



Gli
approfondimenti
di **Publika**

IL D.LGS. 150/2009
PER
GLI ENTI LOCALI

A cura di Gianluca Bertagna

Numero 28
Marzo 2010

www.publika.it

D.LGS. 150/2009 PER GLI ENTI LOCALI **a cura di Gianluca Bertagna**

Sul D.lgs. 150/2009 i dubbi sono tantissimi. Soprattutto per gli enti locali. Ho provato di seguito a sintetizzare alcune mie opinioni sull'argomento. Sicuramente in buona parte verranno smentite. Ma pazienza. Le mie sono osservazioni che partono dalla disposizione normativa. Se poi con Circolari, Delibere ed altro stravolgeranno tutto... Vabbè, ci siamo capiti.

Non prendete quindi per assoluto e certo quanto di seguito ho scritto.

L'intervento è apparso su "Guida del Pubblico Impiego – Il Sole 24 Ore – N. 3 Marzo 2010".

Gianluca Bertagna

Premessa

A poco più di quattro mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo 150/2009 di attuazione della Riforma Brunetta, e alla luce di alcuni interventi interpretativi tra cui le linee guida dell'Anci diffuse nel mese di febbraio, cercheremo con questo approfondimento di riassumere i tempi nei quali regioni ed enti locali devono applicare le norme del decreto stesso. La difficoltà di uscire dai meandri dei rimandi, rinvii e richiami delle disposizioni del Decreto non è di certo agevole. Ci proveremo, con tanto buon senso e nella possibilità di venire smentiti immediatamente.

Come sappiamo le autonomie locali rappresentano un comparto specifico della pubblica amministrazione a cui il legislatore ha sempre riconosciuto potestà di autogoverno differenti rispetto al settore pubblico allargato. Giungendo all'approvazione definitiva del decreto dopo ben oltre trenta versioni differenti, balza agli occhi come alle regioni e agli enti locali sia stato riservato un trattamento particolare soprattutto in materia di adeguamento dei propri ordinamenti alle novità in materia di performance e premi. Tale situazione di vantaggio ha creato però, grazie all'utilizzo da parte del legislatore di termini non sempre facili ed immediati, dubbi interpretativi sui tempi e modalità da rispettare per adeguarsi.

L'adeguamento

Il sistema più volte utilizzato è quello dell'"adeguamento". Soprattutto in materia di trasparenza, performance e premi alle autonomie sono lasciati margini diversi per aggiornare il proprio operato. Adeguarsi, non vuol dire peraltro "fare diversamente", ma piuttosto trovare sistemi e metodologie particolari e specifici vicini alle realtà in cui si opera affinché si giunga in ogni caso al rispetto dei principi individuati da una norma.

Proveremo quindi a sintetizzare sulla base anche delle indicazioni dell'Anci le reali decorrenze del decreto legislativo 150 /2009 per Regioni ed Enti locali.

A livello generale osserviamo che ci sono almeno tre tipi di disposizioni nel Decreto. Vi sono norme imperative sulle quali le autonomie non possono assolutamente invocare la propria indipendenza regolamentare. Si tratta di materia di diretta competenza dello Stato che il legislatore ha avocato totalmente a se. Un secondo pacchetto di norme è inserito in quella definizione di "adeguamento" prevedendo scadenze diverse per le autonomie rispetto al resto della pubblica amministrazione. Infine vi sono norme che non recano alcun riferimento di obbligatorietà e neppure di adeguamento che si ritengono pertanto destinate solamente alla pubblica amministrazione e non alle autonomie (questa almeno è la chiara indicazione dell'Anci).

Precetti imperativo: la trasparenza

Il titolo secondo del decreto è quello che disciplina la performance, la trasparenza e gli organismi coinvolti nei nuovi processi di revisione. I commi 1 e 3 dell'art. 11, che costituiscono precetti imperativi, sanciscono che tutte le amministrazioni tra cui regioni ed enti locali devono garantire la massima trasparenza in ogni processo del funzionamento organizzativo e amministrativo delle attività. In tale ambito la trasparenza è intesa come accessibilità totale attraverso anche la pubblicazione delle informazioni sul proprio sito Internet. La circolare 1/2010

ha indicato che, seppure non previsto tra le norme di adeguamento, anche regioni ed enti locali devono rispettare il contenuto minimo di pubblicazione di cui al comma otto del medesimo articolo. Si tratta di un elenco che riportiamo nel box a lato, destinato ad avere una pubblicazione fin da subito non essendo previsto alcun termine di rinvio.

