

QUADERNO FORMATIVO N. 6

BREVIARIO SULLA RIFORMA BRUNETTA

I temi principali della riforma sono contenuti nel decreto legislativo 150/2009 di attuazione della legge 15/2009. **Il decreto legislativo prevede:**

un ciclo di gestione della performance, mirato a supportare una valutazione delle amministrazioni e dei dipendenti volta al miglioramento e al riconoscimento del merito;

la selettività nell'attribuzione dei premi;

il rafforzamento delle responsabilità dirigenziali e la riforma della contrattazione collettiva, volta a chiarire gli ambiti di competenza rispettivi dell'amministrazione e della contrattazione;

una procedura semplificata per le sanzioni disciplinari, con la definizione di un catalogo di infrazioni particolarmente gravi assoggettate al licenziamento.

Per ogni tema troverai una descrizione approfondita, nonché gli articoli di riferimento del decreto legislativo.

PERFORMANCE

Il decreto legislativo 150/2009 consente alle amministrazioni pubbliche di organizzare il proprio lavoro in un'ottica di miglioramento continuo. A questo fine, è prevista l'introduzione di un ciclo generale di gestione della performance. Per produrre un miglioramento tangibile e garantire una trasparenza dei risultati, il ciclo di gestione della performance offre alle amministrazioni un quadro di azione che realizza il passaggio dalla logica dei mezzi (input) a quella dei risultati (output ed outcome).

Per facilitare questo passaggio, il decreto definisce le seguenti azioni:

Le amministrazioni redigono un Piano triennale di performance, nel quale vengono elencati gli obiettivi strategici e quelli operativi, nonché le azioni specifiche di miglioramento. L'obbligo di fissare obiettivi misurabili e sfidanti su varie dimensioni di performance (efficienza, customer

satisfaction, modernizzazione, qualità delle relazioni con i cittadini), costituisce una delle sfide della riforma, perché mette il cittadino al centro della programmazione (customer satisfaction) e della rendicontazione (trasparenza);

Annualmente, le amministrazioni presentano una relazione sui risultati conseguiti, evidenziando gli obiettivi raggiunti e motivando gli scostamenti, il tutto nel rispetto del principio di trasparenza che implica il coinvolgimento di cittadini e stakeholders in momenti di incontro chiamati "le Giornate della Trasparenza";

Una correlazione forte tra performance delle organizzazioni e performance dei dirigenti e dei dipendenti. In sintesi, non si possono avere amministrazioni scarse e dirigenti e dipendenti eccellenti. È importante rilevare che il decreto prevede che gli obiettivi possano essere assegnati anche a più dipendenti, in modo tale da garantire uno spirito di coesione ed un lavoro di squadra laddove i processi amministrativi coinvolgono più strutture all'interno di una stessa amministrazione.

A sostegno di questo nuovo concetto, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche predisporrà ogni anno una graduatoria di performance delle singole amministrazioni statali su almeno tre livelli di merito, in base ai quali la contrattazione collettiva nazionale ripartirà le risorse premiando le migliori strutture e alimentando una sana competizione.

VALUTAZIONE

La valutazione delle performance organizzative ed individuali è una tappa fondamentale del ciclo di gestione della performance istituito dal decreto legislativo 150/2009. Le novità del decreto in merito alla valutazione si ispirano alle migliori pratiche a livello internazionale, prendendo spunto in particolare dei modelli sviluppati in Canada, Francia, Portogallo, Regno Unito e Spagna.

Valutazione delle organizzazioni:

I sistemi di valutazione esistenti confinan le amministrazioni in una logica auto-referenziale. Per uscire da questa logica, il decreto legislativo prevede l'utilizzo di modelli di misurazione e di valutazione riconosciuti e validati dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche. Con regole condivise e modelli paragonabili, la valutazione diventa funzionale alla trasparenza e al miglioramento. Le amministrazioni potranno guardarsi intorno e verificare se già operano bene o se potrebbero fare meglio.

Valutazione dei dirigenti e dei dipendenti:

La valutazione dei dirigenti e dei dipendenti si basa su due elementi strettamente collegati: il raggiungimento degli obiettivi e le competenze dimostrate. Un cospicuo lavoro di identificazione delle competenze attende le amministrazioni. Tale impegno dovrà essere definito in fase di programmazione, perché i dipendenti devono sapere su quali competenze chiave verranno valutati. Questo sistema implica la partecipazione di tutti,

dirigenti e dipendenti, al processo di miglioramento e di trasparenza che caratterizza la riforma.

Associando la performance organizzativa a quella individuale, si ricollega inevitabilmente la valutazione delle organizzazioni a quella dei dirigenti e dei dipendenti, anche ai fini della premialità. Oggi succede molto spesso che amministrazioni con scarsi rendimenti abbiano dirigenti e dipendenti che percepiscono il 100% delle indennità collegate alla performance individuale. I modelli di valutazione validati dalla Commissione, nonché gli Organismi indipendenti di valutazione all'interno di ciascuna amministrazione, dovranno far sì che ciò non accada più. Per questo motivo, il decreto legislativo 150/2009 prevede, in caso di sistemi non adeguati, il divieto di erogazione dell'indennità di risultato ai dirigenti responsabili.

