

COMUNE DI CORTE FRANCA

10 FEB. 2010

N. Prot. ...1507...



ASSOCIAZIONE  
NAZIONALE  
COMUNI  
ITALIANI

**L'APPLICAZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO  
N. 150/2009 NEGLI ENTI LOCALI:  
LE PRIME LINEE GUIDA DELL'ANCI**

**A cura dell'Ufficio  
Politiche per il Personale e  
Relazioni Sindacali dei Comuni**

**Dott. Veronica Nicotra - Vice Segretario Generale  
Dott. Annalisa D'Amato - Capo Ufficio  
Marzia Loretucci - Segreteria**

## **PREMESSA: I CRITERI INTERPRETATIVI DEL DECRETO**

Il Decreto n. 150/2009, suddiviso in 5 Titoli, reca, al Titolo II e III, norme del tutto innovative (Misurazione, Valutazione e Trasparenza della Performance, Merito e Premi), mentre il Titolo IV (Nuove norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni Pubbliche) modifica e rivede il D. Lgs n. 165/2001.

Relativamente alle disposizioni riguardanti la performance e la valutazione (Titoli II e III), il sistema delle fonti delineato con l'introduzione degli artt. 16 e 31 e con la riformulazione dell'art. 74 individua in modo espresso due categorie di disposizioni applicabili agli enti locali: norme recanti principi cui gli enti devono adeguare i propri regolamenti e norme di diretta e immediata applicazione.

Tanto l'art. 16 (cfr. comma 3) quanto l'art. 31 (cfr. comma 4) individuano il 31 dicembre 2010 quale termine ultimo entro il quale effettuare l'adeguamento; decorso tale termine agli Enti inadempienti si applicheranno tutte le disposizioni recate dal Titolo II e Titolo III del Decreto.

Nel presente documento, dunque, si forniranno le prime interpretazioni relative alle modalità applicative delle principali novità recate dal Decreto in materia di:

- Misurazione, Valutazione e Trasparenza della Performance;
- Istituti premiali e di valorizzazione del merito;
- Dirigenza;
- Relazioni sindacali e contrattazione decentrata;
- Disposizioni in materia disciplinare e organizzazione interna;

## 1. TITOLO II (MISURAZIONE, VALUTAZIONE E TRASPARENZA DELLA PERFORMANCE)

L'art. 16 e l'art. 74, commi 1 e 2, indicano espressamente le norme che trovano immediata applicazione a decorrere dall'entrata in vigore del Decreto e le norme del Titolo II recanti principi cui gli enti devono adeguarsi entro il 31 dicembre 2010; per tale categoria di disposizioni diventa indispensabile individuare il grado di autonomia nell'adeguamento e, dunque, i principi desumibili dalle singole disposizioni. Ai sensi del comma 3 dell'art. 16, nelle more dell'adeguamento e dunque entro il 31 dicembre 2010, negli ordinamenti delle regioni e degli enti locali si applicano le disposizioni vigenti.

**Costituiscono norme di immediata applicazione** i commi 1 e 3 dell'art. 11; tali disposizioni, che disciplinano la trasparenza, trovano diretta applicazione negli Enti locali, senza la mediazione dell'adeguamento ai propri ordinamenti e sono qualificate dal legislatore come livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

Si ritiene che dunque gli Enti debbano adottare ogni strumento per garantire l'accessibilità totale, anche attraverso la pubblicazione sui siti istituzionali, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Gli enti inoltre sono tenuti a garantire la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance.

L'articolo 16, poi, sancisce l'obbligo per i Comuni di **adeguarsi ai principi** contenuti negli articoli 3 (*Principi generali*), 4 (*Ciclo di gestione della performance*), 5 comma 2 (*Obiettivi e indicatori*), 7 (*Sistema di misurazione e valutazione della performance*), 9 (*Ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale*), 15 comma 1 (*Responsabilità dell'organo di indirizzo politico amministrativo*).

Le questioni principali che emergono in ordine ai principi desumibili da tali disposizioni del Titolo II sono relative all'oggetto della valutazione (art. 3), i soggetti della valutazione (art. 7) e gli strumenti (artt. 4 e 5).

## **Oggetto e caratteristiche generali della valutazione**

Relativamente all'**oggetto** della valutazione, l'art. 3 sembra individuare tre diversi livelli di valutazione:

1. dei singoli dipendenti e dirigenti ("valutazione individuale");
2. delle unità organizzative o aree di responsabilità interne alla struttura;
3. dell'amministrazione nel suo complesso.

1) la valutazione individuale, è già presente sia nella legislazione/contrattazione, che nella prassi applicativa degli EE.LL. cui, peraltro, è riconosciuta ampia autonomia in materia (cfr. art. 147 D.L.gs 267/00).

Le norme specifiche sulla performance individuale (e i relativi principi desumibili dalle stesse) sono contenute nell'art. 9. Alla luce del criterio guida enunciato in premessa, si può ritenere che costituiscano elementi inderogabili dell'art. 9:

a) la previsione di due autonomi livelli di valutazione individuale:

- dirigenti e Posizioni Organizzative (con obiettivi individuali);
- personale del comparto (con obiettivi anche di gruppo);

b) la capacità di valutazione (differenziazione dei giudizi) quale elemento di valutazione della dirigenza.

Nel rispetto di tali principi, la scelta del modello di valutazione è rimessa alla libera determinazione di ciascuna amministrazione.

2) la valutazione delle unità organizzative.

Si tratta di una parziale novità applicabile agli EE.LL. in quanto richiamata dagli artt. 3 e 7 (norme recanti principi cui gli Enti devono adeguarsi). In considerazione della estrema eterogeneità dei modelli organizzativi degli Enti, connessi alla diversa dimensione degli stessi, la definizione di quale sia il livello interno che corrisponde alla "unità organizzativa" è rimessa all'autonoma valutazione dell'Ente. Negli enti piccolissimi, inoltre, spesso le unità organizzative coincidono con le singole persone e dunque si rende di fatto impraticabile la valutazione delle unità organizzative.

3) la valutazione della struttura nel suo complesso.

