca il processo di contrattualizzazione.

Una volta affermati i principi generali di cui all'art. 1¹, da un alto, infatti, si accentuano i poteri privatistici del datore di lavoro in capo ai dirigenti, ai quali peraltro vengono anche attribuiti nuovi doveri specifici espressamente sanzionati; dall'altro, si interviene sul sistema di relazioni sindacali, limitando notevolmente non solo la contrattazione ma anche la concertazione.

Nella sostanza, il decreto riafferma il primato della legge sulla contrattazione collettiva, disciplinando direttamente la materia ed in questa logica deve leggersi anche l'intervento relativo all'altro tema del decreto relativo alla misurazione e valutazione della performance, che non solo sottrae alla materia alla regolamentazione del contratto, ma la disciplina direttamente sottraendo a questo possibilità future di intervento.

Il dettato normativo innova ampiamente la disciplina del lavoro pubblico, ma non sostituisce il vigente D.Lgs. 165/2001 che viene modificato solo in parte (il secondo e terzo titolo contengono una disciplina totalmente innovativa, il quarto modifica e integra le corrispondenti norme del D.lgs.165/2001:

Il decreto è diviso in 5 titoli:

- Titolo I (finalità generali)
- Titolo II (misurazione, valutazione e trasparenza della performance)
- Titolo III (valorizzazione del merito e strumenti premiali)
- Titolo IV (dirigenza, organici, mobilità, contrattazione collettiva, sanzioni disciplinari)
- Titolo V (applicazione del decreto nei diversi ambiti, statali e non, della P.A.)

Siccome il primo e l'ultimo titolo constano di una sola norma, il fulcro del decreto è sicuramente sui titoli centrali, dei quali il quarto contiene almeno 4 ambiti (norme generali, dirigenza, sistema di relazioni sindacali, sanzioni disciplinari).

¹ Oggetto e finalità: "Le disposizioni del presente decreto recano una riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165" e "assicurano una migliore organizzazione del lavoro, il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, la selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo, nonché la trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità"

Applicabilità del decreto

Tuttavia, si pone una prima questione relativa alle modalità di applicazione del decreto. Infatti, si possono identificare almeno tre situazioni:

- norme immediatamente precettive: rientrano nella potestà legislativa esclusiva esercitata dallo Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) ed m), della Costituzione: sono quindi disposizioni immediatamente operative (es. articolo 11, commi 1 e 3)
- norme applicabili in punto di principio: norme di diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione e costituiscono principi generali dell'ordinamento ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali, anche con riferimento agli enti del Servizio sanitario nazionale, negli ambiti di rispettiva competenza (articoli 3, 4, 5, comma 2)
- norme applicabili con adeguamento necessario delle disposizioni, perché il decreto si applica ai rapporti di lavoro di cui all'art. 2 del D.Lgs.165/2001 che a sua volta fa riferimento ai rapporti di lavoro di tutte le PA, regioni ed enti locali compresi.

Riguardo ai termini temporali di applicazione del decreto, le maggiori differenze riguardano regioni ed enti locali, in ragione della particolare posizione di autonomia ad essi riconosciuta dall'ordinamento. Per questi enti, la riforma Brunetta si attua come segue:

- tutte le norme per cui non sono stati espressamente previsti termini diversi sono entrate in vigore il 15 novembre 2009 (es. mobilità volontaria, sanzioni disciplinari, incarichi dirigenziali, trasparenza, contrattazione decentrata)
- modifiche al d.lgs. 165/01: 15 novembre 2009
- adeguamento delle norme sulla valutazione: 31 dicembre 2010
- adeguamento delle norme sulla suddivisione in fasce: 31 dicembre 2010
- trasmissione dei dati sulle performance: 31 dicembre 2010
- adeguamento delle disposizioni contrattuali nelle regioni ed enti locali: 31 dicembre 2011 (dal 1/12/2012 cessa la validità dei vigenti CCNL)

Misurazione e valutazione della performance

Il titolo II contiene regole e strumenti per impostare e gestire un sistema di valutazione della prestazione, a più livelli, essendo riferita a (art. 3, comma 2):

- amministrazione nel suo complesso
- unità organizzative
- singoli dipendenti

Tutto il sistema è retto dal principio di trasparenza, dal necessario riferimento delle prestazioni ad elevati standards qualitativi ed economici del servizio e connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi. Infine, si precisa, quindi, che la riforma deve essere attuata a risorse invariate (non possibili nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica).