TRASPARENZA

Il decreto legislativo 150/2009 rafforza ulteriormente le disposizioni sulla trasparenza nelle pubbliche amministrazioni, attraverso tre elementi principali:

l'obbligo, per le amministrazioni, di predisporre una apposita sezione sul proprio sito internet, che contiene tutte le informazioni concernenti l'organizzazione, gli andamenti gestionali, l'utilizzo delle risorse per il perseguimento dei risultati, nonché l'attività di misurazione e valutazione. Questo obbligo mira a favorire forme diffuse di controllo interno ed esterno, anche da parte del cittadino;

l'adozione, per ogni amministrazione, di un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da pubblicare online;

la creazione, presso la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di un portale che raccoglie tutte le iniziative delle amministrazioni pubbliche nell'ambito dei due punti sopraelencati.

FOCUS SULL'OPERAZIONE TRASPARENZA

La trasparenza dell'azione pubblica è al centro dell'attività del Governo. L'iniziativa del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione relativa alla pubblicazione dei dati sull'assenteismo ne è un esempio. Il Piano industriale è all'origine di nuove disposizioni normative relative alla trasparenza nell'ambito della legge n. 69 del 18 giugno 2009 ("Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile"). L'articolo 21 della legge n. 69 prevede:

l'obbligo per le amministrazioni di pubblicare nel proprio sito internet le retribuzioni annuali, i curricula vitae, gli indirizzi di posta elettronica e i numeri telefonici ad uso professionale dei dirigenti e dei segretari comunali e provinciali, nonché di rendere pubblici, con lo stesso sistema, i tassi di assenza e di maggiore presenza del personale, distinti per uffici di livello dirigenziale;

l'obbligo, per la singola amministrazione o società che conferisca nel medesimo anno allo stesso soggetto incarichi che superino il limite massimo, di assegnare l'incarico secondo i principi del merito e della trasparenza, dando adeguatamente conto, nella motivazione dell'atto di conferimento, dei requisiti di professionalità e di esperienza del soggetto in relazione alla tipologia di prestazione richiesta e alla misura del compenso attribuito.

Per supportare le amministrazioni negli adempimenti relativi all'attuazione della norma, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha emanato la circolare n. 3/2009 e predisposto, sul proprio sito, la guida dettagliata per la procedura di compilazione online dei curricula.

L'obiettivo dichiarato è non solo quello di rendere pubblici i dati per favorire la trasparenza, ma anche quello di rendere omogenee le informazioni richieste alle amministrazioni dalla nuova legge, standardizzando i dati da pubblicare.

Questa iniziativa non serve di certo a fornire una soddisfazione meramente morale a dirigenti e funzionari bravi e solerti, ma costituisce una sorta di sperimentazione del nuovo concetto che è stato introdotto a livello legislativo: stabilire regole certe per misurare la produttività negli uffici pubblici, premiando con riconoscimenti economici e di carriera chi lavora con impegno e competenza.

NUOVI SOGGETTI

Il decreto legislativo 150/2009 introduce due nuovi soggetti che svolgono un ruolo fondamentale nel cambio di marcia richiesto dalla riforma. Nuovi soggetti e nuove funzioni ispirate alle evoluzioni recenti in numerosi Paesi.

Gli Organismi indipendenti di valutazione sono soggetti interni alle amministrazioni; devono aiutare a pianificare meglio, lavorare meglio, rendicontare meglio e premiare i più bravi nel rispetto della trasparenza. Questo richiede specifiche competenze. Ecco perché i membri di questi organismi devono essere selezionati in base alle competenze e all'esperienza, ed i loro curricula pubblicati online.

La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche offre un supporto alle amministrazioni e agli Organismi indipendenti di valutazione. La Commissione si configura allo stesso tempo come un centro di eccellenza che fornisce linee guida e metodologie, e come un garante della trasparenza, raccogliendo tutte le informazioni sulla performance, la valutazione e la premialità nelle amministrazioni pubbliche. Una funzione fondamentale per concretizzare gli obiettivi della riforma, che richiede autorevolezza e personale specializzato. Ecco perché occorre istituire una Commissione indipendente, composta da membri con comprovate competenze, nei settori attinenti alla riforma.

Il decreto legislativo prevede inoltre l'ampliamento dei poteri dell'Ispettorato per la Funzione Pubblica (articolo 71), in particolare per quanto riguarda la collaborazione con la Guardia di Finanza e le verifiche sul corretto conferimento degli incarichi e sull'esercizio dei poteri disciplinari.

COMMISSIONE

CiVIT, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche è un nuovo soggetto istituito dal decreto legislativo 150/2009, al quale è assegnato un triplice compito di indirizzo, di coordinamento e di sovrintendenza. Questi compiti servono a garantire sia una efficace valutazione, sia un adeguato livello di trasparenza delle amministrazioni.

I COMPITI DELLA COMMISSIONE

Indirizzare

Passare da una logica di adempimento ad una logica di risultati presuppone l'acquisizione, da parte delle amministrazioni, di strumenti metodologici idonei ed in linea con le migliori pratiche internazionali. La Commissione ha il compito di fornire alle amministrazioni gli strumenti necessari per svolgere in modo indipendente le proprie funzioni di valutazione e di rispetto della trasparenza.

A questo fine, la Commissione predispone le linee guida necessarie per attuare il ciclo di gestione della performance che ogni amministrazione dovrà mettere in atto per garantire servizi migliori ai cittadini. In sintesi, si tratta di aiutare le amministrazioni a definire obiettivi di miglioramento che siano direttamente collegati ai bisogni dei cittadini, ad individuare sistemi di misurazione e di valutazione incentrati su quello che conta veramente per il cittadino, nonché a definire un Piano di trasparenza che garantisca al cittadino l'accesso a tutte le informazioni riguardanti i servizi e l'organizzazione.