Tale valutazione, richiamata dall'art. 3 e dall'art. 7, costituisce una novità assoluta anche per gli EE.LL. La realizzazione di "analisi comparate" della performance delle pubbliche amministrazioni è esercitata a livello centrale dalla Commissione nazionale per la valutazione di cui all'art. 13; per espressa previsione del comma 2 dell'art. 13, tale Commissione esercita le attività di cui commi 5, 6 ed 8 (e dunque anche l'attività di misurazione della performance organizzativa) nei confronti degli Enti locali solo previa

definizione di appositi protocolli di collaborazione con l'ANCI. Tale valutazione va svolta, dunque, necessariamente secondo criteri omogenei.

Relativamente alle **caratteristiche generali** della valutazione, è da sottolineare che l'art. 3 impone alle pubbliche amministrazioni di assicurare la massima trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni della performance; la valutazione della performance, inoltre, deve essere effettuata facendo riferimento a criteri connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi.

### **Soggetti e strumenti della valutazione**

Per quanto riguarda i **soggetti** della valutazione, l'art. 7 individua, accanto ai Dirigenti (soggetti anche passivi della valutazione), due ulteriori organismi, esterni allo stesso ente valutato:

1. la Commissione Centrale di cui all'art. 13;
2. l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV).

Quanto alla Commissione nazionale per la valutazione, la stessa esercita le attività di cui ai commi 5, 6 ed 8 del medesimo art. 13 nei confronti degli Enti locali solo previa definizione di appositi protocolli di collaborazione con ANCI.

La Commissione indirizza, coordina e sovrintende all'esercizio delle funzioni di valutazione da parte degli Organismi indipendenti di cui all'articolo 14, promuovendo sistemi e metodologie finalizzati al miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche. La Commissione inoltre fornisce supporto tecnico e metodologico all'attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione della performance e redige la graduatoria di performance delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali. Tali attività, per quanto riguarda i Comuni, per espressa previsione del Protocollo ANCI - Ministero della Funzione Pubblica del 9 ottobre, saranno svolte, in via sperimentale, dalla Commissione ANCI, la quale, al termine della sperimentazione, proporrà un protocollo di collaborazione con la Commissione centrale.

Sarà dunque la Commissione ANCI istituita in attuazione del Protocollo a guidare, in raccordo con la Commissione centrale, le attività di cui ai commi 5, 6 ed 8.

Per quanto riguarda l'Organismo Indipendente di Valutazione in primo luogo è necessario chiarire se lo stesso sostituisca il nucleo di valutazione.

La questione, che può apparire scontata in quanto l'art. 30, comma 4, abroga le disposizioni del d. lgs n. 286/1999 che disciplinano i Nuclei di valutazione, incontra innanzitutto un problema interpretativo perché la fonte principale dei controlli per gli

enti locali resta l'art. 147 D. Lgs. 267/00 (non espressamente derogato) che riconosce ampia autonomia nella configurazione degli organismi di valutazione.

Si ritiene dunque che l'OIV non necessariamente sostituisce il Nucleo di valutazione, purché quest'ultimo rispetti i requisiti definiti dall'art. 7.

Ai sensi dell'articolo 7, l'OIV deve possedere il requisito dell'indipendenza e dunque si ritiene che non possano farne parte soggetti interni all'Ente stesso; nei Comuni di minore dimensione demografica, inoltre, può essere costituito anche in forma associata.

Sempre ai sensi dell'art. 7, tra i compiti minimi dell'OIV vi è la proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice nonché la misurazione e valutazione della performance di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso.

Relativamente alla valutazione della dirigenza, si deve evidenziare che tra le competenze dell'OIV non è elencata la valutazione dei dirigenti non di vertice (i quali a loro volta valutano i dipendenti del comparto). Nel silenzio della norma, si dovrebbe poter affermare l'autonomia dell'Ente nella definizione di cosa si intenda per "vertice" e dunque l'autonomia nella attribuzione all'OIV dei compiti di valutazione della dirigenza non di vertice. In questo caso è opportuno che gli Enti definiscano in via regolamentare le modalità attraverso le quali l'Organismo si raccorda con la dirigenza di vertice per acquisirne il relativo parere in ordine alla valutazione dei dirigenti.

Inoltre appare corretto ritenere che la proposta di valutazione formulata dall'OIV debba essere rivolta al Sindaco cui risponde il vertice amministrativo (quantomeno il Direttore generale ed il Segretario Comunale), interpretando così (alla luce della legge delega) il riferimento all'organo di indirizzo politico-amministrativo contenuto nell'art. 14.

La stessa Legge delega (cfr. art. 4, c. 2, lett. g) della legge n. 15/09) nel riferirsi al Nucleo di Valutazione degli EE.LL. ne affida al Sindaco la nomina.

Va sottolineato che ai sensi dell'art. 16 e 74, gli enti locali devono adeguarsi ai soli principi di cui al comma 1 dell'art. 15, secondo il quale l'organo di indirizzo politico-amministrativo *"promuove la cultura della responsabilità per il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e dell'integrità"* mentre tutte le disposizioni, contenute negli articoli da 2 a 16 del Decreto, che attribuiscono specifiche funzioni in materia di valutazione delle performances all'organo di Indirizzo politico amministrativo non sono richiamate per gli enti locali, neppure relativamente ai principi da recepire nei propri ordinamenti.

L'interpretazione del riferimento a tale organo dunque non può che essere coerente con la vigente ripartizione di competenze delineata dal D. Lgs n. 267/2000, che attribuisce all'organo esecutivo le competenze in materia di obiettivi.

Per quanto riguarda la valutazione della struttura nel suo complesso, invece, l'OIV è strettamente collegato alla Commissione centrale EE.LL. (oltre che al vertice politico) in quanto deve assicurare la confrontabilità e la trasparenza dei dati che la Commissione elaborerà; l'Organismo dunque opererà, per la misura della performance organizzativa, secondo le linee guida adottate dalla Commissione.

Relativamente agli **strumenti** di programmazione e valutazione, gli Enti devono adeguare i propri ordinamenti ai principi recati dagli artt. 4 e 5, comma 2.

In particolare l'art. 4 individua i principi cui attenersi per la definizione del ciclo della performance; si tratta di aspetti che dovrebbero essere in larga misura già presenti negli strumenti di programmazione degli EE.LL. (PEG e Piano Dettagliato degli Obiettivi).

