

LEGGE 15/2009 – DECRETO LEGISLATIVO ATTUATIVO SCHEMA DI LETTURA

Si è conclusa - con l'approvazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri nella seduta dello scorso 9 ottobre - la procedura di emanazione del decreto legislativo predisposto dal ministro dell'Innovazione in attuazione di molte delle deleghe attribuite al Governo dalla legge 15/09.

Il provvedimento è molto complesso in quanto raggruppa in sé l'attuazione di quasi tutte le deleghe conferite dalla legge 15. Analizziamo di seguito la struttura e i contenuti del Decreto.

* * *

TITOLI I e II – Finalità generali, misurazione della performance

Il titolo I contiene i principi generali e le finalità del decreto. Nel titolo II sono introdotte le disposizioni riguardanti la **“misurazione, valutazione e trasparenza della performance”**.

Si tratta di norme volte al **“miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative”**.

Sono così individuati:

- un ciclo di gestione della prestazione;
- gli obiettivi e gli indicatori;
- un sistema di misurazione e valutazione della prestazione, che preveda ambiti relativi all'organizzazione e all'attività individuale.

Le amministrazioni dovranno garantire la trasparenza della prestazione e una rendicontazione della stessa, mediante apposita pubblicazione sul proprio sito istituzionale.

Nel processo di misurazione e valutazione della prestazione interverranno:

- un organo centrale (Commissione per la valutazione, per la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche);
- gli organismi indipendenti di cui dovranno dotarsi le singole amministrazioni;

Per la scuola questo adempimento è escluso, come previsto dall'articolo 74, ultimo comma, del decreto.

- l'organo di indirizzo politico di ciascuna amministrazione;
- i dirigenti di ciascuna amministrazione.

TITOLO III – Merito, selettività, concorsualità

Le norme del titolo III introducono strumenti di valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della prestazione lavorativa, basati su principi di **selettività** e **concorsualità**, sia nelle progressioni di carriera che nel riconoscimento degli incentivi. I premi dovranno essere distribuiti sulla base di una graduatoria delle valutazioni individuali, sia del personale dirigenziale che di quello non dirigenziale.

La graduatoria dovrà essere predisposta dall'Organismo indipendente, che distribuirà il personale in tre fasce (25% in quella alta, per l'attribuzione del 50% delle risorse destinato al trattamento accessorio; 50% in quella intermedia, per l'attribuzione del restante 50% delle risorse; 25% in quella bassa, che non parteciperà all'attribuzione di alcun trattamento accessorio).

La contrattazione integrativa potrà prevedere deroghe alla composizione delle fasce (in misura non superiore al 5% in aumento o diminuzione per la fascia alta; in misura non determinata per le altre due fasce).

I limiti e le modalità di applicazione al personale docente della scuola (non, quindi, al personale dirigente e ATA) delle disposizioni in materia di valutazione e di accesso alle procedure premiali saranno definiti attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri dell'istruzione e dell'Economia. La scuola rientra quindi nei processi di valutazione, anche se non dovrà costituire l'organismo indipendente di cui all'articolo 14, esistendo già l'INVALSI come ente finalizzato alla valutazione del sistema.

Le disposizioni del titolo III (merito e premi) hanno carattere imperativo, non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva (tranne, ovviamente, quanto previsto dal decreto medesimo) e sono inserite di diritto nei contratti collettivi ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, comma 2, del codice civile, a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto.

La struttura premiale e i suoi effetti sulle progressioni economiche e di carriera dovranno essere accuratamente analizzate: la loro obbligatorietà e inderogabilità pone notevoli problemi nell'ambito del comparto scuola, che ha tradizionalmente modalità di progressione economica e giuridica diverse da quelle degli altri comparti.

Al fine di favorire i processi di mobilità intercompartimentale viene prevista la definizione di una tabella di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione.

TITOLO IV – Ordinamento del lavoro nelle amministrazioni pubbliche.

Il nucleo centrale del provvedimento è costituito dal Titolo IV, che contiene nuove norme sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, che modificano profondamente il testo del decreto legislativo 165/01.

In particolare è opportuno soffermarsi sui contenuti del capo IV di questo Titolo, che introduce sostanziali innovazioni in materia di contrattazione collettiva (sia nazionale che integrativa).