Infine, presso la Commissione è istituita la Sezione per l'integrità nelle amministrazioni pubbliche con la funzione di favorire la diffusione della legalità e della trasparenza, e di sviluppare interventi a favore della cultura dell'integrità. Se le "regole del gioco" sono definite da un singolo soggetto, i risultati diventano comparabili e l'informazione al cittadino diventa più attendibile.

Coordinare

Raccogliendo, in un portale informatico, i risultati della valutazione delle singole amministrazioni, la Commissione sarà in grado di identificare i veri bisogni delle amministrazioni.

Questo compito serve anche ad assicurare la massima trasparenza, perché i cittadini potranno non solo sapere cosa ha fatto la PA per loro, ma anche se una data amministrazione lo ha fatto meglio, peggio o come altre amministrazioni.

Confrontando i risultati ed offrendo supporto tecnico alle amministrazioni, la Commissione aiuterà concretamente a fare il salto di qualità necessario per rispondere alle attese del cittadino. A questo fine la Commissione definisce un programma di sostegno a progetti innovativi e sperimentali, concernenti il miglioramento della performance attraverso le funzioni di misurazione, valutazione e controllo.

Sovrintendere

La Commissione non ha poteri sanzionatori nei confronti delle pubbliche amministrazioni, ma il suo compito è di assicurarsi che le amministrazioni attuino la riforma e che ciò abbia un impatto sui sistemi premianti. A questo fine, l'effettiva attuazione del principio di trasparenza funge da sistema di controllo.

Al fine di assicurare l'attuazione della riforma, la Commissione dovrà svolgere tre compiti importanti

verificare la corretta predisposizione del Piano e della Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali e, a campione, analizzare quelli degli Enti territoriali, formulando osservazioni e specifici rilievi;

fornire una graduatoria di performance delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali. Questa graduatoria servirà a definire la ripartizione delle risorse destinate a premiare il merito in funzione del livello di performance raggiunto;

definire i requisiti per la nomina dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione nominati in ciascuna amministrazione.

CHI COMPONE LA COMMISSIONE

La Commissione è un organo composto da cinque membri, scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione, con comprovate competenze in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico che in quello privato in tema di servizi pubblici, management, misurazione della performance, nonché di gestione e valutazione del personale.

Questo collegio sarà supportato da una struttura operativa snella (30 persone) che potrà avvalersi dell'esperienza di 10 esperti sui temi della misurazione e della valutazione della performance, e della prevenzione e la lotta alla corruzione.

TRASPARENZA DELLA COMMISSIONE

L'operato della Commissione è trasparente: tutte le sue attività saranno rese pubbliche attraverso il suo portale informatico.

Inoltre, ispirandosi agli esempi europei ed internazionali, è prevista, dopo cinque anni, una valutazione indipendente dell'operato della Commissione.

Questa valutazione, con le eventuali raccomandazioni sull'efficacia dell'operato della Commissione e sull'adeguatezza della sua struttura, sarà resa pubblica e sarà trasmessa al Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione.

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE L'ARTICOLO 14 DEL DECRETO LEGISLATIVO 150/2009

Il decreto legislativo 150/2009 prevede l'integrazione dei vigenti organismi di controllo in una struttura denominata "Organismo Indipendente di Valutazione della Performance" (OIVP).

Ogni amministrazione deve dotarsi di un tale organismo, composto da uno a tre membri nominati dal vertice politico-amministrativo previo parere

della Commissione. L'OIVP avrà il sostegno di una struttura tecnica il cui responsabile deve possedere requisiti professionali attestati.

L'APPROCCIO ALLA RIDEFINIZIONE DEGLI ORGANISMI DI CONTROLLO

La ridefinizione degli organismi di controllo interno si basa sul seguente principio: in qualsiasi organizzazione, pubblica o privata, non esiste una pianificazione perfetta, che va controllata solo a fine anno. Esiste invece la necessità di rispondere tempestivamente all'evoluzione del contesto nel quale agiscono le organizzazioni.

In effetti, la pianificazione perfetta potrebbe solo esistere in un mondo dove non succede nulla (né terremoti, né elezioni, né crisi economica), dove la tecnologia non evolve e i cittadini non manifestano nuove aspirazioni. Se la pianificazione perfetta non esiste, ciò significa che si deve puntare alla miglior pianificazione possibile (con obiettivi concreti e misurabili) e dotarsi di una capacità di reazione in corso d'opera per "correggere il tiro" attraverso un monitoraggio costante.

In ogni amministrazione, il compito degli OIVP è quindi quello di assicurare le condizioni necessarie per la corretta attuazione del ciclo di gestione della performance. Si tratta di una responsabilità di primo piano nell'attuazione della riforma. Questa responsabilità non si sostituisce però a quella dei dirigenti, ai quali spetta la valutazione dei dipendenti.

CARATTERISTICHE E FUNZIONI DEGLI ORGANISMI INDIPENDENTI DI VALUTAZIONE

Indipendenti e competenti

L'indipendenza di giudizio di questi nuovi organi è una condizione fondamentale. La legge prevede quindi per i membri degli OIVP l'incompatibilità con incarichi elettivi e con nomine o consulenze per conto di partiti politici e di organizzazioni sindacali. Questa limitazione vale al momento della nomina e per i tre anni precedenti la designazione.