L'art. 5, poi, indica le caratteristiche essenziali degli obiettivi, imprescindibili per qualsiasi sistema di valutazione.

Gli Enti dovranno procedere ad una attenta revisione dei propri strumenti di programmazione valutando l'adeguatezza degli strumenti già in uso in relazione alla rispondenza o meno degli stessi ai principi recati dagli artt. 4 e 5, comma 2, in maniera tale da renderli perfettamente coerenti con i contenuti di tali disposizioni; occorre in buona sostanza rispettare le fasi del ciclo di gestione della performance previste dal comma 2 dell'art.4 e definire gli obiettivi (art. 5, comma 2) in maniera tale che gli stessi risultino:

- a) rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione;
- b) specifici e misurabili in termini concreti e chiari;
- c) tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi;
- d) riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno;
- e) commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;
- f) confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente;
- g) correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

Per quanto riguarda la caratteristica di cui alla lettera e), ossia la confrontabilità degli indicatori ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe, è evidente che questo aspetto specifico è strettamente connesso agli indicatori definiti a livello nazionale



per la rilevazione delle performance delle amministrazioni; indicatori che dovranno permettere un confronto tra amministrazioni simili.

Si rammenta che per gli Enti locali non trova applicazione l'art. 10, che disciplina nel dettaglio il Piano della Performance e la Relazione sulla performance.

Il contenuto di tali documenti è pienamente assimilabile alla Relazione previsionale e programmatica allegata al Bilancio di previsione, al Piano esecutivo di gestione, al Piano dettagliato di obiettivi, al Rendiconto della gestione ed alla Relazione al rendiconto della gestione, che gli Enti sono già tenuti ad adottare ai sensi, rispettivamente, degli artt. 151, 169, 197, c.2, lett. a), 227e 231 del D. lgs n.267/2000.

Con l'adozione di tali atti, nel rispetto dei principi recati dagli artt. 4 e 5, comma 2, dunque, l'Ente realizza il ciclo di gestione della Performance.

Occorre tuttavia sottolineare che in ossequio a quanto previsto dal comma 3 dell'art. 11, l'Ente è tenuto a garantire la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance e dunque occorre dare massima diffusione ai risultati della gestione, al fine di favorire forme diffuse di controllo.

## 2. TITOLO III (MERITO E PREMI)

### Ambito di applicazione e criteri generali

In riferimento alle norme del Titolo III dedicate a merito e premi si osserva innanzitutto che, ai fini dell'utilizzo degli strumenti ivi previsti, l'adeguamento alle disposizioni contenute nel Titolo II è prioritario.

Per espressa previsione legislativa, infatti, gli strumenti finalizzati a valorizzare il merito e i metodi di incentivazione della produttività (bonus annuale delle eccellenze, progressioni economiche, ecc.), disciplinati dal Titolo III, possono essere attivati solo se ed in quanto le amministrazioni hanno posto in essere le procedure che costituiscono il ciclo di gestione della performance (cfr. art. 18, comma 2, a norma del quale *“È vietata la distribuzione di premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi del presente decreto.”*).

Per identificare l'ambito di applicazione delle disposizioni contenute nel Titolo III (*“Merito e premi”*) del d.lgs. n.150, è necessario leggere in combinato disposto gli articoli 31 e 74.

Il primo, a conclusione del Titolo, esplicita alcune importanti “norme per gli enti territoriali e il servizio sanitario nazionale”; il secondo reca, più in generale, le norme sull'ambito di applicazione del decreto.

L'art. 31 non richiama la “diretta applicazione” di alcuna disposizione del decreto medesimo; l'art.74, al primo comma, tuttavia, include tre articoli del Titolo III (28, 29 e 30) nel novero di quelli riferiti all'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi delle lettere *l)* ed *m)* del secondo comma dell'art.117 Cost.

Relativamente all'interpretazione di tali disposizioni, non pone particolari problemi l'art.28 (*Qualità dei servizi pubblici*), che sostituisce analoga disposizione del d.lgs. 286/1999, ed individua una specifica modalità di implementazione per i “servizi erogati direttamente o indirettamente dalle regioni e dagli enti locali”.

L'art.29 (*Inderogabilità*) da un lato richiama esplicitamente le modalità di responsabile recepimento dei principi generali da parte delle amministrazioni territoriali (e dunque, per l'adeguamento degli ordinamenti, *nulla quaestio*) e dall'altro – con il riferimento agli artt.1339 e 1419 cc. - dispone l'inserimento *ope legis* delle disposizioni imperative nei contratti collettivi “a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso”.

L'art.30 (*Norme transitorie e abrogazioni*) necessita invece, per la sua complessità, di qualche ulteriore approfondimento; per quanto riguarda il primo comma (costituzione della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche), lo stesso non riguarda il sistema delle autonomie che non ha nulla da fare nella fase di costituzione e insediamento della Commissione di cui all'art. 13.

Anche il comma 4 è chiaro e semplice, poiché si limita a posporre al 30 aprile 2010 l'abrogazione di alcune disposizioni del d.lgs. 286/1999 (ed è bene ricordare che, a norma dell'art.1, comma 3 del medesimo decreto legislativo, *"gli enti locali e le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura possono adeguare le normative regolamentari alle disposizioni del presente decreto, nel rispetto dei propri ordinamenti generali e delle norme concernenti l'ordinamento finanziario e contabile"*).

Più delicati sono i nodi interpretativi dei commi 3 e 4: esclusa, per le ragioni anzi dette, l'automatica trasposizione nel sistema delle autonomie territoriali dei contenuti degli artt.14, 13 e 7, ivi citati (ad esempio: gli "indirizzi della Commissione" potranno impegnare le amministrazioni territoriali solo in forza degli eventuali protocolli di cui all'art.13, comma 2), resta da chiarire se la tempistica delineata (30 aprile 2010 per la costituzione dei nuovi organismi di valutazione, 30 settembre 2010 per la definizione del nuovo sistema di valutazione della performance, 1° gennaio 2011 per la sua piena operatività) sia per loro vincolante.

Una lettura coerente con quanto disposto all'art.16 lascia intendere che, ferma restando l'autonomia di regioni ed enti locali circa i propri organismi di valutazione (salvo quanto potrebbero suggerire i protocolli), le scadenze relative al sistema di valutazione potrebbero essere ragionevolmente interpretate come termini ordinatori, essendo invece perentorio quello stabilito all'art.16, comma 3, ossia il 31.12.2010 come termine massimo per l'adeguamento dei rispettivi ordinamenti.