**IL CONTENUTO MINIMO DELLE PUBBLICAZIONI SUL SITO
SECONDO LA CIRCOLARE N. 1/2010 DELLA FUNZIONE PUBBLICA**

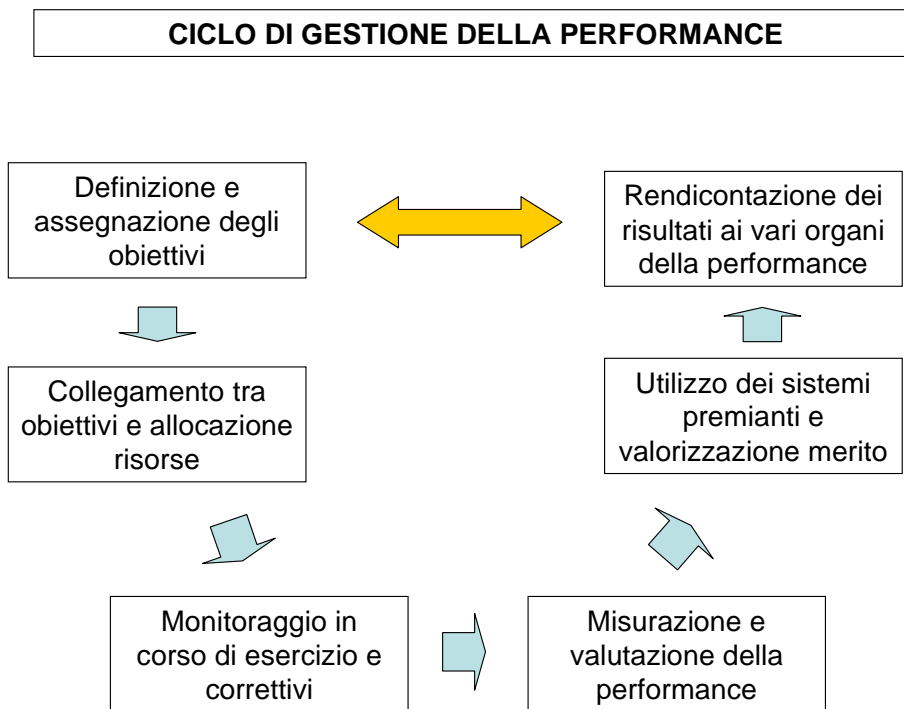
Ogni amministrazione ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale in apposita sezione di facile accesso e consultazione, e denominata: «Trasparenza, valutazione e merito»:

- 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 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.

Il ciclo della performance: tempi più lunghi

Termine di maggior favore che invece troviamo in materia di gestione del ciclo della performance. Il legislatore ha infatti voluto prevedere per tutte le amministrazioni pubbliche una scaletta di adempimenti finalizzata a rendere stabile e consolidato un modello organizzativo di misurazione e valutazione degli obiettivi sia di natura generale ma anche per settore e individuale. Il termine di adeguamento per le autonomie è previsto per il 31 dicembre 2010. In tale ambito, probabilmente, le azioni da intraprendere sono abbastanza immediate e semplici in quanto, almeno ormai da un decennio, le amministrazioni locali sono chiamate ad adottare tali metodologie operative sia ai sensi del decreto legislativo 267/2000 sia ai sensi delle disposizioni dei contratti nazionali della tornata della primavera 1999. Questi ultimi, in particolare, prescrivevano ai fini dell'erogazione della produttività ai dipendenti, l'adozione di un sistema di valutazione permanente. Per gli enti locali si tratta quindi di far coincidere gli strumenti già in uso, quali relazione previsionale e programmatica, piano esecutivo di gestione, stato di attuazione verifica dello stato di attuazione dei programmi in corso dell'anno, rendicontazione delle attività e controllo di gestione, al nuovo ciclo di gestione della performance.