Norma, in questo senso, più che indicativa è costituita dall'art. 11, che impone diversi oneri di pubblicità e di evidenziazione all'esterno di molti aspetti prima attinenti all'organizzazione interna dei servizi.

La valutazione dell'amministrazione è il punto di arrivo, nel senso che attraverso la valutazione individuale e per unità organizzativa si arriva a valutare complessivamente la produttività dell'amministrazione pubblica attraverso un sistema di "ranking" che prevede, in prospettiva l'elaborazione di standard europei a cui tutte le amministrazioni dovranno uniformarsi.

Annualmente la Commissione di valutazione redigerà una graduatoria delle amministrazioni per tipologia di amministrazione ed anche per dimensione demografica all'interno di categorie omogenee, in cui le amministrazioni saranno collocate in ordine decrescente. La graduatoria sarà sviluppata almeno inizialmente su tre fasce:

- amministrazioni di 1^ fascia che hanno raggiunto pienamente gli standard europei e per questo motivo potranno incrementare la premialità sulla base dei sistemi in quel momento in vigore sia per i dirigenti che per i dipendenti.
- amministrazioni di 2^ fascia che non hanno raggiunto gli standard europei, ma con scarti limitati, che potranno applicare la premialità ma senza possibilità di incrementarla.
- amministrazioni di 3^ fascia che non hanno raggiunto gli standard europei con scarti notevoli e significativi che non potranno applicare la premialità,

Ovviamente, perché questo sistema vada a regime si prevede necessariamente un tempo non breve, anche perché l'aggancio a standards europei implica un percorso di elaborazione non indifferente.

La valutazione della performance organizzativa concerne sia l'attuazione delle politiche che dei programmi in relazione sia al soddisfacimento dei bisogni della collettività sia all'efficienza nell'impiego delle risorse ed agli standards quali-quantitativi. La sommatoria delle valutazioni delle unità organizzative deve trovare corrispondenza nella valutazione complessiva dell'ente.

La valutazione della performance individuale viene distinta a seconda che si tratti:

- dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità dove è collegata:
 - agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità;
 - al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;
 - alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate;
 - alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.
- del personale dove è collegata:
 - al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;
 - alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

Gli strumenti previsti dal decreto a questi fini sono costituiti da:

- a) Sistema di misurazione e valutazione della performance
- b) Sistema di pianificazione (ciclo della performance)
- c) Piano della performance
- d) Relazione sulla performance
- e) Piano trasparenza e integrità

La legge ha completamente rivisti anche le competenze in tema di valutazione, prevedendo un sistema di soggetti che fa riferimento alla Commissione nazionale *per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche* che opera in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia, con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale.

A livello di ente operano, invece:

- l'organo di indirizzo politico-amm.vo
- l'organismo indipendente di valutazione

- i dirigenti

Questo ambito, almeno per parte delle amministrazioni destinatarie, è ancora da definire, in quanto deve essere chiarito quale sia “l’organo di indirizzo politico amministrativo” e, soprattutto, il rapporto tra il nuovo organismo indipendente di valutazione ed i “vecchi” nuclei di valutazione, soprattutto con riferimento alle competenze prima assegnate al sistema dei controlli di cui al D.Lgs. 286/1999 ed ora inserite nell’ambito del sistema di valutazione.

Premialità

Il titolo III dispone in tema di premialità. Tutte le disposizioni di questo titolo sono espressamente individuate come imperative dall’art. 29², non sono derogabili dalla contrattazione collettiva e con alcune eccezioni espressamente previste per alcune categorie di enti.