In buona sostanza gli Enti locali devono necessariamente adottare i provvedimenti di adeguamento alle disposizioni di principio del Titolo II in maniera tale da garantire la piena operatività dei sistemi di valutazione della performance entro il 1° gennaio 2011 ma non sono perentorie le scadenze definite dai commi 3 e 4 dell'art. 30.

Relativamente alle altre disposizioni del Titolo III, costituiscono norme di principio gli articoli 17, comma 2 (*Oggetto e finalità*) e l'art 18 (*Criteri e modalità per la valorizzazione del merito ed incentivazione della performance*).

I principi stabiliti dall'art.18 erano già deducibili nel quadro legislativo e contrattuale nazionale vigente ed impongono a tutte le pubbliche amministrazioni l'utilizzo di logiche meritocratiche nella remunerazione della prestazione accessoria; quanto al secondo

comma dell'art.17, l'autonomia finanziaria, organizzativa e contabile degli enti locali consente loro di ottimizzare l'utilizzo delle proprie risorse umane, finanziarie e strumentali senza particolari problemi (il "principio" potrebbe al più rafforzare il vincolo circa la disponibilità di risorse aggiuntive per la contrattazione decentrata integrativa). Qualche problema deriva invece dall'art.19 (*Criteri per la differenziazione delle valutazioni*). Tale disposizione non riguarda – neppure come norma di principio – il sistema delle autonomie, a cui si applica invece la disposizione dell'art.31, secondo comma; sembra tuttavia singolare che il comma 6 dell'art. 19 detti disposizioni per le sole amministrazioni statali e non trovi applicazione presso i piccoli Comuni.

Il comma 6 stabilisce una deroga, e prevede che le tre fasce di merito non trovino applicazione quando i dipendenti dell'amministrazione siano pari o meno di 8 o i dirigenti siano pari o meno di 5, facendo salva l'applicazione del principio per cui la quota prevalente di premi legati alla performance deve essere corrisposta ad un numero ristretto di dipendenti e dirigenti.

Appare del tutto illogico che tale norma riguardi le pochissime amministrazioni statali che abbiano un numero di dipendenti non superiore a 8 o di dirigenti inferiore a 5, mentre ne restano escluse dall'applicazione la stragrande maggioranza delle piccole amministrazioni, costituite dai piccoli comuni.

La coerenza sistematica consente di risolvere l'antinomia: la differenziazione delle valutazioni è sempre dovuta (come già si può dedurre dai principi generali posti al Titolo II); l'articolazione in almeno tre fasce di merito (prescritta dall'art.31, comma 2) potrà probabilmente essere derogata negli enti di minima entità (fino a 8 dipendenti) o, per i dirigenti, quando questi siano in numero non superiore a 5.

### **Gli strumenti**

L'art.20 (*Strumenti*) deve essere letto in combinato disposto con il terzo comma dell'art.31.

L'art. 31 infatti dichiara che le amministrazioni territoriali, "oltre a quanto autonomamente stabilito", cioè: oltre ad altri eventuali strumenti di incentivazione e di premio, "utilizzano" (cioè: debbono utilizzare) tutti gli strumenti di cui all'art.20, con la modulazione concreta che viene lì specificata; gli strumenti di cui alle lettere a) e b), ossia il bonus annuale delle eccellenze ed il premio annuale per l'innovazione debbono essere adattati alle specificità dei rispettivi ordinamenti. La norma inoltre consente agli Enti di

utilizzare forme di incentivazione innominate (art. 31 comma 3 *“oltre a quanto autonomamente stabilito”*).

Conseguentemente, gli artt.21 e 22 (rispettivamente, **Bonus annuale delle eccellenze e Premio annuale per l'innovazione**) dovranno essere considerati degli (utili) punti di riferimento, per adattarne il contenuto nei singoli ordinamenti. Ad esempio, non sembrano vincolanti le “quantità” indicate nei due articoli (non più del 5% del personale o dei dirigenti per il *bonus* e un solo premio per l'innovazione), salvo forse per la previsione dell'art.22, quarto comma, che certamente consente al Ministro di ammettere non più di una candidatura per ciascuna amministrazione al Premio nazionale per l'innovazione.

L'art.23 riguarda le **progressioni economiche**. Termini e contenuti della sua implementazione sono stabiliti dall'art.31 (quanto agli ordinamenti) e dall'art.65 (quanto ai contratti decentrati integrativi). Giova rilevare che ai sensi del comma 1 dell'art 23, le amministrazioni riconoscono le progressioni economiche *“sulla base di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali ed integrativi”*; il contratto nazionale, quindi, nei limiti delle previsioni legislative, costituisce la fonte primaria di disciplina dell'istituto.

Entrando nel merito, il richiamo all'art.62, di modifica dell'art.52 del D.lgs n.165/2001 (per la parte *de quo* anch'esso definito “principio generale dell'ordinamento” dal successivo art.74) non pone particolari problemi quanto al comma 1-*bis* il cui contenuto, relativamente alle progressioni economiche c.d. “orizzontali”, appare coerente con l'attuale disciplina contrattuale del comparto regioni e autonomie locali.

Più complicato è l'eventuale adeguamento degli ordinamenti (come pure prescrive lo stesso art.74.2) per il comma 1-*ter*. L'applicazione di tale disposizione, che impone che *“per l'accesso alle posizioni economiche apicali nell'ambito delle aree funzionali è definita una quota di accesso nel limite complessivo del 50 per cento da riservare a concorso pubblico sulla base di un corso concorso bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione”* pone problemi di compatibilità con il vigente ordinamento professionale degli Enti Locali, così come definito dal CCNL 31.03.99, secondo il quale il passaggio alla posizione economica superiore (anche apicale) ha una valenza esclusivamente economica e si concretizza in un incremento retributivo che il dipendente può acquisire sulla base dei criteri selettivi e meritocratici stabiliti e delle risultanze del sistema di valutazione che attestino un effettivo incremento della professionalità acquisita nel tempo. Alla luce del sistema di classificazione attuale dunque (ed anche delle modalità di finanziamento delle progressioni economiche), appare assai complesso far convivere, per l'accesso alla medesima posizione, un procedimento privatistico per la quota interna, gestito dall'amministrazione con i poteri del privato datore di lavoro (e ovviamente con la

cognizione del giudice ordinario) ed un procedimento amministrativo per la quota esterna. Si ritiene che l'adeguamento a tale disposizione non possa che avvenire successivamente alla sottoscrizione dei CCNL di comparto.

