



L'APPLICAZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 150/2009 NEGLI ENTI LOCALI: *Indirizzi interpretativi Anci*

A cura di:

Veronica Nicotra - Vice Segretario Generale

Annalisa D'Amato – Resp. Uff. Politiche per il Personale e Relazioni sindacali

Marzia Loreucci - Segreteria



CONVEGNO
Roma, 9 marzo 2011
Sala Capranica - ROMA

*LO STATO DI ATTUAZIONE DEL DLGS N. 150/2009 NEGLI ENTI LOCALI:
ADEGUAMENTO DEI REGOLAMENTI E CICLO DELLA PERFORMANCE.
GLI EFFETTI DEL D.L. 78/2010*

Il Convegno sarà l'occasione per approfondire gli aspetti applicativi del Ciclo della Performance e per chiarire le problematiche interpretative recate dal Dl n.78/2010, dando ampio spazio ai quesiti. Durante la giornata saranno anche illustrate le prossime iniziative dell'ANCI per supportare le amministrazioni nel percorso di definizione e gestione del Ciclo della Performance e nelle attività di gestione e valutazione del personale.



INDICE

I. PREMESSA.....	» 5
II. L'APPLICAZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO N.150/2009 NEGLI ENTI LOCALI: LE PRIME LINEE GUIDA DELL' ANCI.....	» 7
1) Premessa: i criteri interpretativi del Decreto	» 8
2) Titolo II (Misurazione, Valutazione e Trasparenza della Performance)	» 9
3) Titolo III (Merito e Premi)	» 15
4) Titolo IV (Nuove norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)	» 21
5) Relazioni sindacali e contrattazione decentrata integrativa	» 24
6) Disposizioni in materia disciplinare e organizzazione interna	» 27
III. L'APPLICAZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO N.150/2009 NEGLI ENTI LOCALI: LE LINEE GUIDA DELL'ANCI IN MATERIA DI SISTEMI DI VALUTAZIONE, CONTRATTAZIONE E PROGRESSIONI DI CARRIERA.....	» 28
1) I sistemi di valutazione e la contrattazione collettiva alla luce delle novità introdotte dal d. Lgs. N. 150/2009	» 29
2) Gli istituti premianti	» 32
IV. LINEE GUIDA III.....	» 43
1) L'organismo indipendente di valutazione negli enti locali: le prime indicazioni dell'ANCI	» 44
2) Struttura e composizione	» 45
3) Requisiti personali e professionali	» 46
4) Procedure per l'individuazione dei componenti	» 47
5) Le funzioni dell'organismo indipendente di valutazione in materia di valutazione dei dirigenti	» 48
V. LE PROBLEMATICHE INTERPRETATIVE POSTE DAL D. LGS. N. 150/2009: QUESITI E RISPOSTE.....	» 50



ALLEGATI:

PROTOCOLLO D'INTESA TRA IL MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE E L'ANCI PER LA VALORIZZAZIONE DEL MERITO E DELLA PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO PUBBLICO LOCALE: L'ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DEL D. LGS. BRUNETTA NEI COMUNI » 77

PROTOCOLLO D'INTESA AI SENSI DEL COMMA 2 DELL'ARTICOLO 13 DEL DECRETO LEGISLATIVO 27 OTTOBRE 2009, N. 150 TRA L'ANCI E LA COMMISSIONE PER LA VALUTAZIONE, LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE » 85

I. PREMESSA

L'emanazione del d.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009 (c.d. riforma Brunetta) attuativo della legge delega n. 15/2009, ha avviato un percorso estremamente ampio ed impegnativo di riforma del lavoro pubblico e dei processi di programmazione nelle pubbliche amministrazioni. Ripubblicizzazione del rapporto di lavoro del personale delle PA, riscrittura delle regole che presiedono alla contrattazione, rafforzamento dei poteri e dell'autonomia dirigenziale, ma, soprattutto, modifica delle disposizioni sulla valutazione, valorizzazione dei meriti e introduzione di una disciplina sistematica in materia di "performance" e di trasparenza dell'azione amministrativa: sono queste le scelte di maggiore rilievo contenute nel decreto entrato in vigore nello scorso 15 novembre.

Si tratta di un provvedimento importante, che dovrebbe segnare un vero e proprio punto di svolta nella gestione delle risorse umane e nell'organizzazione interna delle Pubbliche Amministrazioni: dotarsi di nuovi approcci, logiche e strumenti metodologici in grado di aumentare la propria capacità di generare valore aggiunto per la collettività, interpretandone i bisogni, anche attraverso un efficiente utilizzo delle risorse a disposizione, rappresenta, infatti, un passaggio di non poco conto per il settore pubblico.

L'emanazione del decreto è stata preceduta da una fase di confronto in Conferenza Unificata, nel corso della quale l'impegno dell'ANCI è stato finalizzato a tutelare il ruolo e l'autonomia organizzativa degli Enti locali, a fronte di un testo la cui originaria impostazione appariva ovviamente di carattere "centralistico", evidentemente concepito e pensato in funzione delle caratteristiche proprie degli apparati amministrativi centrali.

Per effetto di tale impegno, che ha condotto a significative modifiche del testo, le previsioni maggiormente innovative del decreto - relative al ciclo della performance, alla valutazione e alle modalità di valorizzazione del merito - trovano applicazione negli Enti locali in maniera non diretta ma previo adeguamento e dunque nel pieno rispetto e nella valorizzazione degli spazi di autonomia propri di ciascun Ente.



Già prima dell'entrata in vigore definitiva del decreto, il 9 ottobre 2009, l'ANCI ha sottoscritto con il Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione un Protocollo d'Intesa "per la valorizzazione del merito e della produttività del lavoro pubblico locale, ovvero l'attuazione delle disposizioni del D.lgs. Brunetta nei Comuni".

Il protocollo ha sancito quindi il ruolo di guida dell'ANCI, in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica, nel supportare i Comuni nella fase di attuazione del dlgs. N. 150/2009, al fine di realizzare un percorso attuativo teso a salvaguardare l'autonomia di ogni Ente valorizzando le esperienze già maturate a livello locale.

L'ANCI, nell'ambito di tale protocollo d'Intesa, ha provveduto, attraverso la Commissione Nazionale ANCI ad hoc istituita, a definire un primo modello sperimentale per la valutazione della performance dei Comuni ed ha fornito le prime indicazioni interpretative e operative sulle modalità applicative del decreto. Il tutto cercando di coinvolgere, il più possibile in maniera attiva e partecipativa, i singoli Enti, mettendo a frutto le esperienze realizzate nelle singole realtà.

Molto è stato dunque già fatto, avendo la piena consapevolezza del fatto che il livello di successo della norma risiede nella sua applicazione concreta negli Enti; applicazione dunque non solo di natura formale e procedurale ma realizzata attraverso la definizione di nuovi approcci e nuovi strumenti che devono essere metabolizzati nel funzionamento e nella prassi organizzativa quotidiana.

Il momento attuale e' tuttavia particolarmente delicato.

Il D.L.n.78 del 2010, contenente le misure in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica, contiene infatti una serie di misure particolarmente incisive in materia di contenimento dei costi del personale pubblico, il cui impatto sul percorso di attuazione del D.lgs n.150/2009 potrebbe essere particolarmente invasivo.

Una delle parti più innovative del decreto, infatti, riguarda la spinta verso la meritocrazia, realizzata attraverso la definizione di regole più rigide in materia di valutazione e soprattutto di differenziazione delle valutazioni e connessi riconoscimenti economici e di carriera; e' evidente che il successo nell'attuazione di tali disposizioni e' funzionale all'effettiva disponibilità di risorse da parte degli Enti da poter investire nell'attuazione di percorsi effettivi di sviluppo della meritocrazia.

Nel presente testo sono stati raccolti, in maniera organica, una parte dei documenti prodotti dalla Commissione ANCI, vale a dire gli indirizzi interpretativi concernenti le modalità applicative del D. Lgs n. 150/2009, seguiti da una raccolta dei principali quesiti e delle relative risposte fornite dall'ANCI.



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



1) 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.



2) 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).

Relativamente all'oggetto ed alle caratteristiche generali 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.