I principi affermati dalle legge attengono:

- alla promozione del merito e del miglioramento della performance organizzativa e individuale, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche,
- alla valorizzazione dei dipendenti che conseguono le migliori performance attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera.
- al divieto di distribuire in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi del presente decreto.

Le disposizioni di maggior rilevanza non sono solamente quelle che ridisegnano il sistema di premialità, prevedendo nuove forme (Bonus annuale delle eccellenze – Premio per l’innovazione), ma anche quelle che coordinano il sistema precedente con l’attuale, con particolare riferimento alle progressioni.

Per le progressioni economiche è stato affermato ancor più a chiare lettere il carattere selettivo, mentre per le progressioni verticali la differenza rispetto al regime precedente è più marcata, perché le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, copriranno i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni.

Per l’attribuzione dei premi è prevista la collocazione dei dipendenti in differenti livelli di performance corrispondenti a diverse fasce di merito. Il sistema previsto in generale è il seguente:

- a) il venticinque per cento è collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;
- b) il cinquanta per cento è collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;
- c) il restante venticinque per cento è collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla performance individuale.

² Fermo restando quanto previsto dall'articolo 31, per le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e per gli enti locali, le disposizioni del presente Titolo hanno carattere imperativo, non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva e sono inserite di diritto nei contratti collettivi ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile, a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Ma alcune deroghe possono essere previste dalla contrattazione collettiva integrativa e dagli enti, fermi restando i principi fondamentali della previsione di almeno tre fasce, della prevalenza delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale da attribuirsi al personale dipendente e dirigente che si colloca nella fascia di merito alta e della distribuzione delle percentuali sulle fasce

La collocazione nella fascia di merito alta per tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non consecutive, costituisce titolo prioritario ai fini dell'attribuzione delle progressioni economiche e delle progressioni di carriera.

Sanzioni

La legge prevede – sia per il titolo II che per il titolo III – un sistema sanzionatorio specifico che agisce sul riconoscimento e la distribuzione dei premi e/o della retribuzione di risultato, ma prevede anche sanzioni molto più incisive: ad esempio, in caso di mancata adozione del Piano della performance è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, e l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati.

Fonti del rapporto di lavoro pubblico

La riforma ridefinisce i rapporti tra le fonti del rapporto di lavoro pubblico e, quindi, (art. 32 32 D.Lgs.150/2009) *“tra le materie sottoposte alla legge, nonché sulla base di questa, ad atti organizzativi e all'autonoma responsabilità del dirigente nella gestione delle risorse umane e quelle oggetto della contrattazione collettiva”*.

Già la legge 15/2009 aveva previsto, con disposizione immediatamente precettiva, che la contrattazione potrà intervenire sulle materie sottoposte alla legge *“solo se questa lo consente espressamente”* e non più se *“la legge non dispone in senso contrario”* (ultimo periodo nel testo precedente la riforma).

Il decreto interviene conferendo alle proprie disposizioni a carattere imperativo e si rafforza ulteriormente il sistema con la previsione, nel caso di nullità delle disposizioni contrattuali per violazione di norme imperative o dei limiti fissati alla contrattazione collettiva, dell'applicazione degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile: nullità parziale e sostituzione automatica delle clausole nulle con il contenuto delle disposizioni imperative violate.

Il sistema delineato dalla legge di riforma prevede attualmente, con riguardo alla contrattazione collettiva:

- ambito di competenza esclusiva: la contrattazione determina i diritti e gli obblighi *“direttamente pertinenti”* al rapporto di lavoro nonché le materie relative alle relazioni sindacali
- ambito di competenza limitata dalla legge: sanzioni disciplinari, valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, mobilità, progressioni economiche
- ambito di esclusione totale: organizzazione degli uffici, materie oggetto di partecipazione sindacale, materie afferenti alle prerogative dirigenziali, al conferimento e alla revoca degli incarichi dirigenziali, materie ex art. 2, comma 1, lettera c) L 421/1992)