Per l'art.24 (**Progressioni di carriera**), il legislatore definisce in maniera inequivocabile che l'accesso alle diverse categorie (o aree) in cui è inquadrato il personale pubblico avviene mediante concorso, e dunque per gli interni si applica la riserva nell'ambito dei concorsi pubblici; il problema interpretativo più arduo sembrerebbe l'antinomia tra la data ivi contenuta, 1° gennaio 2010, data di entrata in vigore delle nuove disposizioni, e la data stabilita all'art.31, al comma 4, per l'adeguamento degli ordinamenti locali. L'unica interpretazione logica e coerente va nella prevalenza della seconda, ossia il 31 dicembre 2010, che costituisce il termine ultimo dell'adeguamento da parte degli Enti Locali a tutte le disposizioni recate dal Titolo III, ivi comprese, dunque, quelle di cui all'art. 24.

Il legislatore, infatti, al comma 4 dell'art. 31 espressamente prevede che nelle more dell'adeguamento negli ordinamenti delle regioni e degli enti locali si applicano le *"disposizioni vigenti"* alla data di entrata in vigore del decreto medesimo.

Fermo restando, dunque, la necessità che gli Enti procedano rapidamente alla revisione dei propri regolamenti, si ritiene che possano essere portati a compimento i piani occupazionali già vigenti alla data di entrata in vigore del decreto, realizzando le eventuali progressioni già programmate secondo le modalità definite nei Regolamenti. Occorre, in particolare, che alla data di entrata in vigore del Decreto le progressioni verticali (realizzabili nel 2010) siano già state autorizzate in sede di programmazione triennale ed annuale dei fabbisogni di personale, adottata dalla Giunta ai sensi degli artt. 89 e 91 del D. Lgs 267/2000.

Vale inoltre la pena di ricordare che non è stato abrogato né derogato espressamente l'art.91, terzo comma, del d.lgs. 267/2000, secondo cui *"gli enti locali che non versino nelle situazioni strutturalmente deficitarie possono prevedere concorsi interamente riservati al personale dipendente, solo in relazione a particolari profili o figure professionali caratterizzati da una professionalità acquisita esclusivamente all'interno dell'ente"*.

Occorre inoltre sottolineare che anche se il comma 3 dell'art. 23 ed il comma 3 dell'art. 24 non sono qualificati dall'art.31, comma 1, come "principi generali dell'ordinamento", tale qualifica è riconosciuta dall'art.74, comma 2, per il comma 1-bis dell'art.52 del D. Lgs n.165/2001, come modificato dall'art.62 del D. Lgs n.150/2009, che pone una regola pressoché identica: *"la valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni costituisce titolo rilevante ai fini della progressione economica e dell'attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore"*. Posto dunque l'obbligo di adeguarsi

al principio, il concetto di "rilevanza" ne consente una declinazione in norme di dettaglio definita, ragionevolmente, secondo le proprie esigenze.

Con le precisazioni già fatte, nessun problema particolare emerge per l'interpretazione degli artt.25 (**Attribuzione di incarichi e responsabilità**) e 26 (**Accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale**).

L'art.27 (**Premio di efficienza**) sembrerebbe, per il combinato disposto degli artt.31, comma 1 e 74, comma 2, "principio generale" solo per il primo comma. In realtà, la concreta attuazione dell'art. 27 deve avvenire nel rispetto di quanto previsto dal comma 3 dello stesso art.27, direttamente ed esplicitamente vincolante per le amministrazioni territoriali: anche in questo caso, però, il riferimento alla Relazione di performance non può essere interpretato come un irrigidimento dell'art.10 (che la descrive puntualmente) non richiamato in alcun modo dall'art.16; evidentemente il legislatore ha inteso porre un vincolo molto netto alle amministrazioni, ossia che le risorse derivanti dai risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione, devono essere certificate e validate in un apposito documento (nelle amministrazioni locali sarà l'equivalente della Relazione di performance, che l'Ente indicherà come tale) e validate dall'organismo di valutazione.

Relativamente alle **modalità di erogazione delle risorse destinate al trattamento economico accessorio** collegato alla performance individuale, non trova applicazione presso le amministrazioni locali l'art. 19 ma è vincolante il disposto di cui al comma 2 dell'art. 31, secondo il quale una quota prevalente delle stesse deve essere attribuita al personale dipendente e dirigente che si colloca nella fascia di merito alta e le fasce di merito devono essere comunque non inferiori a tre: ovviamente il concetto di prevalenza va declinato, non sembra che "prevalente" debba necessariamente significare "maggioranza assoluta".

Sempre in merito all'erogazione delle risorse destinate al trattamento accessorio, ed in particolare alle previsioni di cui all'art. 40, comma 3-bis del d.lgs. 165/2001, come modificato dall'art.54 del d.lgs. 150/2009, secondo il quale la contrattazione decentrata destina la trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale "*una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato*", occorre sottolineare che poiché il trattamento accessorio resta di competenza della contrattazione nazionale, sarà il contratto nazionale a definire il concetto di "quota prevalente" e, dunque, ad indicare le modalità di ridefinizione dei fondi destinati al trattamento accessorio al fine di dare attuazione alle previsioni in oggetto.

Infine, non desta particolari difficoltà interpretative, né pone una scadenza particolarmente urgente il comma 5 dell'art.31, che prevede che, entro il 31 dicembre 2011, gli enti locali *“trasmettono, anche attraverso i loro rappresentanti istituzionali, i dati relativi alla attribuzione al personale dipendente e dirigente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale alla Conferenza unificata che verifica l'efficacia delle norme adottate in attuazione dei principi di cui agli articoli 17, comma 2, 18, 23, commi 1 e 2, 24, commi 1 e 2, 25, 26 e 27, comma 1, anche al fine di promuovere l'adozione di eventuali misure di correzione e migliore adeguamento”*.