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 anche costituito 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 EELL 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 come norme di principio 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 indicatori 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.



3) Titolo III (Merito e Premi)

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 dire o 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.

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 contatto 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, l'art.31, al comma 5 non pone, ovviamente, difficoltà interpretative, né fissa una scadenza particolarmente urgente.

4) 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 PP.AA. 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 D.lgs. 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.



5) 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 contrattuali 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.

Una corretta interpretazione del nuovo impianto legislativo, poi, 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".

6) 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.



**III. L'APPLICAZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO
N.150/2009 NEGLI ENTI LOCALI:
LE LINEE GUIDA DELL'ANCI IN MATERIA DI SISTEMI DI VALUTAZIONE,
CONTRATTAZIONE E PROGRESSIONI DI CARRIERA**

1) I sistemi di valutazione e la contrattazione collettiva alla luce delle novità introdotte dal d. Lgs. N. 150/2009

Per tracciare le linee di confine tra i poteri organizzativi degli enti in materia di sistema di valutazione ed il ruolo della contrattazione collettiva, occorre armonizzare, con riferimento alla realtà concreta degli Enti, le norme del D. Lgs. n. 150/09 (articoli 7, 31) relative alla valutazione e misurazione della performance con le nuove disposizioni del D. Lgs. n. 165/01 in merito alla contrattazione collettiva ed alla distribuzione del salario accessorio. Il tutto anche alla luce dell'art. 65 del D. Lgs. n. 150/09 sulle tempistiche di adeguamento dei contratti integrativi.

Nel merito, l'art. 7 del D. Lgs. n. 150/09 si occupa del sistema di misurazione e valutazione della performance. In particolare, il comma 3 ne definisce gli elementi essenziali, mentre il comma 1 ne rimanda l'adozione ad apposito provvedimento. Tale atto rientra evidentemente nella competenza unilaterale dell'ente.

Non è altrettanto agevole stabilire la specifica competenza in materia di - successiva - definizione delle risorse economiche e relativa modalità di erogazione. A questo proposito l'art. 31, comma 2, definisce (per gli Enti Locali) la cornice di massima entro la quale l'Ente si deve muovere (almeno tre fasce di merito e prevalenza delle risorse al fine di corrispondere il trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale). La stessa norma prevede anche che la definizione della "cornice" di cui sopra rientra tra le "potestà normative" dell'ente. Ciò sembra voler dire che, per i Comuni, sia necessaria l'adozione di un apposito regolamento ai sensi dell'art. 48, ultimo comma, del D. Lgs. n. 267/2000.

Il contenuto di questo regolamento dovrà necessariamente essere raccordato con le disposizioni contenute nel D. Lgs. 165/01 (come innovato dal D. Lgs. 150/09), in materia di contrattazione.

In particolare, il nuovo art. 40 del D. Lgs. 165/01, al comma 1 - dopo aver escluso dall'ambito della competenza contrattuale una serie di materie - stabilisce che in tema di "valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio" è consentita la contrattazione collettiva "negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge".

La norma citata sembra fare riferimento agli artt. 2 e 45 del D. Lgs. 165/01, laddove il primo, al comma 3, ribadisce che l'attribuzione "di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi" mentre il secondo, al comma 1, stabilisce una competenza esclusiva del contratto relativamente al "trattamento economico fondamentale ed accessorio" e al comma 3 attribuisce ai contratti la definizione dei trattamenti economici accessori collegati, fra l'altro, alla performance.



Da quanto detto, dunque, il trattamento accessorio resta (anche dopo la riforma Brunetta) competenza esclusiva della contrattazione. Il quadro che emerge dal raccordo dell'art. 31, comma 2, del D. Lgs. 150/09 con le disposizione del novellato D. Lgs. 165/01 si potrebbe così riassumere: il potere "normativo" degli enti potrà spingersi sino a definire la cornice di riferimento del sistema di valutazione entro la quale la contrattazione dovrà determinare le relative conseguenze economiche per i lavoratori.

Infatti, per una corretta esegesi dell'art. 31 comma 2 non si può prescindere dall'esame di quanto stabilito per le altre Amministrazioni dall'art. 19 in cui per legge (potere normativo) è fissata la ripartizione della quota percentuale di risorse destinabili a ciascuna fascia, affidando poi alla contrattazione integrativa (comma 4) lo spazio per eventuali deroghe alle percentuali previste seppure entro *range* prestabiliti.

Diversamente si dovrebbe affermare che ai soli Enti Locali è dato un potere derogatorio non previsto neanche per lo Stato.

Questo scenario (di cui all'art. 19) è peraltro quello che si applicherà agli Enti Locali che si troveranno inadempienti al 1° gennaio 2011.

Volendo dare un senso concreto a quanto sostenuto, nello specifico, l'atto espressione della potestà normativa dell'ente locale ovvero il regolamento svolge la stessa funzione della legge ai cui principi deve adeguarsi.

Pertanto appare coerente con il sistema normativo così definito articolare un riparto di competenze per cui il regolamento dovrebbe definire un quadro di riferimento entro il quale la contrattazione integrativa disciplinerà la ripartizione delle risorse disponibili. Definito da parte dell'ente il sistema di valutazione, gli effetti della valutazione sulla retribuzione accessoria sono gestiti in sede di contrattazione decentrata nell'ambito delle regole vigenti definite dai CCNL in materia di erogazione degli emolumenti accessori direttamente connessi al sistema di valutazione.

In tal modo si preserverebbe la capacità unilaterale dell'ente di attuare la riforma, lasciando alla contrattazione integrativa di livello aziendale la competenza in ordine alla distribuzione delle risorse già presenti nel fondo; competenza che, alla luce del riformato D. Lgs. 165/01, resta propria ed esclusiva della contrattazione collettiva.

Tenuto conto della *ratio* della norma, ovvero di consentire un'autonoma applicazione in senso meno rigido e vincolato, è ragionevole ritenere che l'autonomia dell'ente locale non possa introdurre percentuali peggiorative per i lavoratori rispetto al sistema dell'art. 19.

Giova ribadire infine che (sul punto si veda il paragrafo 4 delle "Linee guida ANCI" del 4 febbraio 2010), parallelamente all'adeguamento di carattere ordinamentale, gli Enti dovranno realizzare ai



sensi dell'articolo 65, comma 4, un processo di adeguamento ed efficacia dei contratti collettivi integrativi vigenti in ordine al riparto di competenza tra contrattazione e potere normativo, nonché in merito alle disposizioni del Titolo III (Merito e premi) (cfr. le progressioni economiche, comunque realizzabili pro quota e selettivamente o più in generale i principi dell'art. 18).

2) Gli istituti premianti

2.1) Modalità e Tempi di adeguamento

L'adeguamento alle disposizioni recate dal Titolo II del D. Lgs. n. 150/2009, ivi compresa la ridefinizione del sistema di valutazione alla luce dei principi recati dal medesimo Decreto, è di particolare importanza in quanto per espressa previsione legislativa è possibile attivare gli strumenti finalizzati a valorizzare il merito e i metodi di incentivazione della produttività, disciplinati dal Titolo III, solo se ed in quanto le amministrazioni hanno adeguato i propri ordinamenti alle previsioni in materia di misurazione e valutazione recati dal Titolo II (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.”*).

Relativamente agli strumenti per premiare il merito e la professionalità, ai sensi dell'art. 31, comma 3, gli Enti utilizzano gli strumenti di cui all'articolo 20, comma 1, lettere:

- c) le progressioni economiche, di cui all'articolo 23;
- d) le progressioni di carriera, di cui all'articolo 24;
- e) l'attribuzione di incarichi e responsabilità, di cui all'articolo 25;
- f) l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale, di cui all'articolo 26.

Le amministrazioni inoltre utilizzano, adattandoli alla specificità dei propri ordinamenti, gli strumenti di cui alle lettere a) e b) dell'art. 20, comma 1, vale a dire:

- a) il bonus annuale delle eccellenze, di cui all'articolo 21;
- b) il premio annuale per l'innovazione, di cui all'articolo 22;

Ai sensi del comma 1 dell'art. 31, l'utilizzo di tali strumenti avviene attraverso l'adeguamento dei relativi ordinamenti, conformandosi ai principi recati dagli artt. 23, commi 1 e 2, 24, commi 1 e 2, 25, 26 e 27, comma 1.