Come pure affermato dall'Anici nelle sue Linee guida appare evidente che forse l'ambito di maggiore difficoltà nella adozione delle nuove disposizioni risiede nella capacità da parte degli enti locali di valutare il proprio impegno e i propri risultati nei confronti dell'intera attività amministrativa e quindi dell'amministrazione nel suo complesso. Grandi passi infatti in passato erano stati fatti nella valutazione del personale dipendente. Alcuni sistemi ne prevedevano già la correlazione con gli obiettivi dei settori o delle aree tanto da creare insieme al piano esecutivo di gestione l'unico strumento di valutazione della prestazione. Forse quello che rimane da fare è davvero un sistema di valutazione a livello globale di amministrazione. Su questo viene dato conforto dall'Associazione dei comuni che avrà un rapporto continuo con la Commissione a livello nazionale. In questa parte dell'anno rimane quindi per Regioni ed Enti locali l'impegno di iniziare riflettere sugli strumenti più idonei per la valutazione del proprio personale e dei risultati delle singole strutture o aree di gestione.



Il premio e i meriti

Risulta forse più complicato il quadro sui tempi di attuazione delle norme contenute nel titolo terzo del decreto 150/2009, ovvero le disposizioni che si riferiscono ai premi e che contengono l'ormai famosa suddivisione dei dipendenti in tre fasce di merito che, tra l'altro, per Regioni ed Enti locali possono essere impostate anche diversamente rispetto a tutte le altre amministrazioni statali.

L'articolo 29 è chiaro nell'affermare che si tratta in ogni caso di disposizioni inderogabili e che le stesse entreranno in vigore dalla tornata contrattuale nazionale successiva a quella vigente. Il pregio di tale affermazione è quello di confermare che i nuovi strumenti di premialità rientrano all'interno delle materie che rimarranno anche per il futuro di competenza della contrattazione. Non vi è infatti alcun dubbio che, salvo ulteriori e future indicazioni, tutto ciò che riguarda l'utilizzo delle risorse decentrate nei vari enti rimarrà di competenza contrattuale. In modo particolare sarà l'ambito della contrattazione integrativa che si adegua a quella nazionale e quest'ultima dovrà fornire le corrette modalità di utilizzo dei nuovi premi.

Ed è su tali argomenti che probabilmente scattano i maggiori dubbi agli operatori di Regioni ed Enti locali. Infatti l'articolo 31 individua una serie di articoli ai quali gli enti si devono adeguare entro il 31.12.2010. Ma quale è il senso di tale adeguamento se, come abbiamo visto, spetta prima al contratto nazionale l'individuazione dei vari istituti per premiare la performance? Il tutto va probabilmente letto in concomitanza con l'articolo 65 del medesimo decreto il quale stabilisce che i contratti si dovranno adeguare alle nuove disposizioni entro il 31.12.2011 pena l'impossibilità di applicare le vigenti disposizioni a decorrere dal 31.12.2012. Sembra (perdonate il condizionale) quindi di capire che i contratti nazionali dovranno, a decorrere dalla tornata successiva ovvero per regioni ed enti locali dall'anno 2010, definire disciplinare le nuove regole in materia di utilizzo delle risorse della contrattazione decentrata e che nel frattempo rimangono valide le disposizioni attualmente inserite nei contratti purché ovviamente non immediatamente incompatibili con le novità introdotte dalla riforma Brunetta.

INTESI DEI PREMI E STRUMENTI PREVISTI NEL D.LGS. 150/2009

PREMI – STRUMENTI		
Bonus annuale delle eccellenze	5% del personale della fascia alta	Stabilisce la contrattaz. naz.
Premio annuale per l'innovazione	Miglior progetto per cambiamento	Pari al bonus delle eccellenze
Progressioni economiche	Prioritarie per chi è per tre anni consecutivi o cinque anni non consecutivi in fascia alta	
Progressioni di carriera	Tramite riserva di concorso e priorità come per le progressioni economiche	
Premio di efficienza	Generare risparmi con processi di riorganizzazione	Max 30% dei risparmi al personale

Problemi di contrattazione

La materia dell'erogazione e i premi e dei meriti e quindi dell'utilizzo del fondo delle risorse decentrate delle regioni e degli enti locali si collega inoltre direttamente con l'articolo 40 del Decreto legislativo 165/2001 così come modificato dal decreto legislativo 150/2009. Nella individuazione delle materie escluse dalle relazioni sindacali ed in modo particolare dalla contrattazione vengono fatti salvi gli accordi sull'utilizzo delle risorse integrative. Come già previsto in passato il contratto integrativo a livello di singolo ente non può mai discostarsi, pena la nullità delle clausole, da quanto previsto nel contratto nazionale. Appare quindi evidente che alla luce di quanto già affermato in precedenza ed in modo particolare all'articolo 29 e 65 della riforma Brunetta, e in base al principio del divieto di derogare alle disposizioni nazionali, la disciplina dei nuovi strumenti per premiare il merito quali le fasce, il bonus dell'eccellenza, il premio per l'innovazione, ecc. non potrà che essere di competenza della contrattazione prima nazionale e successivamente, sulle indicazioni di quest'ultima, a livello locale.