Una indipendenza necessariamente correlata alla responsabilità: si prevede, nel decreto legislativo 150/2009, che i sistemi premianti non siano erogati qualora l'Organismo non assolva i suoi compiti.

I compiti, nonché le responsabilità degli OIVP, sono tali da richiedere professionalità e competenze specifiche, che dovranno essere sottoposte a parere da parte della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche.

Garantire le regole del gioco

L'OIVP garantisce che vengano utilizzate in modo corretto le linee guida fornite dalla Commissione su come pianificare, cosa e come misurare, cosa e come valutare.

L'OIVP svolge un ruolo importante sugli esiti della valutazione, nella misura in cui propone all'organo di indirizzo politico-amministrativo la graduatoria sulla valutazione dei dirigenti di vertice e garantisce per l'intera amministrazione che l'attribuzione dei premi sia stata eseguita nel rispetto

del principio del merito. In questo senso, l'OIVP è chiamato a validare la Relazione di performance presentata ogni anno dalle amministrazioni. Questo passaggio è imprescindibile per l'accesso ai sistemi premianti. Sul versante della trasparenza, l'OIVP garantisce che gli obblighi di trasparenza (Piano triennale, sito web) siano assolti dalle amministrazioni. Se questo non viene fatto, è previsto il divieto di erogazione dei sistemi premianti.

Dialogare

Se qualcosa non funziona nel sistema, l'OIVP lo deve riferire tempestivamente ai primi responsabili della performance, cioè i dirigenti e il vertice politico-amministrativo. Come già sottolineato, gli imprevisti succedono. Non si tratta di controllare per punire, ma si tratta in questa fase, di "correggere il tiro". Questo ruolo deve essere interpretato come quello di un "consulente interno" che accompagna l'amministrazione nel percorso di miglioramento. Di fronte a questa esigenza di un confronto costruttivo con i dirigenti responsabilizzati, occorre che l'Organismo abbia l'autorevolezza necessaria per essere ascoltato.

L'OIVP deve in ogni caso sottoporre regolarmente al vertice politico-amministrativo una fotografia chiara sull'andamento della performance, cioè su come l'amministrazione sta operando per raggiungere gli obiettivi. Questa funzione di controllo strategico si ricollega ai nuovi obblighi del vertice politico-amministrativo previsto all'articolo 15 del decreto legislativo 150/2009.

Al fine di valutare l'impatto del nuovo sistema di misurazione e di valutazione, gli OIVP devono curare ogni anno un'indagine sul benessere lavorativo. Queste informazioni sono utili per rafforzare il dialogo in seno alle amministrazioni, condizione necessaria al raggiungimento degli obiettivi.

Riferire

A volte le cose non funzionano perché c'è un problema di responsabilità (dirigenziale o meno) o di trasparenza. In questi casi l'OIVP deve riferire tali disfunzioni sia alla Commissione, sia alla Corte dei Conti, sia all'Ispettorato della Funzione Pubblica. Questa è una novità della riforma che si ispira al principio di trasparenza.

PREMIALITA'

Una delle grandi novità della riforma è la forte accentuazione della selettività nell'attribuzione degli incentivi economici e di carriera, in modo da premiare i capaci e i meritevoli, incoraggiare l'impegno sul lavoro e scoraggiare comportamenti di segno opposto.

Si intende così segnare una inversione di rotta rispetto alla generale tendenza alla distribuzione a pioggia dei benefici che da decenni ha prevalso, attraverso la contrattazione integrativa, in palese contraddizione con gli obiettivi dichiarati delle riforme precedenti.

Il decreto legislativo fissa in materia una serie di principi nuovi e solo parzialmente derogabili dai contratti collettivi: per esempio che non più del 30 % dei dipendenti di ciascuna amministrazione potrà comunque

beneficiare del trattamento accessorio nella misura massima prevista dal contratto e che a essi sarà in ogni caso erogato il 50 % delle risorse destinate alla retribuzione incentivante.

Inoltre, vengono previste forme di incentivazione aggiuntive per il riconoscimento dell'eccellenza e per i progetti innovativi; si legano strettamente a criteri meritocratici le progressioni economiche, che rappresentano nel pubblico l'equivalente dei "superminimi" del privato; si prevede l'accesso dei dipendenti migliori a percorsi di alta formazione per favorire la crescita professionale.

Le risorse per gli incentivi saranno in buona parte alimentate dai risparmi di gestione conseguiti con la riduzione delle assenze, la semplificazione e la digitalizzazione dei procedimenti, e l'eliminazione della carta. Ciò che si economizza da una parte va anche reinvestito dall'altra, a tutto vantaggio del miglioramento delle condizioni di lavoro.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica vigilerà sulla salvaguardia del principio di selettività, definito nella legge 15/2009 e ribadito nel decreto legislativo 150/2009.

DIRIGENZA

In attuazione del principio di delega contenuto nella legge n.15 del 4 marzo 2009, il decreto legislativo 150/2009 definisce un sistema più rigoroso di responsabilità dei dirigenti pubblici. Sebbene i contratti collettivi nazionali di lavoro disciplinano i rapporti sindacali e gli istituti della partecipazione, resta in ogni caso ferma la responsabilità del dirigente ed il suo potere di organizzazione e di gestione delle risorse umane.