Di particolare complessità appare l'interpretazione dell'inciso "*oltre a quanto autonomamente stabilito*" (cfr. comma 3 dell'art. 31) che sembrerebbe lasciare intendere la possibilità, da parte delle singole amministrazioni, di definire ulteriori e diversi istituti premianti non previsti dalla norma; in merito, tuttavia, occorre sottolineare che la possibilità da parte delle amministrazioni di individuare e disciplinare in sede regolamentare nuovi strumenti ed istituti premianti non potrebbe mai essere esercitata senza la necessaria mediazione contrattuale nazionale, atteso quanto stabilito dagli artt. 2, comma 3 e 45, comma 2, del D. Lgs. n. 165/2001, e ribadito anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 308 del 2006).

Relativamente al regime transitorio, si ritiene che nelle more della sottoscrizione del CCNL relativo al triennio 2010-2012, gli Enti possano continuare ad utilizzare gli strumenti premianti disciplinati dai vigenti CCNL, salvo quelli (progressioni verticali) divenuti illegittimi alla luce del nuovo quadro legislativo definito dal D. Lgs. n.150/2009.

In merito ai tempi di adeguamento, il comma 4 dell'art. 31 prevede il 31 dicembre 2010 quale termine ultimo per effettuare l'adeguamento "*di cui al comma 1*" del medesimo art. 31, ossia l'adeguamento ai principi contenuti negli artt. 23, commi 1 e 2, 24, commi 1 e 2, 25, 26 e 27, comma 1.

Ciò significa che le amministrazioni, entro tale data dovranno disciplinare, nei propri ordinamenti, le progressioni economiche, le progressioni di carriera, l'attribuzione di incarichi e responsabilità, l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale, ed il premio di efficienza.

Decorso tale termine, si applica la disciplina prevista per le amministrazioni statali.

Nessun termine di adeguamento né sanzione sono previsti per l'adeguamento agli istituti di cui di cui alle lettere a) e b) dell'art. 20, vale a dire il bonus annuale delle eccellenze (disciplinato dall'articolo 21) ed il premio annuale per l'innovazione (disciplinato dall'art. 22), richiamati dal comma 3 dell'art. 31.

Nel prosieguo della trattazione si forniranno chiarimenti in merito alla disciplina delle progressioni di carriera, istituto particolarmente delicato in quanto direttamente afferente alla materia dell'accesso al pubblico impiego e sul quale appare particolarmente urgente fornire le prime indicazioni operative; successivamente, poi, si provvederà a fornire ulteriori indicazioni sulle modalità di adeguamento degli ordinamenti a tutti gli istituti di cui all'art. 20.

2.2) Le progressioni di carriera

Gli Enti, entro il 31 dicembre 2010, provvedere alla regolamentazione delle progressioni di carriera. In particolare, ai sensi del comma 1 dell'art. 31, le amministrazioni adeguano i propri ordinamenti ai principi desumibili dall'art. 24, commi 1 e 2, secondo il quale la copertura dei posti disponibili nella dotazione organica avviene attraverso concorsi pubblici, *“con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni”*. L'attribuzione dei posti riservati al personale interno è finalizzata a riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti, in relazione alle specifiche esigenze delle amministrazioni.

Occorre inoltre sottolineare che anche se il comma 3 dell'art. 24 non è qualificato dall'art.31, comma 1, come “principio generale 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, a norma del quale: *“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”*.

Occorre dunque che gli Enti rivedano i propri regolamenti, provvedendo a definire un unico Regolamento per l'accesso, superando quindi la distinzione tra regolamento dei pubblici concorsi e regolamento sulle progressioni verticali.

Requisiti per l'ammissione

In via generale, per quanto attiene alle novità più rilevanti rispetto alla previgente disciplina contrattuale in materia di progressioni verticali, occorre prioritariamente sottolineare che il nuovo dettato normativo non consente una deroga al possesso, da parte del personale interno, del titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno. Per l'ammissione al concorso dunque e per godere della relativa riserva, occorre il possesso dei requisiti previsti per l'accesso dall'esterno.

In secondo luogo, occorre chiarire l'ammissibilità o meno alla riserva dei dipendenti interni collocati in categoria non immediatamente inferiore a quella per la quale l'Amministrazione bandisce il concorso (a titolo esemplificativo, l'ammissibilità di dipendenti interni collocati in categoria B a concorsi per l'assunzione di categoria D).

Per risolvere tale dubbio interpretativo occorre richiamare le finalità generali sottese alle progressioni di carriera. Il legislatore, così come recita il comma 2 dell'art. 24 del D. Lgs. n. 150/2009, ha espressamente finalizzato l'attribuzione dei posti riservati al personale interno a



“riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti, in relazione alle specifiche esigenze delle amministrazioni”; orbene, tali competenze professionali, che danno titolo a godere della riserva stessa, devono evidentemente essere connesse al posto per il quale si bandisce il concorso; alla luce di ciò, dunque, appare verosimile che le stesse possano essere state maturate solo dal personale che abbia esercitato mansioni afferenti alla categoria immediatamente inferiore rispetto a quella per la quale si bandisce il concorso.

D'altronde, una lettura sistematica del nuovo art. 52 del D. Lgs. n. 165/2001 sembra confermare tale interpretazione; il nuovo art. 52, recante la “*Disciplina delle mansioni*”, infatti, definisce, dal momento dell'assunzione del pubblico dipendente, il relativo percorso di evoluzione professionale, che può essere orizzontale (all'interno della stessa area) e verticale (tra aree); tale percorso non può che essere sequenziale, coerentemente con l'assetto complessivo del vigente ordinamento professionale.

Si ritiene infine che per le assunzioni relative a qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, ai sensi della lett. b) del comma 1 dell'art. 35 del D. Lgs. n. 165/2001, occorre procedere mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento e dunque non sia possibile attivare i concorsi con riserva di cui all' art. 24 del D. Lgs. n. 150/2009.

Appare evidente dunque la necessità di **una urgente revisione della disposizione**; per effetto del particolare sistema di reclutamento previsto per il personale da inquadrare nelle qualifiche per le quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, infatti, a tale personale risulta essere preclusa qualunque forma di progressione di carriera, con ciò realizzandosi una forte sperequazione rispetto al restante personale pubblico, sperequazione che tra l'altro contraddice i principi e le finalità del medesimo D. Lgs. n. 150/2009.

Modalità di realizzazione dei concorsi con riserva e trattamento economico del personale riservatario.

Il concorso con posti riservati, come affermato dal T.A.R. Campania Napoli, sez. III, 6 agosto 2004 con sentenza n. 11130, deve essere ritenuto un unico procedimento concorsuale, cui partecipano, in condizione di parità, tutti i concorrenti, sia esterni all'amministrazione che lo ha bandito, sia interni alla medesima, e tutti sono egualmente tenuti a sostenere le prove previste dal bando di concorso. Solo al momento di attribuzione in concreto dei posti messi a concorso ai soggetti che hanno superato le prove previste (cioè in sede di redazione della graduatoria finale dei vincitori), l'appartenenza alla p.a. che ha bandito il concorso rileva come causa di precedenza - nei limiti dei posti riservati - rispetto ad altri concorrenti che, ancorché meglio collocati in graduatoria, non

possono tuttavia far valere identica "causa di prelazione", sulla quota di posti riservata fin dall'origine dal bando.

Una questione di particolare interesse è relativa al computo dei titolari di riserva che si siano collocati utilmente nella graduatoria tanto da risultare vincitori per merito o ex se, ossia se gli stessi debbano essere considerati quali riservatari al fine di computare il numero complessivo di candidati titolari di una determinata riserva.

La questione ha da sempre costituito un conflitto giurisprudenziale e dottrinario; la giurisprudenza ha oscillato in questa materia: con la sentenza sez. VI, 16 maggio 2001, n. 2759, il Consiglio di Stato ha ribadito una precedente giurisprudenza secondo la quale il vincitore per merito non deve essere computato nel numero complessivo dei riservatari; di contro, lo stesso Consiglio di Stato, con la più recente sentenza n. 3176 del 2002, ha affermato il principio contrario.