### **3. TITOLO IV (NUOVE NORME GENERALI SULL'ORDINAMENTO DEL LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE)**

#### **Disposizioni in materia di dirigenza pubblica**

Gli artt. da 37 a 45 del D.Lgs. 150/2009 intervengono a modificare alcuni articoli del Titolo II (Organizzazione), Capo II (Dirigenza) sezione I (Qualifiche, uffici dirigenziali ed attribuzioni) del D.Lgs. 165/2009.

Le novità introdotte, nel perseguire le finalità dichiarate all'art. 37 del decreto 150/2009 di conseguire la migliore organizzazione del lavoro e assicurare il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, riguardano principalmente le competenze dirigenziali e la disciplina del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali.

Tali novità si inseriscono in un quadro di fonti che è rimasto immutato rispetto al contesto previgente, dovendosi quindi continuare ad applicare il meccanismo dell'adeguamento dell'ordinamento locale ai principi contenuti nella normativa statale.

In generale, l'applicazione delle disposizioni in materia di organizzazione degli uffici e dei rapporti di lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni contenute nel decreto 165/2001, va effettuata nel rispetto dell'art. 97, comma 1°, Cost. (art.1, comma 1- D.Lgs. 165/01); in base, poi, all'art. 27 del Dlgs. 165/2001 *"le Regioni e le altre PP. AA., compresi gli EE.LL., adeguano i propri ordinamenti ai principi dell'art. 4 del T.U. 165/2001 e dell'intero Capo II, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare, tenendo conto delle relative peculiarità"*.

L'art. 111 del D. Lgs. 267/2000, specularmente, prevede ugualmente che gli enti locali, tenendo conto delle proprie peculiarità, nell'esercizio della potestà regolamentare e statutaria, adeguano lo statuto e il regolamento ai principi espressi nel titolo IV (Organizzazione e personale) capo III (Dirigenza ed incarichi) dello stesso testo unico e del capo II del decreto legislativo 29/1993, ora D. Lgs. 165/2001.

In generale, dunque, si ritiene che, secondo giurisprudenza ormai consolidata (cfr. Corte di Cassazione sentenza n.17095 del 27.8.2004, ma anche Consiglio di Stato, Commissione speciale del pubblico impiego, con parere prot. 514/2003) è inapplicabile la normativa sulla dirigenza recata dal D. Lgs n. 165/2001 in difetto della previa adozione dei regolamenti previsti dall'art. 27 suddetto.

Va peraltro evidenziato che l'adozione dei regolamenti di cui trattasi non è facoltativa: entrambe le norme sopra richiamate (art.27 del 165 e art.111 TUEL) recano l'espressione "adeguano" ed anzi, l'art. 27 prevede che i regolamenti siano trasmessi entro due mesi dall'adozione alla presidenza del Consiglio dei Ministri che ne cura la raccolta e la pubblicazione. Si ritiene dunque che occorre modificare i regolamenti interni che siano difformi rispetto ai principi desumibili dalle modifiche apportate alla disciplina sulla dirigenza.

Per quanto riguarda, specificamente, il nuovo art. 19, comma 6, del 165/01 relativo agli **incarichi ad esterni**, giova innanzitutto chiarire la portata dell'inciso relativo alla particolare professionalità "*non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione*", quale elemento imprescindibile per poter affidare gli incarichi esterni.

A tal proposito occorre considerare che dal comma 6 non è stato espunto il riferimento a soggetti "*che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile ...da concrete esperienze di lavoro maturate, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza*", se ne deduce - per dare coerenza a tutto il comma- che la verifica interna vada fatta limitatamente ai ruoli dirigenziali e che possano ancora conferirsi incarichi a dipendenti interni non dirigenti, in presenza dei presupposti previsti dalla norma.

D'altra parte, ben prima della precisazione introdotta nel 2006, anche la Corte dei Conti si era espressa in tal senso, ritenendolo un "meccanismo straordinario di copertura dei posti di funzione e quindi legittimo anche per dipendenti con qualifica inferiore a dirigente" (corte conti sez. contr. 30.1.2001).

Maggiori problemi derivano dall'interpretazione del comma 6 ter. La lettera f), sempre dell'art. 40, comma 1, introduce nell'art. 19 del d. lgs. n. 165/2001 un nuovo comma 6 ter, nel quale si stabilisce che le modalità di affidamento di incarichi dirigenziali ai sensi del comma 6, con le relative percentuali (che ora tengono conto delle precisazioni sull'arrotondamento del quoziente derivante dalla loro applicazione contenute nel nuovo comma 6 bis, esso pure introdotto dalla lettera f)), si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche, e non solo a quelle statali.

Appare "topograficamente" poco comprensibile l'inserimento di una norma destinata all'insieme delle pubbliche amministrazioni in un articolo di legge dedicato alla sola dirigenza dello Stato: va, inoltre, ricordato che per le amministrazioni locali l'art. 110 del D.Lgs. 267/2000 - non espressamente abrogato o modificato dal Decreto Brunetta - prevede una disciplina particolare e compiuta della dirigenza locale, senza stabilire alcun

limite per le assunzioni a tempo determinato finalizzate alla copertura dei posti di responsabili degli uffici e dei servizi previsti in organico, ponendosi quindi in maniera alternativa alla nuova normativa statale.

La norma dunque presenta particolari difficoltà interpretative e di coordinamento con il quadro normativo vigente dettato dall'art. 27 del D. lgs n. 165/2001 e dall'art. 110 del 267/2000.

Va poi rilevato che sussiste un problema di applicabilità oggettiva dei criteri di computo definiti dalla disposizione; nel porre dei vincoli percentuali, il legislatore fa espresso riferimento alla dirigenza di prima e seconda fascia, mentre nelle amministrazioni locali, come è noto, non vi è tale differenziazione dei ruoli.

In secondo luogo la percentuale individuata, anche se complessivamente intesa, negli Enti di minore dimensione demografica o, comunque con un numero di dirigenti esiguo, non consente neppure l'assunzione di una unità.

Su tali problematiche, dunque, sono in corso opportuni ed ulteriori approfondimenti con i competenti Ministeri, onde giungere ad orientamenti interpretativi condivisi, tenuto conto anche degli eventuali profili di responsabilità derivanti da applicazioni distorte delle disposizioni in oggetto.