I dirigenti, fra l'altro, diventano finalmente i veri responsabili dell'attribuzione dei trattamenti economici accessori in quanto ad essi compete la valutazione della performance individuale di ciascun dipendente, secondo criteri certificati dal sistema di misurazione e di valutazione. La nuova normativa valorizza dunque la figura del dirigente, il quale avrà a disposizione reali e concreti strumenti per operare e sarà sanzionato, anche economicamente, qualora non svolga efficacemente il proprio lavoro.

Tra gli interventi che caratterizzano il nuovo assetto della dirigenza sono da segnalare, inoltre, il riordino della disciplina del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia. Si regola quindi il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione, in ambito amministrativo, dell'indirizzo politico.

Vengono infine fissate nuove procedure per l'accesso alla dirigenza: si prevede che l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene per concorso pubblico di secondo grado per titoli ed esami. Tali concorsi sono indetti dalle singole amministrazioni per il 50 % dei posti calcolati con riferimento a quelli che si rendono disponibili ogni anno per la cessazione dal servizio dei soggetti incaricati.

CONTRATTAZIONE

Riguardo alla contrattazione collettiva, nazionale ed integrativa, il decreto legislativo 150/2009 dà vita a un processo di convergenza non solo normativo, ma anche sostanziale, con il settore privato. La valutazione delle performance individuali e collettive e la trasparenza degli atti, delle valutazioni e dei risultati sostituiscono la concorrenza di mercato quali efficaci stimoli esterni al miglioramento continuo di processi e servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni.

La tecnica giuridica prescelta per riformare la normativa sulla contrattazione è quella della novellazione del decreto legislativo n.165 del 30 marzo 2001, che costituisce il riferimento normativo fondamentale sulla contrattazione collettiva di categoria e integrativa del lavoro pubblico.

Sempre ai fini di un rafforzamento della convergenza sostanziale con il settore privato, le norme rispondono alla necessità di costituire il dirigente come rappresentante del datore di lavoro pubblico (identificato in modo ampio nei cittadini-utenti e nei contribuenti), e quindi alla necessità di ribadire i poteri del dirigente in quanto responsabile della gestione delle risorse umane e della qualità e quantità del prodotto delle pubbliche amministrazioni, indicando chiaramente, in risposta allo specifico principio di delega contenuto nella legge n.15 del 4 marzo 2009, quali materie rientrano nell'ambito della contrattazione e quali no.

A tale finalità, del resto, risponde il principio della inderogabilità della legge da parte della contrattazione, a meno di specifica indicazione della legge stessa, posto dal legislatore in apertura della legge n. 15/2009 a tutela della normativa e dell'autonomia e responsabilità dirigenziale nei confronti dell'invasione di una contrattazione eccedente i limiti della legge nella pratica degli anni recenti.

Le nuove disposizioni creano un legame forte tra contrattazione decentrata, valutazione e premialità: in particolare, viene rafforzato, in coerenza con il settore privato, il condizionamento della contrattazione decentrata, e quindi della retribuzione accessoria, all'effettivo conseguimento di risultati programmati e di risparmi di gestione.

La previsione di uno stretto collegamento tra retribuzione premiale, obiettivi contrattati e risultati effettivamente conseguiti, peraltro, trae alimento dal processo di riorganizzazione degli atti di programmazione degli obiettivi, che trova esplicitazione e trasparenza al pubblico nel Piano triennale della performance che ogni amministrazione è tenuta a redigere e pubblicare online. In accordo con il principio di delega sulla riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione, ferma restando la competenza della contrattazione collettiva per l'individuazione della relativa composizione, il decreto fissa a due il numero dei comparti di contrattazione.

L'ARAN stessa viene rafforzata prevedendo che il Presidente sia nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previo parere favorevole delle competenti Commissioni parlamentari.

Il Presidente rappresenta l'Agenzia, coordina il Comitato di indirizzo e controllo ed è scelto fra esperti, anche estranei alla pubblica

amministrazione, nel rispetto di stringenti disposizioni riguardanti le incompatibilità.

Il Presidente viene coadiuvato da un collegio di indirizzo e controllo, che ha il compito di coordinare la strategia negoziale e di assicurarne l'omogeneità, assumendo la responsabilità per la contrattazione collettiva e verificando che le trattative si svolgano in coerenza con le direttive contenute negli atti di indirizzo. Il Collegio è costituito da 4 membri scelti tra esperti di riconosciuta competenza.

SANZIONI DISCIPLINARI

Il sistema introdotto dal decreto legislativo 150/2009, ma già riscontrabile in precedenti interventi legislativi collegati alle azioni previste dal Piano industriale, mira a precisare tre aspetti del rapporto di lavoro:

cosa succede se i dirigenti non attuano le nuove disposizioni collegate a tutti i temi della riforma (misurazione, valutazione, trasparenza, tempi dei procedimenti, ecc.);

cosa succede in caso di omissione o di ripetuto scarso rendimento;

cosa succede in caso di dolo, di colpa grave o di danni arrecati all'erario.

Il decreto legislativo 150/2009 raccoglie in un quadro unitario questi tre aspetti, definendo le seguenti disposizioni:

In primo luogo, si è provveduto ad una semplificazione dei procedimenti sanzionatori e ad un incremento della loro funzionalità, attraverso: l'estensione dei poteri del dirigente della struttura in cui il dipendente lavora; la riduzione e la perentorietà dei termini; il potenziamento dell'istruttoria; l'abolizione dei collegi arbitrali di impugnazione; la previsione della validità della pubblicazione online del codice disciplinare dell'amministrazione.