La quota prevalente

L'articolo 40 però non si ferma qui. È infatti indicato che la contrattazione destina una quota prevalente del salario accessorio comunque denominato per premiare la performance individuale. Ci si è chiesti se tale disposizione abbia già un vincolo immediato sulle contrattazioni integrative stipulate dopo il 15 novembre 2009 o se ci siano ulteriori spazi di manovra. Per Regioni ed Enti locali è peraltro improbabile che una quota prevalente del salario accessorio sia destinata a produttività individuale. Questo perché nel tempo le contrattazioni aziendali hanno lecitamente individuato sulla base del contratto nazionale diverse indennità che ora difficilmente è possibile non erogare. Pensiamo soprattutto agli indennizzi correlati alle attività prestate in turno, alla reperibilità, al maneggio valori, alle prestazioni effettuate alla domenica o dei giorni festivi. Tutto ciò non significherebbe quindi solo recuperare del salario accessorio ma anche interrompere determinati servizi di grande utilità per la comunità amministrata. Tra l'altro anche la definizione di "quota prevalente" non è così ovvia. Si potrebbe trattare infatti di un'indicazione di valore assoluto (il 50% di tutto il salario accessorio) oppure di un'indicazione relativa; nel qual caso potrebbero bastare anche percentuali inferiori al 50%, ma comunque maggiori rispetto a tutto il resto. Sembra quindi evidente che i singoli contratti integrativi da soli non possono farcela e che sia necessario anche in questo caso attendere le istruzioni del contratto nazionale trattandosi in ogni caso di materia lasciata dal legislatore alle relazioni sindacali.

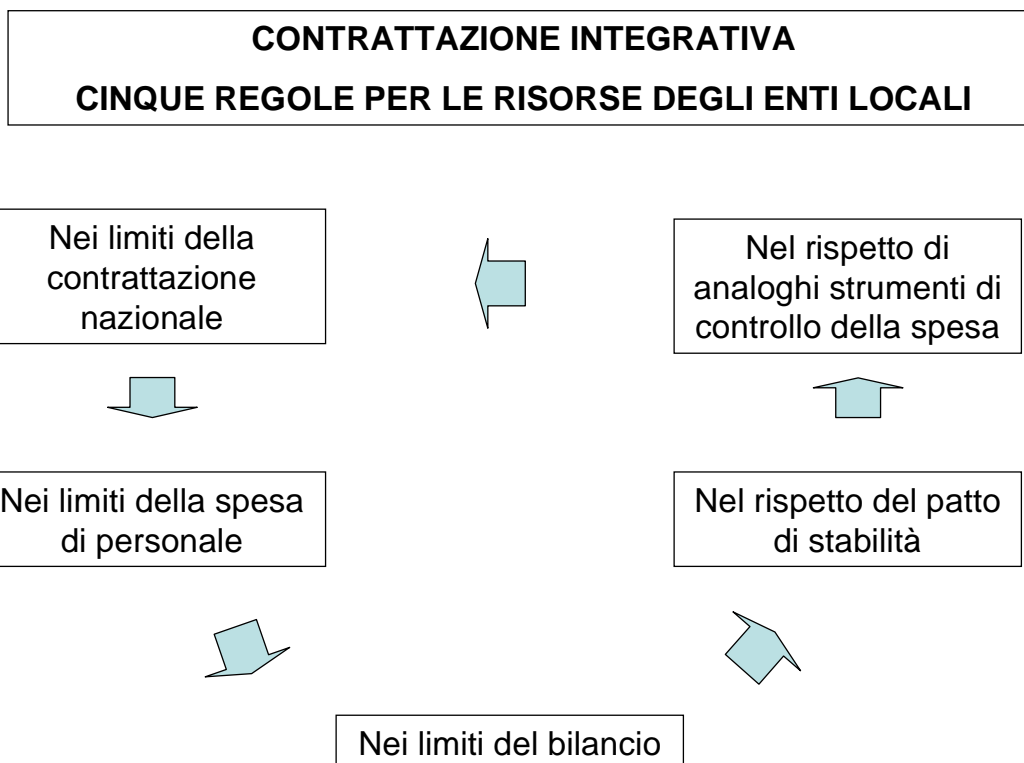
Di tale avviso è anche l'Anci, la quale suggerisce giustamente e opportunamente l'accorgimento che gli enti potrebbero avere in questo periodo transitorio. Nelle contrattazioni che intervengono sul fondo 2009, ma anche sul 2010, potrebbe risultare opportuno in ogni caso non andare a peggiorare quella parte di fondo che attualmente è destinata a remunerare la produttività. Si tratta di un'azione condivisibile in spirito di prudenza proprio per lasciare possibili spazi futuri di manovra allorquando il contratto nazionale provvederà a introdurre le nuove regole.