Circa le modalità di conferimento dell'incarico con contratto a tempo determinato la riforma non modifica per questa parte l'art. 19, comma 6. Deve tuttavia evidenziarsi che il comma 1-bis dell'art. 19 introdotto dal D.Lgs. 150/2009 prevede la necessità, come sopra ricordato, che le amministrazioni rendano conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti che si rendono disponibili nella dotazione organica ed i criteri di scelta, acquisendo e valutando le disponibilità dei dirigenti.

Al riguardo si segnala che la giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenze n. 103 e 104 del 2007 e sentenza n. 161 del 2008) ha espresso un chiaro orientamento volto ad escludere l'esistenza di una dirigenza di "fiducia" e dunque la possibilità di una interpretazione della normativa vigente nel senso di ammettere la scelta discrezionale, senza limiti, dei soggetti esterni all'ente cui conferire gli incarichi, nonché la necessità di forme di pubblicità che assicurino la trasparenza, procedure comparative anche non concorsuali, richiedendo quindi una procedimentalizzazione dell'iter da seguire (cfr. anche. Corte dei conti, sez. giur. Lombardia, n. 165/2009).

Un'ultima precisazione va fatta a proposito dell' art. 24 – comma 1 *quater* relativamente al periodo transitorio oltre il quale non è possibile corrispondere la retribuzione di risultato, che è stato fissato al 15.5.2010.

Questa previsione va correlata alle norme che differiscono per i Comuni e gli altri Enti il periodo per attuare le previsioni di cui ai Titoli II e III del d. Lgs. n. 150/09 e quindi sembra potersi affermare che anche in questo caso il termine spiri il 31/12/2010. Resta invece qualche dubbio, sotto il profilo civilistico, circa il danno che verrebbero a patire i dirigenti in caso di mancata attuazione di un presupposto (nuovo sistema di valutazione) a loro non imputabile.

#### 4. RELAZIONI SINDACALI E CONTRATTAZIONE DECENTRATA INTEGRATIVA

La definizione del nuovo sistema delle relazioni sindacali è rinvenibile, principalmente, nel combinato disposto di tre articoli del d.lgs. 165/2001 nuovo testo e, segnatamente, gli articoli 40, comma 1, 5, comma 2, e 9, come modificati, rispettivamente, dagli articoli 54, 34, e 36 del d.lgs. 150/2009.

In particolare, per quanto riguarda le modalità e gli istituti della partecipazione sindacale, il nuovo testo dell'articolo 9 del d.lgs. 165/2001 dispone che *"i contratti collettivi nazionali disciplinano le modalità e gli istituti della partecipazione"*, con ciò demandando alla fonte collettiva nazionale la modulazione del sistema delle relazioni sindacali, ma precisa l'area di possibile intervento in materia della fonte stessa con la locuzione *"fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, comma 2"*, il quale, al primo periodo, esplicitamente dispone che *"nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva la sola informazione ai sindacati, ove prevista nei contratti di cui all'articolo 9"*.

Alla luce del combinato disposto dei due articoli, pertanto, si deve rilevare che, nell'intera area dei poteri dirigenziali di "micro-organizzazione" e di gestione del personale, oltre a non essere più configurabile alcun modulo negoziale, resta ammessa, quanto alle relazioni di natura extra-contrattuale, solo ed elusivamente l'informazione, ove espressamente prevista dal CCNL.

Sono, infatti, immediatamente precettive le disposizioni che, innovando gli artt. 5 e 9 del d.lgs. 165/2001, intervengono espressamente sulle relazioni sindacali relative ai poteri gestionali e organizzativi della dirigenza, con la conseguenza che le singole disposizioni dei contratti nazionali (ed eventualmente decentrati) in contrasto con le nuove norme hanno già perso efficacia e sono state sostituite dalle disposizioni legislative per effetto degli artt. 1339 e 1419 del codice civile.

Relativamente agli ambiti decisionali ed organizzativi non immediatamente riconducibili ai poteri dirigenziali (art. 5, comma 2, d.lgs. 165/2001 nuovo testo), in quanto ricompresi nel campo della "macro-organizzazione" di cui all'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, è di competenza della contrattazione nazionale definire il relativo sistema di relazione sindacale. In merito, occorre rilevare come sia l'art. 9 che l'art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, come modificati dalla riforma, nel definire i margini delle relazioni sindacali in tema di poteri dirigenziali (la sola informazione) e le materie

inderogabilmente escluse dalla contrattazione nazionale e decentrata, dispongano che (art. 9) i contratti collettivi nazionali *“disciplinano le modalità e gli istituti della partecipazione”* e (art. 40, comma 1) *“le materie relative alle relazioni sindacali”*.

Tali modalità ed istituti sono necessariamente inerenti le materie non rientranti nella sfera della contrattazione collettiva che, sempre ai sensi dell'art. 40, comma 1, determina solo ed elusivamente *“i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro”*.

Sin dalla prima attuazione del nuovo decreto, è dunque imprescindibile che le amministrazioni assicurino la riconduzione delle discipline non più oggetto di contrattazione decentrata alle fonti regolamentari interne nel compiuto rispetto di quanto stabilito dall'art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 nuovo testo, assicurando che ogni modulo di partecipazione sindacale diverso dalla contrattazione, a prescindere dalla relativa struttura ed intensità, resti circoscritto al confronto meramente informativo e di approfondimento, mai traducendosi in forme dissimulate di accordo negoziale, pena la relativa insanabile nullità.

### **Contrattazione decentrata**

Una corretta interpretazione del nuovo impianto legislativo non può prescindere dalla contestuale lettura delle norme dettate dall'art. 65 del d.lgs. n. 150/2009 in materia di adeguamento della contrattazione decentrata integrativa alle *“disposizioni riguardanti la definizione degli ambiti riservati, rispettivamente, alla contrattazione collettiva e alla legge, nonché a quanto previsto dal Titolo III”* del medesimo decreto 150/2009, secondo il regime transitorio ivi specificato (comma 4 dell'art. 65).

Da un esame del combinato disposto dei citati articoli 16, 31 e 65 del nuovo decreto legislativo, appare evidente che il percorso di adeguamento non può che avvenire progressivamente, per scadenze successive.