Viene poi disciplinato in modo innovativo il rapporto fra procedimento disciplinare e procedimento penale, limitando ai soli procedimenti disciplinari più complessi la possibilità di sospenderli in attesa del giudizio penale e prevedendo, peraltro, che i procedimenti disciplinari non sospesi siano riaperti, se vi è incompatibilità con il sopravvenuto giudicato penale.

Per i casi di false attestazioni di presenze o di falsi certificati medici sono introdotte sanzioni molto incisive, anche di carattere penale, non soltanto nei confronti del dipendente, ma altresì del medico eventualmente corresponsabile. Per esigenze di certezza e di omogeneità di trattamento viene definito un catalogo di infrazioni particolarmente gravi assoggettate al licenziamento, che potrà essere ampliato, ma non diminuito, dalla contrattazione collettiva.

AZIONE COLLETTIVA

Il secondo decreto di attuazione dell'articolo 4 della legge n.15 del 4 marzo 2009 introduce l'azione collettiva per la tutela giudiziale nei confronti delle inefficienze delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi.

L'idea portante ed innovativa è quella di legare la soddisfazione della pretesa avanzata da uno o più cittadini al promovimento di un controllo

esterno di tipo giudiziale sul rispetto, da parte delle pubbliche amministrazioni, degli standard (di qualità, di economicità, di tempestività) loro imposti. Si garantisce così una elevata performance delle strutture pubbliche nei confronti di tutta la collettività.

Si tratta di fornire ai cittadini destinatari dei servizi un nuovo strumento di tutela che favorisce il rispetto della trasparenza. In particolare, si introduce la possibilità di commissariare le amministrazioni inadempienti, in caso di persistente inottemperanza, con la previsione sia di decurtazioni stipendiali automatiche in capo ai soggetti responsabili dell'inefficienza, sia di idonee forme di pubblicità del procedimento giurisdizionale e della sentenza, per potenziare la funzione di deterrenza della nuova azione.

CITTADINO E IMPRESA

La riforma della PA pone l'utente (cittadino o impresa) al centro del nuovo quadro di attività delle amministrazioni pubbliche.

Le nuove norme contenute nel decreto legislativo 150/2009 ti garantiscono:

Più trasparenza:

le amministrazioni rendono accessibili e pubblicano sul proprio sito internet tutte le informazioni concernenti l'organizzazione, gli andamenti gestionali, l'utilizzo delle risorse per il perseguimento dei risultati, l'attività di misurazione e valutazione, per consentire forme diffuse di controllo interno ed esterno (anche da parte del cittadino);

le amministrazioni adottano un programma triennale per la trasparenza e l'integrità;

le amministrazioni provvedono ad allestire, sul proprio sito istituzionale, una apposita pagina web dedicata al Programma di trasparenza e integrità, che consente al cittadino di capire cosa fanno le amministrazioni per migliorare i servizi e l'accesso alle informazioni.

Più partecipazione:

attraverso i sistemi di rilevazione della customer satisfaction, gli utenti potranno esprimere il proprio giudizio sulla qualità del servizio ottenuto, in sede, via telefono oppure via internet. Con le "Giornate della Trasparenza", si potrà anche interagire con le amministrazioni per definire insieme nuovi e migliori servizi.

Più attenzione:

le amministrazioni saranno valutate sulla propria capacità di offrire servizi migliori, nonché sulla propria capacità di interagire con gli utenti per definire servizi efficaci di attenzione all'utenza. Il sistema premiante per il personale delle amministrazioni si basa anche sulla valutazione della qualità di questa attenzione.

ALCUNE INIZIATIVE CORRELATE

Diverse iniziative promosse dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione hanno aperto la strada a questo nuovo quadro di rapporti tra cittadini e imprese e la PA:

Linea Amica è il call center (Numero Verde 803001) che risponde ai quesiti dei cittadini, sui servizi erogati dalla PA.

Reti Amiche facilita l'accesso dei cittadini-clienti alla PA e riduce i tempi di attesa. Si moltiplicano i punti di accesso grazie alla collaborazione tra Stato e privati che dispongono di reti in contatto continuo e quotidiano con milioni di clienti.

La PEC (Posta elettronica certificata) assegna a un messaggio di posta elettronica lo stesso valore di una tradizionale raccomandata con avviso di ricezione. In questo modo si riducono i tempi di disbrigo delle pratiche e i costi di produzione dei servizi. Ogni cittadino potrà utilizzare la PEC per dialogare in modo sicuro, esclusivo e non oneroso con la PA.

Mettiamoci la faccia promuove la customer satisfaction attraverso l'utilizzo di interfacce c.d. emozionali (emoticon) per raccogliere in tempo reale il giudizio del cittadino-utente sul servizio ricevuto e disporre di una descrizione sintetica della percezione degli utenti. L'iniziativa sollecita le amministrazioni a utilizzare questa modalità di rilevazione della qualità percepita, per intervenire con tempestività sui disservizi.

Operazione Trasparenza, collegata alla legge n. 69 del 18 giugno 2009, la quale impone, che tutte le pubbliche amministrazioni debbano rendere note, attraverso i propri siti internet, alcune informazioni relative ai dirigenti (curriculum vitae, retribuzione, recapiti istituzionali) e i tassi di assenza e di presenza del personale, aggregati per ciascun ufficio dirigenziale.