Tale ultimo orientamento sembra essersi consolidato: da ultimo infatti il CGA, Sez. Giurisdizionale con sentenza 24 febbraio 2010 n. 166, relativa all'applicazione di riserve di legge a favore di personale avente determinati requisiti di professionalità già maturata nell'ambito del settore oggetto di reclutamento, ha confermato il proprio orientamento già espresso con decisione n. 875 del 2008, ed ha ritenuto che *“le volte in cui un candidato riservatario si sia collocato tra i vincitori per merito, egli avrà, al contempo, soddisfatto i due interessi in gioco: quello costituzionale alla selezione dei migliori e quello della legge alla presenza, nella Amministrazione, di un soggetto dotato di quelle determinate caratteristiche che inducono la riserva. In tal modo, la legge di eccezione è soddisfatta, poiché lo scopo è stato raggiunto e tale scopo, come si è premesso, deve essere indagato con criteri ermeneutici ristretti e non ampliativi”*.

Secondo il Consiglio, dunque, il candidato vincitore per merito deve essere computato nel totale dei soggetti titolari di una riserva.

Nel dubbio interpretativo, dunque, anche in considerazione del recentissimo orientamento giurisprudenziale, pare essere preferibile l'interpretazione tesa a favorire la maggiore partecipazione possibile del personale esterno, in quanto certamente più aderente al dettato costituzionale.

Per quanto riguarda l'adeguamento al principio per cui “la valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni costituisce titolo rilevante ai fini dell'attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore” occorre prioritariamente sottolineare come nell'adeguamento a tale principio è necessario individuare meccanismi tali per cui il criterio del merito (attestato da valutazione positiva almeno triennale) non sovverta la graduatoria frutto dell'espletamento delle prove. In tal caso infatti sarebbe vanificato lo strumento del pubblico



concorso, finalizzato all'imparzialità; in buona sostanza, il merito deve essere pesato, incidere, ma non essere preponderante.

Per evitare ciò, dunque, pare opportuno definire una unica graduatoria (per gli esterni e per gli interni); per gli interni, poi, si provvede alla definizione di una separata "classifica" nell'ambito della quale si considera il merito attestato da valutazione triennale positiva. Ovviamente, la valutazione positiva deve essere adeguatamente "pesata" e comunque il peso della stessa non deve essere tale da sovvertire il risultato delle prove concorsuali.

Relativamente al triennio da considerare, si ritiene che gli Enti possano realizzare concorsi con riserva già a decorrere dal 1 gennaio 2010 utilizzando le valutazioni sin qui realizzate sulla base dei sistemi di valutazione adottati prima dell'entrata in vigore del D. Lgs. n. 150/2009 solo ed esclusivamente se tali sistemi sono conformi ai principi recati dal medesimo decreto, ossia sono adeguatamente selettivi, trasparenti e caratterizzati da criteri connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi prodotti dall'Ente.

Relativamente al trattamento economico del personale interno che viene assunto nell'area superiore a seguito di un concorso con riserva, è opportuno innanzitutto sottolineare che nel caso di assunzione mediante concorso con riserva si realizza la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro, con relativa sottoscrizione di un nuovo e distinto contratto rispetto al precedente; sembrerebbe dunque che in tal caso non possa trovare applicazione quanto disposto dall'art. 9 del CCNL 09.05.2006 che espressamente prevedeva, nel caso di passaggio tra categorie ai sensi dell'art.4 del CCNL del 31.3.1999 (disciplina ormai non più applicabile per le nuove progressioni verticali) la conservazione dell'eventuale differenza economica da parte del dipendente a titolo di assegno personale assorbibile.

Tale disposizione - applicabile, per espressa previsione, ai soli passaggi tra categorie ai sensi dell'art.4 del CCNL del 31.3.1999 - infatti trovava fondamento nella diversa natura della progressione verticale di cui al citato art. 4: la progressione verticale, infatti, non comportava la cessazione del precedente rapporto di lavoro nella categoria inferiore e l'inizio di un rapporto nuovo nella categoria superiore ma soltanto una modificazione parziale del rapporto di lavoro già in essere che continuava anche nella nuova categoria senza soluzione di continuità.

Nell'assunzione mediante concorso con riserva, invece, trattandosi di costituzione di un rapporto ex novo, non permangono i diritti e gli obblighi correlati al rapporto pregresso per tutti i relativi istituti contrattuali.

Ovviamente, le conseguenze di ciò sono evidenti: la mancata conservazione dei diritti e degli obblighi connessi al pregresso rapporto di lavoro nel caso di concorso con riserva può implicare che



il dipendente riclassificato si ritrovi a percepire un trattamento economico inferiore rispetto a quello già in godimento nella precedente categoria di inquadramento (a titolo esemplificativo, il personale inquadrato precedentemente in Categoria C, Posizione economica C5, successivamente riclassificato in D1) .

L'effetto ultimo - e paradossale - di ciò è evidentemente un totale snaturamento delle finalità dell'istituto della progressione di carriera, volto a premiare e ad incentivare i dipendenti più meritevoli, dipendenti che invece sarebbero in alcuni casi addirittura penalizzati.

Stante la delicatezza del tema e i connessi profili di responsabilità, l'ANCI si sta facendo portavoce di tale problematica presso il Dipartimento della Funzione Pubblica e presso la Corte dei Conti, Sez. Autonomie, al fine di addivenire ad un opportuno ed urgente chiarimento circa il regime giuridico ed il connesso trattamento economico da attribuire al personale interno assunto in categoria superiore a seguito del superamento di un concorso con riserva ex art. 24 del D. lgs n. 150/2009.

Posti unici in organico e concorsi interamente riservati.

In merito all'indizione di un concorso con riserva nel caso di posto unico in organico, la giurisprudenza maturata sul tema sembra essere concorde nell'escludere la possibilità di applicare riserve nel caso di posti unici.

In particolare, si segnala il TAR Lazio Sez. II bis - Sentenza 4 agosto 1999 n. 1626, che, nel riferirsi all'applicazione da parte di un Comune dell'art. 5 D.P.R. 13.5.1987 n. 268 (che disponeva per il personale interno una generale riserva del 35% dei posti messi a concorso), ha evidenziato che *“ove il bando preveda un solo posto da coprire, l'interesse pubblico alla scelta di candidati più capaci e meritevoli prevale su quello alla copertura dei posti con candidati appartenenti a particolari categorie di cittadini, atteso che, diversamente opinando, il concorso resterebbe snaturato, e vanificato l'interesse pubblico alla suddetta scelta (cfr. Cons. Stato, V, 19.4.1991, n. 602, Foro amm. 1191, 1133 e Cons. Stato 1991, I, 713)*. Il TAR tuttavia prosegue *“Se il Comune avesse, per qualche ragione, ritenuto di dover favorire l'accesso al posto da ricoprire al personale interno, avrebbe potuto indire un diverso concorso interno e non già un concorso pubblico riservando l'unico posto al personale interno”*.

Dunque con la sentenza in oggetto il giudice amministrativo, richiamandosi ad un orientamento consolidato (cfr. TAR Puglia sez. Bari, 10 febbraio 1998 n. 56, Foro Amm. 1988, 3829) sancisce che l'unicità del posto da conferire per pubblico concorso esclude, per principio generale, l'applicabilità di alcuna riserva a favore di soggetti interni all'amministrazione ma non esclude la possibilità di indire concorsi interamente riservati quando ragioni specifiche lo rendano necessario.

L'impossibilità di effettuare concorsi con riserva nel caso di posti unici in organico rende di fatto inapplicabile l'istituto della progressione di carriera di cui all'art. 24 negli Enti di minori dimensioni demografiche per i quali, nella maggior parte dei casi, per effetto dell'esiguità degli organici, tutti, o quasi, i posti sono unici.

Sul punto, dunque, **si rende urgente una revisione della normativa** al fine di consentire anche agli Enti con organici ridotti l'utilizzo del concorso con riserva, superando la sperequazione di fatto esistente tra i dipendenti di Enti grandi e i dipendenti di piccoli Enti, ai quali risulta essere preclusa ogni forma di crescita professionale.