Poiché, infatti – e come si è visto –, sono immediatamente precettive le disposizioni che, innovando gli artt. 5 e 9 del d.lgs. 165/2001, intervengono espressamente sulle relazioni sindacali relative ai poteri gestionali e organizzativi della dirigenza, le singole disposizioni dei contratti decentrati in contrasto con tali nuove previsioni hanno già perso efficacia, per automatica sostituzione da parte delle disposizioni legislative.

Inoltre, parallelamente all'adeguamento da parte delle singole amministrazioni, nel corso del 2010, degli ordinamenti ai principi desumibili dalle norme del Titolo II e del Titolo III del d.lgs. 150/2009 (entro e non oltre il 31 dicembre 2010, pena l'immediata applicazione di tutte le disposizioni dei medesimi Titoli), con riferimento agli istituti che devono trovare disciplina in atti regolamentari dell'Ente, le relative norme dei contratti decentrati integrativi cesseranno di avere efficacia se e in quanto contrastanti con la

nuova disciplina regolamentare, a prescindere dal diverso termine di adeguamento previsto dall'art. 65.

Entro il termine del 31 dicembre 2011, stabilito dall'art. 65, comma 4, dovrà invece essere completato l'adeguamento dei contratti al nuovo quadro legislativo di riferimento, ivi disciplinando le sole materie riservate alla contrattazione, pena la perdita di ogni efficacia dal successivo 31 dicembre 2012. Tale adeguamento, nel rispetto dei termini stabiliti dal legislatore, potrà anche avvenire, nelle diverse realtà, per tappe successive, fermo restando che ogni intervento sul contratto decentrato integrativo dovrà essere immediatamente rispettoso dei limiti e delle disposizioni recate dai Titoli II e III del d.lgs. n. 150/2009.

Deve anche sottolinearsi come ogni intervento sul contratto decentrato, anche nella fase transitoria del processo di adeguamento, dovrà essere attuato nel compiuto rispetto dei principi evincibili dalla riforma, con particolare riferimento alla necessità di conservare adeguati margini di disponibilità finanziaria (sui fondi decentrati) ai fini della flessibile applicazione, a regime, degli strumenti premiali soggetti alle nuove regole di valutazione delle *performance*, "di gruppo" e individuale (cfr. art. 40, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 165/2001 nuovo testo). Il medesimo criterio interpretativo deve altresì ispirare l'applicazione delle previsioni di cui al nuovo comma 3-*quinqüies* dell'art. 40 del d.lgs. 165, secondo cui *"lo stanziamento delle risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa è correlato all'affettivo rispetto dei principi in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della performance e in materia di merito e premi applicabili alle regioni e agli enti locali secondo quanto previsto dagli artt.16 e 31 del decreto"*. Si ritiene che tale disposizione operi "a regime", non precludendo, nel corso del 2010, eventuali stanziamenti aggiuntivi autorizzati dai contratti collettivi nazionali vigenti, nel rigoroso rispetto dei limiti e vincoli ivi previsti.

Tale interpretazione appare in linea con il chiaro intendimento del legislatore: il mancato adeguamento degli ordinamenti locali entro il termine loro assegnato (31 dicembre 2010) produrrà la loro drastica "messa in mora", da un lato per l'automatica imposizione di un quadro normativo altrimenti pensato per le sole amministrazioni statali, dall'altro per il sostanziale "blocco" degli incrementi di risorse destinate alla contrattazione decentrata.

Si ritiene, infine, che la norma del comma 3-*ter* del citato art. 40 (decisione unilaterale dell'amministrazione sulle materie oggetto del mancato accordo in sede di contrattazione decentrata integrativa) potrà essere applicata solo quando – come recita il comma 3-*bis* – i contratti collettivi nazionali avranno definito il termine delle sessioni negoziali in sede decentrata, al cui spirare le parti potranno assumere "le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione".

## **5. DISPOSIZIONI IN MATERIA DISCIPLINARE E ORGANIZZAZIONE INTERNA**

Come noto, il decreto legislativo 150/2009, ha introdotto importanti novità in materia disciplinare, attribuendo una particolare rilevanza alla figura del dirigente, cui viene attribuita la competenza sanzionatoria nel caso di infrazioni di minori gravità comportanti la "Sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per giorni dieci".

Precisando innanzitutto che tale competenza riguarda solo ed esclusivamente i dipendenti con qualifica dirigenziale e non anche i dipendenti che esercitano funzioni dirigenziali (titolari di posizioni organizzative), negli Enti in cui vi è la dirigenza, dunque, l'entrata in vigore delle disposizioni in oggetto può rendere opportuna la revisione dell'organizzazione relativa alle modalità di gestione dei procedimenti disciplinari.

In particolare, al fine di dare coerenza ed uniformità all'azione dei dirigenti, si consiglia agli Enti di rimodulare le differenti competenze assegnate all'Ufficio per i Procedimenti Disciplinari, il quale può svolgere un ruolo nuovo, di supporto ad ogni Dirigente nello svolgimento dell'azione disciplinare.

Ferma restando la responsabilità ed autonomia dei dirigenti, è opportuno che l'U.P.D. svolga anche un supporto in materia disciplinare al fine di garantire il più possibile uniformità di procedure e rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità della sanzione.

In tal modo si evita la duplicazione di strutture e di personale addetto alla stessa attività. Al contempo ciò consente di mettere in relazione l'U.P.D., che potrà fornire consulenza sui vari passaggi della procedura, ed il dirigente fin dal primo momento in cui questi viene a conoscenza di una violazione dei doveri di un proprio dipendente.



Alla redazione del presente documento hanno contribuito e si ringraziano:

**Emilio Agagliati**, Dirigente Comune Torino

**Pietro Barrera**, Direttore del Centro didattico  
della Provincia di Roma "Luigi Pianciani"

**Giuseppe Canossi**, Dirigente Comune Roma

**Marcella Castronovo**, Direttore Conferenza Stato - Città

**Antonella Pedini**, Direttore Generale Comune Perugia

**Maria Nicoletta Pisciotto**, Dirigente Comune Tempio Pausania (OT)

**Enrico Piva**, Dirigente Comune Mantova

**Margherita Rubino**, Dirigente Comune Torino