

Il Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150

La riforma della Pubblica Amministrazione attraverso la riforma del Lavoro Pubblico

Giuseppe Raffa

**Le politiche attive per le pari opportunità tra riforma
del lavoro pubblico e privato e i Piani strategici
“Italia 2020”**

Bologna - 5 Luglio 2010

Il contesto storico

- a partire dagli anni '80, sia per ragioni economiche che di miglioramento delle performance dell'azione pubblica, i principali paesi industrializzati, mettono mano alla riorganizzazione della P.A.
- le riforme puntano a recuperare efficienza e produttività negli uffici pubblici ed a contenere i costi entro i vincoli di finanza pubblica
- le azioni di riforma, negli anni '90, si integrano con l'introduzione delle tecnologie informatiche nelle organizzazioni delle strutture della P.A. e con la conseguente nascita dell'e-government;
- in Italia, all'inizio del 2000, la riforma investe anche i rapporti tra i livelli di governo con la modifica, attraverso la riscrittura del Titolo V della Costituzione, dei rapporti tra Stato ed autonomie locali.

Il contesto storico

Idee chiave che hanno fatto da scenario negli anni 80-90 alle riforme del settore pubblico in Italia:

- Esigenza di fornire la massima autonomia e discrezionalità al management pubblico
- Spostare l'asse della riflessione dal binomio politici-manager al binomio management-utente
- Importare tecniche manageriali dal settore privato e non profit

Il D.lgs 29/1993

- Regolazione del rapporto di lavoro nel pubblico impiego non più per legge dello Stato ma attraverso il contratto di lavoro siglato con le Oo.Ss. e l'applicazione del Codice Civile;
- Controversie demandate al giudice ordinario
- Separazione tra politica e amministrazione (art. 3);
- Riduzione qualifiche dirigenziali (da 3 a 2);
- Riduzione del personale dirigente (10%);
- Responsabilizzazione dei dirigenti;
- Maggiore mobilità e diversi orari di lavoro;
- Istituzione URP (art. 12)
- Nuclei di valutazione (art. 20)
- Istituzione ARAN (art. 50).

Il D.lgs 29/1993

Le materie demandate al contratto, in quanto collocate all'interno del rapporto di lavoro sono ad esempio:

- Assunzioni
- Posizioni di inquadramento
- Struttura della retribuzione
- Mobilità
- Assenze dal servizio
- Rapporti disciplinari
- Rapporto di lavoro a tempo parziale
- Cessazione dal servizio

Non sono contrattualizzate le procedure che non si riferiscono allo svolgimento del rapporto di lavoro:

- Procedure concorsuali per l'accesso all'impiego
- Provvedimenti di organizzazione degli Uffici

Il rapporto privatistico nella PA

- Potere direttivo
- Potere di vigilanza
- Potere disciplinare
- Divieto di discriminare
- Rispetto dignità
- Tutela professionalità
- Retribuire
- Tutelare la salute
- Tutela ass. e prev.
- Mettere a disposizione il lavoro
- Diligenza, obbedienza, fedeltà
- Diritti patrimoniali
- Diritti personali
- Diritti sindacali

ESERCITA POTERI
PRIVATISTICI

I POTERI SONO
LIMITATI DAI DIRITTI
DEL LAVORATORE

HA DEGLI
OBBLIGHI

HA DEGLI
OBBLIGHI

HA DEI
DIRITTI

**DATORE DI
LAVORO
PUBBLICO**

**PRESTATORE
DI LAVORO**

Il rapporto privatistico nella PA

- Sono **nulli** tutti gli **atti** e i **patti** diretti a ledere in qualsiasi modo la posizione del lavoratore per motivi: sindacali, politici, religiosi, di sesso, etnici, di lingua, di razza (Art. 15 Statuto lavoratori; art. 13, legge 903/1977; art. 25, comma 2, D.lgs 11 aprile 2006, n. 198).
- Riguarda la maggior parte dei poteri aventi riflessi sul rapporto di lavoro: trasferimenti, assegnazione di mansioni, sanzioni disciplinari, incarichi, aumenti retributivi.
- La normativa impone al datore di lavoro un esercizio non arbitrario e in sostanza imparziale dei propri poteri

I risultati del primo ciclo di riforme

Negli anni successivi alla riforma del 1993 (in parte modificata con il D.lgs 165/2001), si è assistito:

- ad un aumento delle retribuzioni dei pubblici dipendenti a prescindere dalla qualità delle prestazioni;
- alla delegittimazione dell'Agente negoziale pubblico scavalcato dal Governo;
- alla debolezza della dirigenza pubblica nel giocare il suo ruolo di datore di lavoro in quanto schiacciata tra il potere politico e quello sindacale (e al tempo stesso sollevata da responsabilità amministrative e contabili per le obbligazioni assunte al momento dell'accettazione dell'incarico);
- ad una confusione tra atti di macro-organizzazione (competenza politica) e di micro-organizzazione (competenza dirigenziale) che ha agevolato alla contrattazione l'occupazione di spazi riservati alla legge.