L'autonomia dell'amministrazione

Un'altra disposizione dell'articolo 40 è peraltro destinata a lasciare il segno. Si prevede che l'amministrazione di fronte ad esigenze rilevanti e indifferibili per lo svolgimento dell'attività possa procedere anche senza l'accordo integrativo decentrato in maniera autonoma sulle materie oggetto del mancato accordo. Nelle linee guida dell'Associazione dei comuni si ritiene che anche tale disposizione non possa entrare in vigore prima che il contratto nazionale abbia fissato le regole. Tale analisi è prodotta in analogia con quanto ho affermato dal decreto in materia delle competenze della contrattazione. Su tale aspetto rimangono però particolari dubbi in quanto il comma 3-bis sembra essere scollegato da un rinvio alle altre disposizione. Si potrebbe pertanto sostenere che tale possibilità di autonoma azione sia immediatamente in vigore.

Le regole per integrare il fondo

Non vi sono possibilità di dubitare che non siano immediatamente efficaci le disposizioni che riguardano le modalità di incremento dei fondi della contrattazione integrativa. Per Regioni ed Enti locali sono stati inseriti direttamente nell'articolo 40 del decreto legislativo 165/2001 ben cinque paletti che dovranno sempre e in ogni caso essere rispettati allorquando si ponga mano al fondo del salario accessorio. Tali incrementi potranno pertanto essere realizzati solamente nei limiti del contratto nazionale, nei limiti delle capacità di bilancio, nel rispetto del patto di stabilità, nel rispetto delle spese di personale e nel limite di analoghi strumenti di contenimento della spesa. In merito alle spese di personale è appena il caso di ricordare che i riferimenti normativi sono contenuti nell'articolo 1 comma 557 della finanziaria 2007 per gli enti soggetti a patto di stabilità e nel comma 562 per gli enti non soggetti a patto. La Sezione autonomie della Corte dei conti ha precisato che quanto previsto dall'articolo 76 comma 5 del decreto legge numero 112/2008, sarà disciplinato nel dettaglio dal Dpcm è in corso di redazione. È peraltro vero che tali verifiche e controlli sono recepiti negli ultimi tre contratti nazionali del comparto regioni ed enti locali. In tal caso la contrattazione aveva anticipato le disposizioni contenute nelle articolo 40 identificandone nel dettaglio i parametri di riferimento. Ora con le nuove disposizioni a regime non vi è alcun dubbio che ogni scelta discrezionale e quindi non imposta dal contratto nazionale in materia di incremento del fondo debba passare assolutamente dal rispetto di tali vincoli. La disposizione non prevede l'anno di riferimento per la verifica della sussistenza delle cinque condizioni. In attesa di chiarimenti e in un comportamento di prudenza, si ritiene che le condizioni in oggetto debbano essere verificate nei confronti dell'ultimo dato certo e certificato (generalmente l'anno precedente), ma anche con un'attenta analisi dei valori attesi nell'anno di riferimento e di competenza. Non sarebbe di certo logico e razionale procedere a incrementi del fondo qualora si sia già in conoscenza che le spese di personale e il patto di stabilità non potranno essere rispettate nell'anno di competenza.