La legge introduce anche una disposizione potenzialmente dirompente nell'ambito delle relazioni sindacali a livello locale. L'art. 40, comma 3ter, del D.Lgs. 165/2001, come introdotto dal D.lgs. 150/2009, prevede che *“Al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione*

pubblica, 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. Agli atti adottati unilateralmente si applicano le procedure di controllo di compatibilità economico-finanziaria previste dall'articolo 40-bis." La norma consente, di fatto, di "saltare" il meccanismo contrattuale e stabilire una disciplina di fonte unilaterale. Già vi sono interpretazioni tese a restringere la potenziale portata della norma, ma per quanto la si voglia interpretare ha sempre una portata rilevante.

Anche a livello di concertazione si assiste ad una netta inversione di tendenza rispetto al passato, quando la concertazione ha visto ampliarsi il proprio ambito di operatività. Infatti, il nuovo testo dell'art. 5, comma 2, D.lgs. 165/2001 (introdotto dal decreto in commento) ne riduce molto l'area di applicazione, prevedendo che l'esercizio dei poteri datoriali sia sottoposta alla *"sola informazione ai sindacati, ove prevista nei contratti di cui all'articolo 9³. Rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici"*.

Modifiche sono state previste anche nei rapporti tra contratti collettivi di diversi livelli. Rimane il principio gerarchico (il contratto collettivo aziendale è soggetto ai limiti previsti dal contratto nazionale, oltre che a quelli stabiliti dalla legge), ma anche in questo caso vi è un rafforzamento a vantaggio della fonte nazionale.

Intanto, si conferma che la contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi. Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa nel rispetto del principio per cui il compenso può essere erogato a fronte di prestazioni rese e dei vincoli di bilancio.

Quindi, si dispone, confermando le precedenti disposizioni, che le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione.

Infine, si prevedono le conseguenze sanzionatorie:

- nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile.
- in caso di accertato superamento di vincoli finanziari da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva

Dirigenza

Oltre a doveri, obblighi e responsabilità in tema di misurazione, valutazione della performance e premialità, nonché quelli derivanti dalla titolarità dei poteri datoriali, la riforma ha previsto novità

³ Art. 9 (Partecipazione sindacale). *"Fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, i contratti collettivi nazionali disciplinano le modalità e gli istituti della partecipazione"*

anche in generale sulla configurazione della responsabilità dirigenziale, riformando le relative disposizioni.

In particolare, attualmente la responsabilità di attiva in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi ovvero di inosservanza delle direttive imputabili al dirigente e comporta, previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. Al di fuori di questi casi, al dirigente nei confronti del quale sia stata accertata, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio secondo le procedure previste dalla legge e dai contratti collettivi nazionali, la colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione, la retribuzione di risultato è decurtata, sentito il Comitato dei garanti, in relazione alla gravità della violazione di una quota fino all'ottanta per cento. E' inoltre previsto, a livello di trattamento economico, che:

- la retribuzione del personale con qualifica di dirigente è determinata dai contratti collettivi per le aree dirigenziali, prevedendo che il trattamento economico accessorio sia correlato alle funzioni attribuite e alle connesse responsabilità ed ai risultati conseguiti.
- la graduazione delle funzioni e responsabilità ai fini del trattamento accessorio è definita con provvedimenti dei rispettivi organi di governo, ferma restando comunque l'osservanza dei criteri e dei limiti delle compatibilità finanziarie.
- il trattamento accessorio collegato ai risultati deve costituire almeno il 30 per cento della retribuzione complessiva del dirigente considerata al netto della retribuzione individuale di anzianità e degli incarichi aggiuntivi soggetti al regime dell'onnicomprendività.
- i contratti collettivi nazionali incrementano progressivamente la componente legata al risultato, in modo da adeguarsi a quanto disposto dal comma 1-bis, entro la tornata contrattuale successiva a quella decorrente dal 1° gennaio 2010, destinando comunque a tale componente tutti gli incrementi previsti per la parte accessoria della retribuzione.