Si fa presente infine che, in via generale, conformemente ad un orientamento ormai consolidato della Corte Costituzionale (tra le altre, Cort. Cost. sentenza n. 141/1999), le Amministrazioni al fine di valorizzare l'esperienza pregressa maturata nell'ambito della pubblica amministrazione, nell'ottica del perseguimento del buon andamento dell'azione amministrativa, possono considerare tra i titoli valutabili anche il servizio prestato, con valutazione positiva almeno triennale, da parte del personale interno. Ciò infatti non si tradurrebbe nella realizzazione di una riserva ma solo ed esclusivamente nella valutazione di un titolo.

In merito all'indizione di concorsi interamente riservati, la giurisprudenza sembra non escludere tale possibilità (cfr. la già citata sentenza TAR Lazio Sez. II bis - Sentenza 4 agosto 1999 n. 1626).

In particolare, pare opportuno richiamare la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 8344 del 18 dicembre 2003 relativa all'applicazione dell'art. 6 della legge 15 maggio 1997, disposizione poi confermata, come sottolinea lo stesso Consiglio di Stato, dal successivo C.C.N.L. (quadriennio 1998-2001 per gli Enti locali, art. 4, comma 2) e dall'art. 91 D. Lgs. 18.8.2000 n. 267.

I giudici di Palazzo Spada sottolineano come dette disposizioni legislative, che consentono nei limiti indicati il concorso interno riservato (per particolari profili o figure professionali caratterizzati da una professionalità acquisita esclusivamente all'interno dell'amministrazione) non possono ritenersi in contrasto con il principio costituzionale del pubblico concorso di cui all'art. 97 Cost.

Al riguardo, afferma il Consiglio di Stato, *“si è più volte pronunciata la Corte costituzionale precisando che può ritenersi senz'altro conforme all'interesse pubblico il fatto che precedenti esperienze non vadano perdute (sentenza n. 141/1999) e che non può escludersi in via preventiva che l'accesso ad un concorso pubblico possa essere condizionato al possesso di una precedente esperienza nell'amministrazione ove ragionevolmente configurabile quale requisito professionale (sentenza n. 373/2002) e che la ragionevolezza della deroga alla regola del pubblico concorso non può dirsi radicalmente esclusa nel caso che si tratti di concorso riservato interamente al personale con una determinata esperienza protratta nel tempo (ordinanza n. 517 del 4.12.2002)”*.

L'amministrazione, dunque, può individuare quei posti, specifici e caratterizzati da particolari connotazioni di carattere professionale, per la cui copertura è necessaria una professionalità acquisita esclusivamente dall'interno, rispetto ai quali potrebbe essere opportuna, ai fini della garanzia del buon andamento dell'azione amministrativa, l'indizione di un concorso interamente riservato ai sensi del comma 3 dell'art. 91 del TUEL¹ (ovviamente, anche in tale ipotesi ai partecipanti al concorso è richiesto il possesso del titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno).

Si raccomanda in ogni caso agli Enti di utilizzare la massima cautela nell'individuare i casi, del tutto eccezionali, in relazione ai quali è opportuno procedere effettuando concorsi interamente riservati ai sensi del comma 3 dell'art. 91 del D. Lgs. n. 267/2000.

Si ribadisce, infatti a tal proposito che sebbene in passato la Corte Costituzionale abbia ritenuto ammissibili procedure integralmente riservate (così sentenze n. 228 del 1997, n. 477 del 1995 e ordinanza n. 517 del 2002), comunque sempre in considerazione della specificità delle fattispecie che di volta in volta venivano in rilievo (ed esigendo, inoltre, che le stesse fossero coerenti con il principio del buon andamento dell'amministrazione), la più recente giurisprudenza costituzionale ha sottolineato (si veda, da ultimo la sentenza n. 100/2010) come sia necessario, affinché «sia assicurata la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost.», che «l'area delle eccezioni» alla regola sancita dal suo primo comma sia «delimitata in modo rigoroso» (così la sentenza n. 363 del 2006; nonché, più di recente, la sentenza n. 215 del 2009). In particolare, da ultimo, si è affermato che la «natura comparativa e aperta della procedura è (...) elemento essenziale del concorso pubblico», sicché «procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violano il «carattere pubblico» del concorso» (sentenza n. 293 del 2009).

¹ Recentemente sul tema è intervenuta anche la Corte dei Conti Lombardia, sez. regionale Controllo, la quale, nel parere n. /375/2010/PAR, ha ritenuto che *“risulta ancora in vigore l'art. 91, 3° comma del TUEL in quanto occorre ricordare che opera in materia la clausola di salvaguardia di cui all'art. 1, comma 4 del TUEL che stabilisce che le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al Testo Unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni”*, precisando tuttavia che *“le procedure di cui all'art. 91, 3° comma TUEL assumono carattere residuale e limitato a particolari profili e figure professionali caratterizzate da una professionalità acquisita esclusivamente all'interno dell'ente.”*



2.3) Mobilità volontaria e procedure concorsuali

Si rammenta alle amministrazioni che non è stato modificato il comma 2 bis dell'art. 30 del D. Lgs. n. 165/2001 che prevede che *“Le amministrazioni, prima di procedere all'espletamento di procedure concorsuali, finalizzate alla copertura di posti vacanti in organico, devono attivare le procedure di mobilità di cui al comma 1, provvedendo, in via prioritaria, all'immissione in ruolo dei dipendenti, provenienti da altre amministrazioni, in posizione di comando o di fuori ruolo, appartenenti alla stessa area funzionale, che facciano domanda di trasferimento nei ruoli delle amministrazioni in cui prestano servizio”*.

Sul punto si è ormai consolidato un orientamento giurisprudenziale (cfr. TAR Emilia Romagna – Bologna Sez. I - sentenza 2 dicembre 2009 n. 2634; TAR Toscana Sez. I - sentenza 9 luglio 2009 n. 1212 ; TAR Campania - Napoli, Sez. V - sentenza 18 ottobre 2006 n. 8616) secondo il quale è da ritenersi immediatamente applicabile anche alle pubbliche amministrazioni diverse da quelle statali la disposizione che vincola le amministrazioni ad effettuare le procedure di mobilità volontaria prima di indire il concorso.

Si sottolinea, tuttavia, che in diverse pronunce (TAR Emilia Romagna – Bologna Sez. I - sentenza 2 dicembre 2009 n. 2634; TAR Toscana Sez. I - sentenza 9 luglio 2009 n. 1212) il giudice amministrativo ha ritenuto derogabile tale obbligo; così in particolare si esprime il Tar Toscana: *“solo una diffusa motivazione circa la necessità di procedere ad una selezione pubblica può consentire una deroga, potendo sussistere specifiche situazioni in cui può risultare opportuno e più corrispondente all'interesse pubblico privilegiare lo strumento del concorso, prescindendo dalla mobilità; in tali casi, tuttavia, la deroga alla regola generale dettata dal citato art. 30 comma 2 bis va puntualmente e congruamente motivata”*.

La mobilità è dunque uno strumento previsto nell'esclusivo interesse dell'amministrazione che, ai sensi del citato art. comma 2 bis dell'art. 30, prevale sul pubblico concorso.

Tra tutti gli aspiranti all'inquadramento in un medesimo posto, sussiste una distinzione: da un lato ci sono coloro che sono già inseriti nella struttura di destinazione in posizione di comando o di fuori ruolo, che godono di un diritto di precedenza, dall'altro vi sono quanti aspirano a transitare in una struttura diversa da quella nella quale sono impiegati.

Per questi ultimi opera il criterio della comparazione e i singoli enti devono dunque prevedere delle procedure trasparenti per consentire a tutti gli interessati di presentare domanda di partecipazione alla procedura di mobilità nonché dei criteri di valutazione dei curricula.



L'unica eccezione ad una procedura aperta può essere costituita dalla mobilità per compensazione, ossia lo scambio di dipendenti tra enti, su iniziativa dei dipendenti e con il consenso degli stessi; in tal caso si realizza una scelta organizzativa “a somma zero” che non lascia margini alle aspettative di altri soggetti (Tar Brescia, Lombardia, sez. I 16 giugno 2008, n. 645).