DIPENDENTE PUBBLICO

Il decreto legislativo 150/2009 prevede, per i dipendenti pubblici, numerosi cambiamenti nel rapporto di lavoro.

Dalla performance organizzativa a quella individuale

Il decreto estende la valutazione delle performance a tutti i dipendenti pubblici, e non più solo ai dirigenti. Il decreto prevede inoltre un collegamento diretto tra la programmazione delle performance organizzative e quella delle performance individuali. Ogni dipendente potrà dunque ricollegare in modo più chiaro il proprio contributo agli obiettivi di performance della struttura organizzativa.

Valutazione oggettiva su obiettivi e competenze

Il sistema di misurazione e di valutazione che sarà adottato da ogni amministrazione dovrà prevedere anche le competenze da valutare per ogni dipendente, nonché i livelli di performance da raggiungere. Questa valutazione sarà la base per l'erogazione dei sistemi premianti previsti dal decreto.

La garanzia di un sistema di valutazione trasparente

Gli organismi indipendenti di valutazione dovranno certificare gli esiti della valutazione, in base al rispetto delle regole previste dal sistema di misurazione e di valutazione. Non ci possono essere sorprese per i dipendenti e i dirigenti perché sapranno ogni anno su quali obiettivi e su quali competenze saranno valutati.

Selettività dei sistemi premianti

Al fine di dare concretezza allo sforzo di valutazione ed al riconoscimento del merito, il decreto legislativo 150/2009 prevede una distribuzione in livelli di performance differenziati che garantiscono la selettività nell'erogazione dei premi e delle indennità. La graduatoria è stilata a livello dell'organizzazione sia per i dirigenti sia per i dipendenti. Non si tratta quindi di istigare una competizione all'interno di ogni servizio, bensì di supportare un processo di miglioramento per l'intera organizzazione. Spetta all'Organismo indipendente di valutazione, sulla base delle risultanze del sistema di misurazione e di valutazione, compilare la graduatoria di performance sia per i dirigenti che per i dipendenti.

Riconoscere il merito con vari strumenti

I sistemi premianti previsti dal decreto legislativo 150/2009, consentono ai dipendenti di distinguersi non solo per l'elevato livello di qualità del proprio contributo, ma anche per la partecipazione a progetti di innovazione all'interno dei propri uffici. Sono previsti inoltre percorsi di alta formazione e di crescita professionale per i dipendenti più meritevoli.

Nuove regole per l'accesso alla dirigenza

L'accesso alla prima fascia nelle amministrazioni statali e negli Enti pubblici non economici si farà per concorso pubblico per titoli ed esami, indetto dalle singole amministrazioni per il 50% dei posti disponibili. I vincitori del concorso dovranno compiere un periodo di formazione di almeno 6 mesi presso gli uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale.

Sanzioni disciplinari

Le procedure riguardanti l'applicazione di sanzioni sono state semplificate e la portata delle sanzioni è stata rafforzata. Per esigenze di certezza e di omogeneità di trattamento viene definito un catalogo di infrazioni particolarmente gravi assoggettate al licenziamento, che potrà essere ampliato, ma non diminuito, dalla contrattazione collettiva.

Un nuovo quadro per le pari opportunità

Il decreto legislativo 150/2009 inserisce il tema delle pari opportunità proprio all'interno del quadro di performance delle amministrazioni pubbliche. Tra i vari aspetti della performance, verrà valutato anche l'impatto delle politiche di pari opportunità all'interno delle organizzazioni. Inoltre, le amministrazioni dovranno illustrare all'interno della Relazione annuale di performance il piano di pari opportunità nonché i risultati raggiunti.

Assenze per malattia

Il decreto legislativo 150/2009 introduce importanti novità, quali l'invio obbligatorio dei certificati medici per via telematica (all'INPS e all'Amministrazione di appartenenza del dipendente), la definizione con decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione delle fasce orarie di reperibilità del lavoratore, ed infine la responsabilità del dirigente della struttura in cui il dipendente lavora in merito all'applicazione di tutte le disposizioni che prevengono e contrastano le condotte assenteistiche.

ALCUNE INIZIATIVE CORRELATE

Il nuovo quadro definito dalla riforma si ricollega ad altre iniziative promosse dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione:

Riduzione delle assenze: il Ministro ha promosso, fin dai primi mesi del proprio mandato, iniziative di carattere normativo (confluite nel D.L. 112/2008, convertito nella legge 133/2008), che hanno fortemente disincentivato il ricorso opportunistico alle assenze per malattia. Ha inoltre predisposto, in collaborazione con l'Istat, una indagine statistica con cui rilevare mensilmente il comportamento dei dipendenti pubblici, valutando così l'impatto della norma che rende più severa la disciplina delle assenze per malattia. I dati mensili sono pubblicati sul sito www.innovazionepa.it

Permessi (legge 104/92): al fine di garantire i diritti dei disabili e di contrastare l'abuso dell'utilizzo dei permessi concessi ai dipendenti pubblici nell'ambito della legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate, il Foromez, su richiesta del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, ha effettuato una rilevazione che ha evidenziato un utilizzo abusivo dei permessi. La rilevazione servirà di base per l'adozione di provvedimenti correttivi alla legge.