Gli obiettivi della “Riforma Brunetta”

A quindici anni di distanza dalla privatizzazione dell'impiego pubblico, gli scarsi risultati in termini di **efficienza** degli apparati, **razionalizzazione** dei costi, **soddisfazione** dei cittadini e delle imprese rispetto ai servizi e ai prodotti erogati dalle pubbliche amministrazioni richiedevano un intervento forte, coordinato e mirato.

Gli obiettivi della “Riforma Brunetta”

Si utilizza un nuovo approccio ed una nuova metodologia nel fissare gli indirizzi programmatici del Governo in tema di lavoro pubblico e servizi erogati dalle Amministrazioni: il **Piano industriale della P.A.** quale road map dell'estensione della garanzia di imparzialità, trasparenza, efficienza e celerità dell'azione amministrativa.

Gli obiettivi della “Riforma Brunetta”

L'azione riformatrice mira a responsabilizzare i dipendenti, **incentivandone selettivamente le migliori prestazioni**, per restituire ai cittadini e alle imprese una pubblica amministrazione più trasparente, efficiente, credibile e, soprattutto, apprezzata.

L'idea è di affermare una nuova dimensione del lavoro pubblico, fondata sul merito, nel quale rafforzare strumenti come: **rigore, premialità, riduzione dei costi, responsabilità dirigenziale e ruolo della contrattazione.**

La “visione” della Riforma

- Non ci si riferisce più al “pubblico impiego” ma *lavoro pubblico*, indicando con questo concetto l’obiettivo di realizzare un concreto allineamento fra i due diversi mondi del lavoro nella PA e del lavoro nel mondo privato concludendo quel lungo percorso di “privatizzazione” del pubblico impiego avviato nel 1993.
- Al centro dell’attività delle pp.aa non c’è più (soltanto) il procedimento e l’atto amministrativo, ma il **cittadino** e le **imprese**.
- In questa rivoluzione copernicana, la nuova amministrazione pubblica è **orientata** alla soddisfazione dei propri clienti nell’ottica dell’anglosassone *customer satisfaction*.

Su cosa si interviene

- l'inefficacia del sistema della contrattazione collettiva;
- un'inadeguata organizzazione degli uffici;
- bassi livelli di efficienza e qualità del lavoro pubblico;
- la divergenza, nell'ordinamento dei diritti, con il lavoro privato;
- la debolezza delle metodologie di valutazione della qualità del rendimento dei dipendenti con conseguente attribuzione "a pioggia" della parte variabile della retribuzione, ad oggi del tutto scollegata dalla produttività individuale e organizzativa;
- la carenza di meritocrazia nelle progressioni di carriera non garantite da una procedura concorsuale, in linea con i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità;
- assenza di trasparenza;
- la fragilità del regime delle responsabilità.

Le parole chiave della Riforma

1. Trasparenza e integrità della PA

E' l'applicazione del concetto di **accessibilità totale**, anche attraverso le pubblicazioni sui siti istituzionali, di tutte le informazioni concernenti l'organizzazione, gli andamenti gestionali, l'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali e dei risultati, l'attività di misurazione e valutazione, per consentire forme diffuse di controllo interno ed esterno (anche da parte del cittadino e delle imprese).

Le parole chiave della Riforma

2. Valutazione delle performance

Il decreto prevede l'attivazione di un **ciclo di gestione della performance** quale strumento fondamentale per consentire alle amministrazioni di organizzare il proprio lavoro in un'ottica di passaggio dalla cultura dei mezzi (*input*) a quella dei risultati (*output ed outcome*), per produrre un tangibile miglioramento delle prestazioni e dei servizi resi.

Le parole chiave della Riforma

3. Merito e premialità

Il baricentro della riforma è nell'attribuzione **selettiva degli incentivi economici e di carriera**, mediante logica comparativa, tale da premiare i capaci e i meritevoli.

Si fissano una serie di principi nuovi: non più di un quarto dei dipendenti di ciascuna amministrazione potrà beneficiare del trattamento accessorio nella misura massima prevista dal contratto, non più della metà potrà goderne in misura ridotta al cinquanta per cento, mentre ai lavoratori meno meritevoli non sarà corrisposto alcun incentivo. Tale distribuzione tra le fasce può essere derogata dalla contrattazione collettiva integrativa ma entro limiti ben determinati.