Si raccomanda alle amministrazioni di disciplinare preventivamente le modalità attraverso le quali esperire le procedure di mobilità volontaria prima di espletare le procedure concorsuali.

Si consiglia, prima di espletare ciascuna procedura concorsuale, ed al fine di evitare eventuale contenzioso, di pubblicare un avviso di mobilità volontaria, nel quale si specificano in maniera chiara:

- il profilo professionale, la categoria ed il settore di assegnazione;
- le conoscenze richieste per svolgere le attività proprie del posto da ricoprire;
- tempi e modalità di presentazione delle domande;
- modalità di valutazione delle domande e di eventuale espletamento di colloquio conoscitivo.

Nel caso in cui l'esito della valutazione delle domande non sia positivo e dunque occorre procedere con l'espletamento del pubblico concorso, occorre dare atto nella determinazione di approvazione del Bando di concorso dell'aver esperito le procedure di mobilità volontaria.

Nel caso in cui la mobilità volontaria vada a buon fine, la quota di riserva applicabile ai dipendenti interni va calcolata in relazione al numero residuale di posti da coprire con pubblico concorso.



IV. LINEE GUIDA III



1) L'Organismo Indipendente di Valutazione negli Enti Locali: le prime indicazioni dell'ANCI

Premessa

L'Organismo Indipendente di Valutazione negli Enti Locali, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 150/2009, svolge, all'interno di ciascuna amministrazione, un ruolo fondamentale in quanto lo stesso è individuato come uno dei soggetti che concorrono a costituire il Sistema di misurazione e valutazione delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 7, essendo, in primo luogo, chiamato a garantire la correttezza del processo di misurazione e valutazione annuale della performance di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso in relazione ai suoi processi e, di riflesso, a presentare una proposta di valutazione della performance del/dei dirigente/i di vertice. Per espressa previsione dell'art. 16 del D. Lgs n. 150/2009 (si vedano le Linee Guida ANCI 4 Febbraio 2010) non trovano applicazione negli Enti Locali le disposizioni recate dall'art. 14 del medesimo decreto che disciplina, nel dettaglio, caratteristiche e funzioni dell'Organismo.

La concreta articolazione delle caratteristiche e, soprattutto, delle specifiche funzioni dell'Organismo Indipendente di Valutazione, nel rispetto delle prescrizioni generali definite dal citato art. 7 del D. Lgs n. 150/2009, è rimessa dunque all'autonomia normativa ed organizzativa di ciascuna amministrazione locale² che provvederà a definire struttura, composizione e compiti dell'Organismo coerentemente con il proprio assetto organizzativo.

Ciò premesso, nel presente documento, si definiranno indicazioni di carattere generale in materia di requisiti per la nomina dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione della performance nonché indicazioni in merito alle funzioni che lo stesso esercita.

² Dello stesso avviso la Commissione Indipendente per la Valutazione, la trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche nella Delibera n. 04/2010: Definizione dei requisiti per la nomina dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione (artt. 13, comma 6, lett. g e 14 decreto legislativo n. 150/2009);

2) Struttura e Composizione

L'organismo Indipendente può essere un organo monocratico o collegiale; la scelta è evidentemente connessa alle dimensioni e alla complessità della struttura organizzativa dell'Ente.

Al fine di garantire la necessaria pluralità delle competenze professionali propria della composizione collegiale dell'OIV anche negli enti di ridotte dimensioni, una soluzione può essere individuata nella costituzione in forma associata dell'organo collegiale.

In tal modo infatti, anche in presenza di risorse esigue, sarebbe comunque soddisfatta l'esigenza del carattere multidisciplinare delle competenze espresse nonché quella di avvalersi di competenze specifiche di alto profilo con costi ridotti per il singolo Ente.

Fermo restando che la scelta della collocazione e delle modalità organizzative atte a garantire la necessaria autonomia ed indipendenza dei componenti dell'Organismo è rimessa all'autonoma determinazione dell'amministrazione interessata, la collocazione rispetto alla struttura amministrativa, sul piano sistematico, deve essere tale da poter garantire autonomia ed imparzialità di giudizio e, al tempo stesso, assicurare l'effettività e l'autorevolezza istituzionale dell'esercizio delle funzioni. Ciò induce a ritenere, in linea generale e ferma ogni autonoma determinazione rimessa alla potestà organizzativa dell'amministrazione, che gli Organismi siano posti al di fuori dell'apparato amministrativo in senso stretto, rispetto al quale essi sono chiamati a svolgere i propri compiti in posizione di "indipendenza".

L'Organismo indipendente di valutazione, nominato dal Sindaco, provvede a verificare il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, a garantire la correttezza del processo di misurazione e valutazione annuale della performance di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso, e a formulare le proposte di valutazione del/ dei dirigente/i di vertice.

La complessità delle funzioni demandate agli Organismi di valutazione richiede una buona conoscenza degli assetti organizzativi, delle risorse disponibili e delle funzioni proprie dell'amministrazione e, al tempo stesso, l'esigenza che l'Organismo svolga il proprio ruolo con capacità innovativa e in condizione di assoluta autonomia.

Per questa ragione, si ritiene che nella composizione dell'organo collegiale si possa prevedere la presenza di un membro che sia interno all'Amministrazione, avente le opportune competenze e requisiti di professionalità, e che costituisca, dunque, l'elemento di congiunzione tra l'Amministrazione stessa e i componenti esterni dell'OIV.

Nel caso di organo monocratico, andrà comunque assicurata un'adeguata conoscenza dell'amministrazione interessata attraverso l'individuazione di opportuni strumenti di raccordo.

3) Requisiti personali e professionali

Le funzioni demandate agli Organismi di valutazione richiedono certamente una pluralità di competenze professionali che devono essere espresse dai relativi componenti.

Anche se non direttamente applicabile alle amministrazioni locali, pare opportuno che anche negli Organismi degli Enti Locali sia garantita la presenza di quelle professionalità specificamente richieste dall'articolo 14, comma 7, del decreto legislativo n. 150/2009, nei campi del management, della pianificazione e controllo di gestione, dell'organizzazione e del personale e della misurazione e valutazione della performance delle strutture e del personale, in quanto necessarie per il corretto svolgimento delle funzioni proprie dell'Organismo.

Relativamente al titolo di studio, ciascun componente deve essere in possesso di diploma di laurea specialistica o di laurea quadriennale conseguita nel previgente ordinamento degli studi.

Occorre altresì un titolo di studio post-universitario in ambiti afferenti ai settori dell'organizzazione e della gestione del personale presso soggetti pubblici o privati, del management, della pianificazione e controllo di gestione, o della misurazione e valutazione delle performance.

In alternativa al possesso di un titolo di studio post-universitario nelle materie sopra citate, è sufficiente il possesso dell'esperienza superiore ai 5 anni, in posizioni di responsabilità, anche presso aziende private, nel campo del management, della pianificazione e controllo di gestione, dell'organizzazione e del personale, della misurazione e valutazione della performance e dei risultati ovvero in possesso di un'esperienza giuridico- organizzativa. Utile è una conoscenza professionale della lingua inglese. Il sistema ANCI può svolgere un ruolo di raccolta dei curricula degli aspiranti membri degli OIV, in modo da assistere i Sindaci nella scelta di professionalità adeguate al compito. Non trova diretta applicazione negli Enti Locali il disposto di cui all'art. 14, comma 8 del D. Lgs n. 150/2009, in virtù del quale i componenti dell'Organismo indipendente di valutazione non possono essere nominati tra *“soggetti che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali ovvero che abbiano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni, ovvero che abbiano rivestito simili incarichi o cariche o che abbiano avuto simili rapporti nei tre anni precedenti la designazione”*; ciò nondimeno, stante la delicatezza del ruolo svolto dall'Organismo, nella scelta dei relativi componenti si raccomanda di attenersi il più possibile al rispetto di tale disposto al fine di evitare controproducenti interferenze.