Operazione Trasparenza, collegata alla legge n. 69 del 18 giugno 2009, la quale impone, che tutte le pubbliche amministrazioni debbano rendere note, attraverso i propri siti internet, alcune informazioni relative ai dirigenti (curriculum vitae, retribuzione, recapiti istituzionali) e i tassi di assenza e di presenza del personale, aggregati per ciascun ufficio dirigenziale.

Progetto Nido PA riguarda la creazione di asili nido all'interno delle amministrazioni.

Oltre che ai figli dei dipendenti pubblici, i nuovi asili nido saranno aperti anche alle esigenze del territorio, in modo da creare una rete di servizi per tutte le famiglie italiane.

AMMINISTRAZIONE

Il decreto legislativo 150/2009 prevede una serie di adempimenti per le pubbliche amministrazioni, che possiamo suddividere in 3 categorie principali:

1. Valutazione della performance:

Le amministrazioni dovranno adottare un Piano triennale della performance nel quale saranno indicati gli obiettivi, le risorse correlate, nonché gli indicatori di rendimento, secondo metodologie predisposte dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche.

Le amministrazioni dovranno adottare un sistema di misurazione e valutazione della performance in base alle linee guide definite dalla Commissione.

Le amministrazioni dovranno dotarsi di un Organismo indipendente di valutazione, che certifica il sistema di misurazione e di valutazione e funge da garante sulla corretta applicazione del sistema.

Ogni anno le amministrazioni dovranno redigere e pubblicare online la loro Relazione sulla performance.

Alla fine di ogni esercizio di valutazione, le amministrazioni sono responsabili dell'assegnazione del bonus delle eccellenze nonché del premio annuale per l'innovazione, due nuovi strumenti previsti dal decreto per diversificare il riconoscimento del merito.

2. Obblighi di trasparenza:

Le amministrazioni adottano un Piano triennale specifico per promuovere la trasparenza e l'integrità. Il Piano contiene le azioni che l'amministrazione intende svolgere per assicurare un livello adeguato di trasparenza;

Le amministrazioni pubblicano sul proprio sito internet, in una apposita sezione, il programma triennale per la trasparenza e l'integrità;

Le amministrazioni presentano il proprio Piano e la propria Relazione sulla performance nell'ambito di apposite giornate della trasparenza, al fine di confrontarsi con i cittadini e gli stakeholders;

Le amministrazioni pubblicano sul proprio sito internet il monitoraggio dei costi dei servizi erogati agli utenti finali e intermedi, al fine di contenerne la spesa promuovendo soluzioni innovative.

3. Contrattazione collettiva:

I contratti integrativi si devono adeguare al decreto legislativo 150/2009 entro il 31 dicembre 2010. Dal 1° Gennaio 2011 i contratti non adeguati non saranno più validi.

Ogni amministrazione deve trasmettere all'ARAN, entro 5 giorni dalla propria adozione, il contratto integrativo.

A QUALI AMMINISTRAZIONI SI APPLICA IL DECRETO LEGISLATIVO 150/2009?

Nel rispetto degli articoli 92 e 95 della Costituzione, ed in seguito al dibattito in Conferenza unificata (Stato - Regioni - Enti locali), le disposizioni del decreto legislativo 150/2009 si applicano come segue:

Dal 15 novembre 2009 (giorno dell'entrata in vigore del decreto):

tutte le parti del decreto legislativo sono direttamente applicabili a tutte le amministrazioni centrali. Tenendo conto della specificità della Presidenza del Consiglio e del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, si adotteranno specifici provvedimenti nei quali saranno fissate le modalità di attuazione del decreto legislativo.

alcune parti del decreto legislativo (trasparenza, sanzioni disciplinari e contrattazione) sono direttamente applicabili alle amministrazioni delle Regioni e degli Enti locali.

Dal 1° Gennaio 2011:

alcune parti del decreto legislativo sulla performance, la valutazione e la selettività dei sistemi premianti, si applicheranno a tutte le Regioni e gli Enti Locali che non avranno adeguato i propri ordinamenti ai principi definiti per questi temi. Questa applicazione diretta rimarrà in vigore fino all'adeguamento.

ALCUNE INIZIATIVE CORRELATE

Numerose iniziative del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione vedono protagoniste le amministrazioni pubbliche, in particolare attraverso:

Premiamo i risultati, il concorso indetto dal Ministro nell'ambito dell'iniziativa "Non solo fannulloni", raccoglie, analizza e pubblica le migliori pratiche delle amministrazioni italiane in quattro ambiti specifici: il miglioramento del servizio erogato e della soddisfazione dei relativi clienti; il miglioramento nelle pratiche di gestione e nella soddisfazione del personale; l'ampliamento delle relazioni con gli stakeholder esterni e nella progettazione e/o valutazione dei servizi e delle politiche; la riduzione dei costi di funzionamento.

Operazione Trasparenza, collegata alla legge n. 69 del 18 giugno 2009, la quale impone, che tutte le pubbliche amministrazioni debbano rendere note, attraverso i propri siti internet, alcune informazioni relative ai dirigenti (curriculum vitae, retribuzione, recapiti istituzionali) e i tassi di assenza e di presenza del personale, aggregati per ciascun ufficio dirigenziale.

Progetto Nido PA riguarda la creazione di asili nido all'interno delle amministrazioni. Oltre che ai figli dei dipendenti pubblici, i nuovi asili nido saranno aperti anche alle esigenze del territorio, in modo da creare una rete di servizi per tutte le famiglie italiane.