Si conferma la riduzione a non più di quattro per i comparti di contrattazione collettiva (articolo 54), riduzione temperata in parte dalla possibilità di costituire apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità. Questa possibilità attenua il rischio di eccessiva omogeneizzazione delle condizioni di lavoro nelle singole amministrazioni, che hanno strutture e finalità troppo differenti per poter supportare una regolamentazione giuridica ed economica uniforme.

Numerosi e di non poco conto sono gli elementi di criticità che sul capo IV di questo Titolo possono essere rilevati:

- In primo luogo, come detto, si deve evidenziare la scelta di ridurre a non più di quattro i comparti di contrattazione collettiva, ai quali corrispondono anche le aree separate per la dirigenza.

La riduzione del numero dei comparti e delle relative aree dirigenziali costituisce uno dei principi contenuti nell'articolo 3 della legge 15 (comma 2, lettera h, n. 4); la restrizione del numero potrà comportare comunque problemi in ordine alla determinazione della rappresentatività e alla definizione delle delegazioni trattanti.

- Nell'ambito delle nuove disposizioni che regolamentano la contrattazione collettiva viene introdotto il principio della **disapplicazione automatica delle clausole nulle**, che devono essere sostituite, ai sensi degli articoli 1339 e 1341, comma 2, del codice civile, dalle clausole imposte dalla legge.
- Il comma 3-ter dell'articolo 40 (aggiunto dall'articolo 52 dello schema di decreto delegato) prevede che nel caso in cui non si raggiunga l'accordo per la stipula di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata è autorizzata a provvedere in via provvisoria sulle materie oggetto del mancato accordo, fino al momento della successiva sottoscrizione

Questa norma potrebbe costituire un incentivo per l'amministrazione interessata a non raggiungere l'accordo, per gestire unilateralmente le risorse destinate alla contrattazione integrativa.

- Il comitato di settore delle amministrazioni diverse da Regioni ed enti locali è costituito dal Presidente del Consiglio dei Ministri (tramite il Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze).

Per la scuola l'emanazione degli indirizzi all'ARAN è disposta previa audizione del Ministro dell'istruzione. Appare evidente l'intenzione di concentrare il potere di indirizzo sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri e sul Ministro dell'Economia.

L'articolo 65 del provvedimento regola una fase transitoria in attesa dell'adeguamento dei contenuti e delle procedure della contrattazione collettiva alle disposizioni del decreto e ai principi della specifica intesa del 30 aprile 2009.

In tale fase, ed entro il 31 dicembre 2010, le parti dovranno adeguare i contratti collettivi integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del decreto alle disposizioni riguardanti la definizione degli ambiti riservati, rispettivamente, alla contrattazione collettiva e alla legge.

In caso di mancato adeguamento, i contratti collettivi integrativi vigenti cessano di avere efficacia dal 1° gennaio 2011.

Sempre in via transitoria, l'ARAN dovrà avviare le trattative relative al periodo contrattuale successivo a quello in corso, nei nuovi comparti ed aree di contrattazione, sulla base dei dati associativi ed elettorali rilevati per il biennio contrattuale 2008-2009. In conseguenza, sono prorogati gli organismi di rappresentanza del personale (RSU) anche se le relative elezioni sono state già indette. Le elezioni per il rinnovo si svolgeranno, con riferimento ai nuovi comparti di contrattazione, entro il 30 novembre 2010.

La dirigenza

Un'ampia parte delle modifiche al decreto legislativo 165/2001 riguarda la dirigenza pubblica. In particolare:

- è attribuita ai dirigenti la competenza alla **valutazione del personale** assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti;
- sono ampliati i requisiti valutabili ai fini dell'attribuzione dell'incarico dirigenziale, valutando anche esperienze di direzione maturate all'estero e nel settore privato, purché attinenti all'incarico da conferire;
- è prevista la possibilità di conferire l'incarico per un periodo inferiore a tre anni se coincidente con la maturazione del limite di età per il collocamento a riposo dell'interessato;
- ai fini della revoca dell'incarico, conseguente il mancato raggiungimento degli obiettivi o l'inosservanza delle direttive, imputabili al dirigente, si dovrà procedere ad una contestazione, rispettando i principi del contraddittorio;
- in caso di accertamento del mancato rispetto del dovere di vigilanza sul personale assegnato agli uffici, in riferimento agli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione, si procederà, sentito il Comitato dei Garanti, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, ad una decurtazione della retribuzione di risultato proporzionale alla gravità della violazione, fino alla misura massima dell'80%;
- è modificata la composizione del Comitato dei Garanti e il termine (45 giorni anziché 30) entro il quale il parere deve essere reso.