Relativamente alla cumulabilità di più incarichi, nella individuazione dei componenti occorre fare particolarmente attenzione al carico di lavoro degli stessi. Per ragioni di economicità e di contenimento dei costi soprattutto negli Enti di minori dimensioni, è possibile il cumulo di incarichi



in più Organismi da parte di uno stesso soggetto, a condizione che ciò tuttavia non pregiudichi il corretto e proficuo svolgimento della funzione nell'ambito di ciascun Organismo.

E' opportuno, pertanto, valutare caso per caso la cumulabilità di incarichi in relazione all'impegno connesso allo svolgimento di ciascuno, evidentemente legato alle dimensioni dell'Ente presso il quale l'incarico è svolto.

Relativamente ai requisiti generali dei membri nel caso di costituzione dell'Organismo in forma collegiale, pare opportuna una composizione dello stesso tale da garantire al tempo stesso esperienza e capacità di innovazione, assicurata mediante una composizione complessiva che sia il più variegata possibile, rilevata sulla base dei curricula presentati.

La scelta dei componenti deve essere tale da favorire inoltre il rispetto dell'equilibrio di genere.

4) Procedure per l'individuazione dei componenti

Al fine di accertare il possesso e il livello dei requisiti dei candidati, le amministrazioni potranno fare riferimento, in primo luogo, ai curricula presentati dagli stessi interessati raccolti da ANCI.

La valutazione dei requisiti che i componenti degli Organismi devono possedere deve riguardare non solo la formazione dell'interessato (intesa come percorso di studi e di specializzazione) e delle esperienze pregresse ma anche delle capacità, o competenze specifiche intese come caratteristiche personali intellettuali, manageriali, relazionali, idonee a rivelare l'attitudine dell'interessato a inserirsi in una struttura nuova destinata a diventare centrale nel processo di un reale cambiamento delle amministrazioni.

Pertanto, ai fini dell'ulteriore accertamento del possesso dei requisiti richiesti, può essere opportuno lo svolgimento di un colloquio con l'interessato, da parte degli organi cui è demandata la scelta dei componenti, colloquio che consentirà di valutare il livello delle esperienze e, soprattutto, le capacità dell'interessato.

In ottemperanza a quanto previsto dai commi 1 e 3 dell'art. 11, direttamente applicabili anche agli Enti Locali, è necessario garantire la massima trasparenza relativamente al procedimento di nomina dei componenti degli OIV, pubblicando, ad esempio, sul sito istituzionale l'incarico assegnato ed il curriculum degli stessi.

5) Le funzioni dell'Organismo Indipendente di Valutazione in materia di valutazione dei dirigenti

L'Organismo indipendente di valutazione nell'ambito del nuovo quadro di competenze in materia di valutazione, provvede a monitorare il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, e della trasparenza nonché a garantire la correttezza del processo di misurazione e valutazione annuale della performance di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso.

A norma dell'articolo 7 del d.lgs.150/2009, poi, dovrà proporre all'organo di indirizzo politico-amministrativo la valutazione annuale del/dei dirigente/i di vertice.

In merito alla qualificazione della nozione di “dirigente di vertice”, occorre sottolineare che, secondo quanto disposto dal comma 1 dell'art. 2 del D. Lgs n. 165/2001, le amministrazioni pubbliche *“definiscono, secondo principi generali fissati da disposizioni di legge e, sulla base dei medesimi, mediante atti organizzativi secondo i rispettivi ordinamenti, le linee fondamentali di organizzazione degli uffici; individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi”*; l'individuazione di quali sono, nell'ambito della struttura organizzativa, gli uffici di maggiore rilevanza – e dunque, cosa si intenda per “dirigenti di vertice” - rientra nella potestà regolamentare di ciascun Ente esercitata ai sensi dell'art. 89 del D.lgs n. 267/2000.

Pertanto, dunque, la concreta articolazione delle funzioni dell'OIV per quanto concerne la formulazione della proposta di valutazione del/dei dirigente/i di vertice è strettamente connessa al modello organizzativo proprio di ciascun Ente, così come risultante dal Regolamento degli Uffici e dei Servizi.

Si possono individuare diversi modelli organizzativi; a titolo meramente esemplificativo, un primo modello può essere quello in cui le “posizioni dirigenziali di vertice” sono individuate solo in quelle caratterizzate da un rapporto diretto, non mediato da altri “professionisti”, con l'organo politico, e da un procedimento di nomina che ne esalta l'adesione (funzionale) all'indirizzo politico: il direttore generale e il segretario, comunale o provinciale, i cui procedimenti di nomina sono ben delineati dalla legge, con un esplicito riferimento alla scelta *intuitu personae* del Sindaco o del Presidente della Provincia.

Nell'ambito di tale modello, dunque, l'Organismo Indipendente formula all'organo di governo la proposta di valutazione solo di tali figure dirigenziali poste come “anello di congiunzione” tra le due sfere; la “proposta” avanzata dall'Organo indipendente servirà ad ancorare la valutazione a parametri certi e suffragati da elementi obiettivi.



Un diverso modello, invece, è quello in cui i “dirigenti di vertice” vengono individuati in coloro cui sia conferito, secondo i rispettivi ordinamenti, un incarico di direzione sulle strutture che ciascun ente, nell’ambito dei propri atti di macro-organizzazione, abbia qualificato “*di maggiore rilevanza*”, ai sensi delle norme sopra richiamate.

Nell’ambito di tale modello, dunque, l’Organismo Indipendente, secondo criteri oggettivi e trasparenti, formula le proposte di valutazione dei suddetti dirigenti, anche ai fini della distribuzione dei premi di risultato (l’art. 14, comma 4, let. e), del decreto n. 150, pur non ricompreso tra le norme di diretto interesse locale, prevede la proposta d’attribuzione ai dirigenti dei premi di cui al Titolo III), suffragando con elementi oggettivi e trasparenti l’attività valutativa cui partecipa il dirigente di vertice monocratico (Segretario o Direttore).

In ogni caso, qualunque sia il modello organizzativo dell’Ente, qualora il dirigente di vertice inteso come organo monocratico coincida con il soggetto interno membro dell’Organismo indipendente di Valutazione, nelle modalità di formulazione della valutazione dello stesso occorre definire meccanismi idonei a garantire che non si verifichino situazioni di incompatibilità.

V. LE PROBLEMATICHE INTERPRETATIVE POSTE DAL D. LGS. N. 150/2009: QUESITI E RISPOSTE

Domanda

Per la mobilità di cui al novellato art.30 del D.Lgs. n. 165/01 sembra che sia venuto meno il nulla osta dell'amministrazione di appartenenza, essendo sufficiente il parere favorevole dei dirigenti responsabili dei servizi e degli uffici cui il personale è o sarà assegnato. La locuzione personale "è assegnato" dovrebbe riferirsi a personale in comando o fuori ruolo già utilizzato dall'amministrazione terza, mentre la locuzione sarà assegnato dovrebbe intendersi a seguito della scelta operata dall'amministrazione sulla base dei criteri stabiliti e del posto reso pubblico (per bando pubblico?). Si chiede di conoscere se è questa la corretta interpretazione della norma, ossia il venir meno del nulla osta potendo l'amministrazione di cui si prevede l'uscita di personale in mobilità coprire il posto con nuova mobilità in entrata. Tuttavia se questa è l'interpretazione come si correla la cessione del contratto in cui le amministrazione debbono attenersi per rendere operativa la mobilità e nella quale è necessario l'assenso di entrambe le amministrazioni?

Risposta

In riferimento al quesito posto si fa presente che la mobilità per espressa previsione del comma 1 dell'art. 30 del dlgs n. 165/2001 si qualifica come cessione del contratto di lavoro. La cessione del contratto di lavoro subordinato si concreta in un negozio plurilaterale per il cui funzionamento è necessaria la partecipazione dei tre soggetti interessati e comporta il trasferimento del contratto nel suo complesso unitario (Tribunale Bologna 21 febbraio 1990). Si ritiene dunque necessario in ogni caso il nulla osta dell'amministrazione cedente.

Domanda

Questo ente può conferire l'incarico dirigenziale extra dotazione organica (anche a tempo parziale), ai sensi dell'art. 110 del d. lgs. 267/2000 e successive modificazioni ed integrazioni ad un dipendente che presta servizio a tempo indeterminato, con la qualifica di dirigente, presso un altro comune ?