Ambito di applicazione della Riforma

- Le disposizioni del decreto delegato si applicano alle regioni ad autonomia speciale e alle province di Trento e Bolzano compatibilmente con i rispettivi Statuti e le norme di attuazione
- l'art. 72 distingue tra:
 - norme rientranti nella potestà legislativa esclusiva dello Stato e direttamente applicabili alle Regioni e alle autonomie locali;
 - norme che costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento cui si adeguano le amministrazioni territoriali

Ambito di applicazione della Riforma

Rientrano nella **potestà legislativa esclusiva dello Stato** le norme:

- sulla trasparenza intesa come accessibilità totale delle informazioni
- sull'organizzazione e la vita delle pp.aa.
- sulla qualità dei servizi pubblici e sulla tutela degli utenti;
- sulla inderogabilità da parte della contrattazione collettiva delle disposizioni su merito e premi;
- sul potere di organizzazione degli uffici;
- sulla disciplina dei rapporti sindacali e degli istituti della partecipazione da parte dei CCNL;
- sulla disciplina della contrattazione collettiva e integrativa;
- sul collegamento alla performance del trattamento economico accessorio;
- sul procedimento disciplinare;

Ambito di applicazione della Riforma

Costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento cui si **adeguano le amministrazioni territoriali** le disposizioni :

- sul sistema di misurazione e valutazione della performance;
- su merito e premi;
- sulla selettività delle progressioni economiche;
- sulle progressioni in carriera con riserva massima del 50% per il personale interno;
- sull'accesso ai percorsi di alta formazione;
- sul premio di efficienza (quota fino al 30% dei risparmi derivanti dalla riorganizzazione destinata a premiare coloro che hanno partecipato attivamente alla stessa);
- sulle aree funzionali.

I contenuti della Riforma

Il ciclo delle performance

- **Definizione degli obiettivi** (rilevanti, specifici, misurabili, sfidanti, tempificati, condivisi e realizzabili)
- **Misurazione e valutazione** (misurazione delle performance individuale e organizzativa attraverso la valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi)
- **Rendicontazione** (Performance report) ai fini del controllo interno e esterno (compresi i cittadini)

I contenuti della Riforma

Strumenti e tempi del ciclo delle performance (art.10)

Le amministrazioni pubbliche redigono annualmente:

- **entro il 31 gennaio**, un documento programmatico triennale, denominato **Piano della performance** da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori;
- **entro il 30 giugno**, un documento denominato **Relazione sulla performance** che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato.

I contenuti della Riforma

La performance organizzativa misura (art.8):

- l'impatto delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
- l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse finanziarie;
- la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle **PARI OPPORTUNITA'**

I contenuti della Riforma

La performance individuale (art.9):

La performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità 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.

La misurazione e la valutazione svolte dai dirigenti sulla performance individuale del personale sono collegate:

- 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.

Il comma 3 dell'art.9 del Dlgs n.150/09 prevede espressamente che “*nella valutazione di performance individuale non sono considerati i periodi di congedo di maternità, di paternità e parentale*”.

I contenuti della Riforma

I Soggetti della valutazione

- La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche emana le linee guida per adottare i modelli di valutazione sulla base dei requisiti minimi e accredita gli organismi indipendenti di valutazione
- Gli Organismi indipendente di valutazione all'interno delle singole pp.aa. verificano l'adozione del sistema di valutazione e certificano la relazione sulle performance
- Dirigenti sono responsabili della valutazione del personale

I contenuti della Riforma

La Commissione (CIVIT)

- agisce come accompagnatore e catalizzatore della riforma, fornendo, in fase discendente, il *know-how* necessario attraverso linee guide e requisiti minimi, e garantendo, in fase ascendente, la qualità delle risorse umane, un livello di trasparenza elevato (portale della trasparenza) ed una comparabilità delle *performance* (indicatori di andamento gestionale).
- (art 12, comma 5) *favorisce la cultura delle pari opportunità con relativi criteri e prassi applicative.*

I contenuti della Riforma

L'Organismo indipendente (OIV)

- garantisce dall'interno la definizione e l'implementazione dei sistemi di valutazione, nel rispetto dei modelli definiti dall'Autorità. L'organismo indipendente sostituisce i servizi di controllo interno (SECIN), di cui al decreto legislativo n. 286 del 1999, ed esercita, in piena autonomia, le attività inerenti alla misurazione e alla valutazione della performance. Subentra, altresì, ai servizi di controllo interno nell'esercizio delle attività di controllo strategico di cui all'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1999 e riferisce, in proposito, direttamente all'organo di indirizzo politico - amministrativo.
- (Art 14, comma 4) *verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità.*

I contenuti della Riforma

Gli strumenti della Premialità (economici e non):

- **Trattamento accessorio** collegato alla performance individuale e organizzativa
- **Bonus annuale** delle eccellenze
- **Premio annuale** per l'innovazione
- **Progressioni economiche**
- **Progressioni di carriera**
- Attribuzione di **incarichi** di responsabilità
- Accesso a percorsi di **alta formazione** e crescita professionale

Spetta alla contrattazione collettiva definire le modalità attuative dell'erogazione dei premi, nel rispetto della legge, che garantisce il principio di selettività

La definizione di Trasparenza totale

Il comma 1 dell'art. 11, introduce il principio che la trasparenza **costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione.**

La definizione di Trasparenza totale

La norma, dunque, individuando l'accessibilità totale quale livello essenziale delle prestazioni erogate dalle pubbliche amministrazioni, fa rientrare la materia nella potestà legislativa esclusiva esercitata dallo Stato.