Responsabilità e sanzioni disciplinari

Il capo V del titolo IV introduce una regolamentazione molto ampia della materia delle sanzioni disciplinari e della responsabilità dei dipendenti pubblici.

Anche queste disposizioni vengono definite "norme imperative" e sono pertanto inserite "d'autorità" nei contratti collettivi nazionali di lavoro, che non potranno, quindi, derogarvi.

La contrattazione collettiva potrà – fatto salvo quanto previsto dal decreto – definire la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni. Non potrà, però, istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari, ma soltanto regolamentare procedure di conciliazione non obbligatoria, fuori dei casi in cui è prevista la sanzione disciplinare del licenziamento.

Le forme e i termini del procedimento disciplinare sono definite in una serie di articoli aggiuntivi (dal 55-*bis* al 55-*quater*). L'articolo aggiuntivo 55-*quater* regola il licenziamento disciplinare, individuando al comma 1 sei ipotesi che danno luogo comunque all'applicazione di tale sanzione, per quattro delle quali non è previsto il preavviso. La contrattazione potrà individuare soltanto ulteriori ipotesi, ma non potrà derogare a quanto stabilito dal decreto.

Un'ulteriore delicata ipotesi di licenziamento disciplinare è introdotta dal comma 2 dell'articolo ed è riferita al caso in cui, in un arco temporale non inferiore al biennio, l'amministrazione di appartenenza formuli una valutazione di insufficiente rendimento, dovuta alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione del dipendente.

L'articolo aggiuntivo 55-*quinquies* introduce norme di carattere penale in caso di false attestazioni o certificazioni relative alla presenza in servizio, in applicazione di quanto disposto dall'articolo 7, comma 2, lettera c) della legge 15/2009.

L'articolo 55-*sexies* regola la responsabilità disciplinare per condotte pregiudizievoli per l'amministrazione, prevedendo tra l'altro la sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione e la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un importo pari al doppio del periodo di durata della sospensione, per i dirigenti che non abbiano esercitato l'azione disciplinare o che l'abbiano fatta decadere per omissione o ritardo degli atti del procedimento.

Con gli articoli 55-*septies* e *octies* il decreto interviene da un lato sulle procedure di controllo delle assenze e dall'altro sulle modalità di risoluzione del rapporto di lavoro in caso di accertamento di permanente inidoneità psicofisica, che dovranno essere disciplinate attraverso uno specifico provvedimento regolamentare.

Si amplia il campo dell'accertamento dell'inidoneità e si introduce la possibilità di adottare provvedimenti cautelari di sospensione dal servizio, in attesa dell'effettuazione della visita di idoneità e nel caso in cui il dipendente non si sia presentato alla visita senza giustificato motivo. Si prevede anche la possibilità per l'amministrazione di risolvere il rapporto di lavoro in caso di reiterato rifiuto da parte del dipendente di sottoporsi alla visita di idoneità.

Con l'articolo 55-*novies* si introduce l'obbligo generalizzato per tutti i dipendenti pubblici – fatti salvi i casi di esclusione che saranno individuati da ciascuna amministrazione in relazione ai particolari compiti attribuiti a taluni dipendenti – di rendere riconoscibile il proprio nominativo mediante l'uso di cartellini identificativi o di targhe da apporre presso la postazione di lavoro. L'obbligo decorrerà dal novantesimo giorno successivo all'entrata in vigore del decreto.

Le norme finali e transitorie, contenute nell'articolo 74, prevedono tra l'altro, come già ricordato, che i limiti e le modalità di applicazione delle disposizioni in materia di valutazione e premialità per il personale docente della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale saranno definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Viene confermato in questo articolo l'esclusione nell'ambito del sistema scolastico della costituzione degli organismi di valutazione della prestazione.