Il sistema dei controlli

Pur non essendo evidenziata come una norma di diretta applicazione per regioni ed enti locali, le disposizioni in materia di controllo della contrattazione integrativa previste dall'articolo 40-bis, non possono essere disattese dalle autonomie. Si tratta peraltro di disposizioni già presenti nella contrattazione nazionale e in precedenti interventi del legislatore. Sono quattro gli obblighi di controllo della contrattazione integrativa. Il custode di tutti e quattro gli adempimenti è l'organo di revisione di ciascun ente il quale dovrà accertare il rispetto delle disposizioni di legge. Qualora l'ente non applichi i meccanismi di controllo sul proprio fondo è prevista la sanzione del divieto di adeguare ulteriormente i fondi della contrattazione stessa. Il primo controllo è quello che lo stesso organo di revisione effettua identificando il rispetto da parte dell'integrativo della compatibilità del bilancio e delle norme vigenti. Tale controllo si esplica con una relazione che deve essere predisposta sulla base dell'ipotesi di contratto e delle relazioni tecniche illustrative che sono a corredo. Nel comparto regioni ed enti locali è previsto il termine di 15 giorni per rendere tale parere dalla ricezione e il principio del silenzio assenso.

La seconda forma di controllo è quella già conosciuta dell'invio attraverso il conto annuale delle spese di personale, di apposite indicazioni relativamente alla costituzione e all'utilizzo del fondo delle risorse decentrate alla ragioneria generale dello Stato. I dati verranno anche utilizzati da parte della Corte dei conti ai fini del referto sul costo del lavoro. Come ricordiamo, già per il fondo del 2008 sono state previste maggiori informazioni rispetto al passato che sono andate a incidere sulla tabella 15 e sulla scheda informativa 2 del conto annuale. Ora il sistema essendo collocato all'interno del testo unico del pubblico impiego si ritiene a regime nel tempo.

È confermato che ogni contratto integrativo, la relazione tecnica finanziaria e la relazione illustrativa debbano essere pubblicati sul sito dell'ente. La Ragioneria generale dello Stato nel corso del 2009 ha avuto modo di precisare che debbano essere pubblicate anche la scheda informativa 2 e la tabella 15 del conto annuale. È chiaro che si tratta di elementi minimi e che l'ente della sua autonomia potrà anche procedere nello spirito della trasparenza, a pubblicare anche gli atti relativi alla costituzione e all'utilizzo del fondo.

Infine, e siamo alla quarta forma di controllo, i contratti integrativi vanno inviati telematicamente all'Aran e al Cnel.

Le progressioni verticali

Un'ultima precisazione sulle progressioni verticali, sostituite dalle più complicate progressioni di carriera. Sono due le disposizioni del D.lgs. 150/2009 che hanno modificato sostanzialmente l'istituto. Le riassumiamo nello schema seguente.

ART. 24 COMMA 1	ART. 62 IN MODIFICA DELL'ART. 52 DEL D.LGS. 165/2001
Norma a cui regioni ed enti locali devono adeguarsi entro il 31.12.2010.	Norma norme di diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione che costituisce principio generale dell'ordinamento alla quale si adeguano le regioni e gli enti locali (senza indicazione di tempo)
Ai sensi dell'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come introdotto dall'articolo 62 del presente decreto, le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprono 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.	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

Sull'argomento abbiamo letto e sentito di tutto. Tre sono le tesi che vanno per la maggiore. Le progressioni verticali "alla vecchia maniera" e quindi concorsi solo interni prescindendo con un'apposita regolamentazione dal titolo per l'accesso dall'esterno, sono definitivamente scadute dal 15 novembre 2009, data dell'entrata in vigore della Riforma Brunetta. Tesi meno restrittiva quella che porta al 31.12.2009 l'ultimo giorno per effettuare le progressioni verticali come in passato. Ultima tesi, particolarmente largheggiante, quella che ritiene che fino all'adeguamento entro il 31.12.2010 si possa procedere liberamente.

Tralasciando la prima tesi, se non altro per il fatto che stiamo ormai parlando del passato, la più convincente appare sicuramente quella del combinato disposto dei due articoli che sentenzia al primo gennaio scorso la nascita del nuovo sistema delle progressioni di carriera. C'è veramente pochissimo spazio per appoggiare la terza tesi.

L'Anci nelle Linee guida sposando a livello di tempi la prima tesi, ammette progressioni verticali anche nel 2010 purchè già previste nella programmazione del fabbisogno in vigore alla data di entrata in vigore del D.lgs. 150/2009.

Se avete a disposizione pareri che Aran, Corte dei Conti, Funzione Pubblica o altri Istituti hanno rilasciato ai Vostri enti e ritenete che gli stessi si possano condividere con i colleghi potete inviarli a info@publika.it. Provvederemo ad inserirli nei nostri approfondimenti gratuiti. Grazie.