Pertanto i principi e gli adempimenti afferenti all'accessibilità totale delle *“informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione”* che la legge dello Stato ha introdotto, e che potrà modificare in futuro, saranno applicabili a tutte le pubbliche amministrazioni, autonomie locali comprese.

Trasparenza e Privacy

La Legge n.15/09 innalza il principio della trasparenza superando anche possibili riserve che scaturiscono dall'applicazione delle norme sulla protezione dei dati personali.

Infatti, l'art. 4, comma 9, della Legge delega, modificando l'art. 19, comma 3, del Codice per la protezione dei dati personali (Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196), stabilisce che *“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”*.

Gli strumenti della Trasparenza

Le amministrazioni devono:

- 1) adottare un **programma triennale per la trasparenza e l'integrità**, da aggiornare annualmente e coinvolgendo le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, in cui indicare le iniziative previste per garantire un adeguato livello di trasparenza, anche sulla base delle linee guida elaborate dalla Commissione di cui all'articolo 13, nonché la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità (art. 11, comma 2); devono essere specificate le modalità, i tempi di attuazione, le risorse dedicate e gli strumenti di verifica dell'efficacia di ogni iniziativa inclusa (art. 11, comma 7).

Gli strumenti della Trasparenza

Le amministrazioni devono:

- 2) **Pubblicare sui siti istituzionali** il risultato dell'attività di individuazione annuale dei servizi erogati agli utenti finali ed intermedi, della contabilizzazione dei costi dei servizi erogati, della differenziazione tra costi effettivi e costi imputati al personale, di ogni servizio erogato, monitorando il loro andamento nel tempo (art. 11, comma 4).

Gli strumenti della Trasparenza

Le amministrazioni devono:

- 3) attuare gli adempimenti relativi alla **creazione e diffusione** nei servizi e negli uffici della posta elettronica certificata così come previsto dal Codice dell'Amministrazione digitale (art. 11, comma 5).

Gli strumenti della Trasparenza

Le amministrazioni devono:

- 4) presentare il “**Piano delle performance**” e la “**Relazione sulla performance**” (previsti dall’art. 10 del decreto legislativo) alle associazioni di consumatori o utenti, ai centri di ricerca e a ogni altro osservatore qualificato, nell’ambito di apposite “Giornate della trasparenza” (art. 11, comma 6).

La “*Relazione sulla performance*” rappresenta il documento di rendicontazione dei risultati raggiunti ed “*evidenzia, a consuntivo, con riferimento all’anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato*”.

Gli strumenti della Trasparenza

Questa previsione è da leggere in combinato disposto con la lettera I), comma 6, dell'articolo 13 dedicato alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, secondo cui l'organo nazionale:

“nel rispetto dell'esercizio e delle responsabilità autonome di valutazione proprie di ogni amministrazione, promuove 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 di cui all'articolo 14 e quelli di controllo interni ed esterni alle amministrazioni pubbliche”.

Gli strumenti della Trasparenza

Le amministrazioni devono :

- 5) **Pubblicare sui siti istituzionali**, in apposita sezione di facile accesso e consultazione denominata “*Trasparenza, valutazione e merito*”, una serie di dati e informazioni relativi sia all'intero ciclo della performance e ai suoi effetti sulla premialità interna, sia all'organizzazione dell'Amministrazione (art. 11, comma 8).

Le possibili criticità

- L'attuazione della Riforma nei vari livelli di Governo, in particolare Regioni ed Enti Locali
- L'adattabilità del modello valutativo nelle diverse realtà istituzionali
 - Le differenze tra realtà piccole ove tutti gli uffici rappresentano un unicum e realtà grandi con ampia ripartizione settoriale, estesa diffusione territoriale degli uffici e numero elevato dei dipendenti
 - La necessità di sottocommissioni valutative e di personale specializzato dell'organismo indipendente
- Il peso della performance individuale ed organizzativa nella valutazione
 - Gli uffici con poco personale e con scarse dotazioni materiali rispetto ad uffici e realtà istituzionali "modello"
 - Il peso della valutazione organizzativa verso il dipendente bravo in un ufficio pieno di fannulloni
 - La valutazione personale ed il mobbing
- La funzione di uffici con particolari funzioni e la *customer satisfaction*