Risposta

In merito al quesito posto si ritiene che, nell'ambito del pubblico impiego, vige il principio generale dell'unicità del rapporto di lavoro. L'unica deroga a tale principio è costituita dalle previsioni di cui al comma 557 dell'articolo unico della Finanziaria 2005 che consente agli Enti di minori dimensioni demografiche (inferiori a 5000 abitanti) l'utilizzo di personale di altri enti al di fuori dell'orario di lavoro. A ciò si aggiungono le previsioni relative all'art. 14 del CCNL 22.01.04 che prevede la possibilità di utilizzare personale (dipendenti del comparto e non dirigenti) in convenzione da parte di due enti, nell'ambito dell'orario di lavoro. Ciò detto, si ritiene non realizzabile quanto prospettato nella richiesta di parere.



Domanda

L'art. 14 del D. Lgs. 150/2009 stabilisce che gli enti devono dotarsi di un Organismo indipendente di valutazione della performance. Si chiede se il termine del 30 aprile è perentorio per la nomina dei componenti e se esistono già documenti, oltre la delibera della Commissione Nazionale, da poter consultare per avviare la procedura selettiva per la scelta dei soggetti da nominare.

Risposta

In merito alla richiesta di parere si ritiene che il termine del 30 aprile non sia perentorio, valendo, per gli EE. LL. il termine generale di cui agli artt. 16 e 31 del d. lgs n. 150/2009. Relativamente ai requisiti dei componenti, a breve sarà messa a disposizione il documento realizzato dalla Commissione ANCI.



Domanda

Oggetto: richiesta parere relativa all'applicazione dell'art. 30 del d.lgs n. 165/2001, così come modificato dall'art. 49 del d.lgs n. 150/2009. La presente richiesta di parere è finalizzata a comprendere come si debba applicare la previsione normativa di cui dell'art. 30 del d.lgs n. 165/2001 (così come modificato dall'art. 49 del d. lgs n. 150/2009) per quanto riguarda le modalità di esperimento delle procedure di mobilità prima dell'assunzione in servizio di personale. La lettura combinata del comma 1, secondo e terzo periodo, dell'art. 30, in base al quale "Le amministrazioni devono in ogni caso rendere pubbliche le disponibilità dei posti in organico da ricoprire attraverso passaggio diretto di personale da altre amministrazioni, fissando preventivamente i criteri di scelta. Il trasferimento è disposto previo parere favorevole dei dirigenti responsabili dei servizi e degli uffici cui il personale è o sarà assegnato sulla base della professionalità in possesso del dipendente in relazione al posto ricoperto o da ricoprire.", e del comma 2-bis dell'articolo medesimo, in base al quale "I contratti collettivi nazionali possono definire le procedure e i criteri generali per l'attuazione di quanto previsto dal comma 1. In ogni caso sono nulli gli accordi, gli atti o le clausole dei contratti collettivi volti ad eludere l'applicazione del principio del previo esperimento di mobilità rispetto al reclutamento di nuovo personale.", porta a ritenere che la mobilità volontaria costituisca un presupposto necessario per la legittimità dello svolgimento dei concorsi (cfr. Tar Emilia Romagna - Bologna, sezione I, sentenza 2 dicembre 2009, n. 2634). Ciò premesso, il quesito che si pone nasce dalla seguente considerazione. Si supponga che sia stato effettuato un concorso pubblico (prima del quale sia stata esperita la procedura di mobilità nelle modalità stabilite dal d.lgs n. 150/2009) per un numero di posti pari all'esigenza originaria dell'Ente (come da documenti di programmazione) meno il numero di assunzioni effettuate con mobilità. La graduatoria del concorso, come noto, ha validità triennale, per cui può essere utilizzata dall'Ente per far fronte ad esigenze di personale, non previste inizialmente, che si manifestino nel corso dei tre anni (sempre nel rispetto della programmazione dei fabbisogni del personale).

A questo punto, si desidera comprendere come debba essere interpretata la normativa

citata in precedenza, rispetto alle assunzioni per scorrimento della graduatoria. In particolare, ci si domanda quale di queste alternative debba essere considerata corretta: a) se possa essere sufficiente la procedura di mobilità esperita prima di bandire il concorso anche se lo scorrimento della graduatoria avviene poniamo il caso due anni dopo; b) se, invece, sia necessario esperire la procedura di mobilità ogni volta che si determina di procedere ad una assunzione per scorrimento della graduatoria concorsuale; c) se, ancora, la mobilità vada al contrario attivata periodicamente, ad esempio una volta all'anno, quando si approva il piano annuale delle assunzioni; d) se, infine, l'interpretazione corretta sia un'altra rispetto a quelle appena prospettate. Inoltre, si chiede quale delle quattro alternative appena indicate sia quella corretta nel caso in cui, sempre rifacendosi alla fattispecie descritta sopra dello scorrimento della graduatoria di un concorso, si tratti, invece, di una procedura concorsuale avviata prima dell'entrata in vigore del d.lgs n. 150/2009, per la quale, quindi, l'esperimento della procedura di mobilità (prima della pubblicazione del bando di concorso) non è avvenuta nelle modalità ora previste dal novellato art. 30 del d.lgs n. 150/2009.

Risposta

In merito al quesito posto si ritiene che il comma 1 dell'art. 30, nella parte in cui prevede che "le amministrazioni devono in ogni caso rendere pubbliche le disponibilità di posti da ricoprire attraverso passaggio diretto...." si riferisca ai posti rispetto ai quali l'amministrazione ha intenzione di attivare la sola mobilità volontaria come strumento di reclutamento. Il comma 2 bis invece impone l'obbligo in ogni caso prima di esperire procedure concorsuali (rispetto ai posti che l'amministrazione dunque vorrebbe ed ha programmato di coprire con concorso) di attivare la mobilità volontaria. Si ritiene dunque che lo scorrimento della graduatoria non implichi l'obbligo di esperire preventivamente la mobilità volontaria.



Domanda

Come mai il questionario "indicatori di performance del comune" contiene solo i dati di alcuni settori del comune ed in particolare chiede informazioni complete sul settore sociale mentre non chiede dati sui settori segreteria, ragioneria, anagrafe, tributi ecc. Sulla base di quali indicatori verrà valutato il personale di questi uffici.

Risposta

Il questionario "indicatori di performance" costituisce una prima, iniziale, ipotesi di modello per la rilevazione della performance organizzativa dell'intera amministrazione locale; pertanto, la scelta degli ambiti da rilevare, frutto di uno studio realizzato da esperti in materia di misurazione delle performance, da tecnici che operano nei Comuni stessi ed avallata dalla Commissione ANCI per la valutazione (di cui fanno parte anche, tra gli altri, Sindaci) è ricaduta sugli ambiti di maggiore impatto per l'utenza esterna. La misurazione della performance organizzativa non è finalizzata alla valutazione dei singoli dipendenti di ciascun settore dell'ente (al massimo tale nesso potrebbe realizzarsi per la valutazione dei dirigenti di vertice, al momento tuttavia la norma non lo prevede espressamente) ma alla realizzazione di comparazioni (benchmarking) fra Enti nonché alla definizione di indicatori comuni (o comunque comparabili) per la realizzazione, da parte di ciascun Ente, del ciclo di gestione della performance. In ogni caso, si tratta appunto di un modello sperimentale e nel corso della sperimentazione siamo ben lieti di ricevere, nell'apposita sezione dedicata del questionario, vostri suggerimenti, indicazioni, proposte di modifica. Al termine della sperimentazione, inoltre, sono previsti incontri territoriali finalizzati ad approfondire le criticità rilevate dai Comuni e nel corso dei quali a ciascun Ente sperimentatore verrà consegnato un report sintetico dell'esito della misurazione della propria performance con comparazioni rispetto agli altri Enti partecipanti (per area geografica, per classe demografica).

Domanda

Il nostro comune fa parte di una unione di comuni, cui ha conferito il controllo di gestione ed il nucleo di valutazione. Alla luce della riforma Brunetta, e della necessità di adeguamento regolamentare, si chiede: 1) le modifiche relative agli strumenti ed organi di valutazione debbono essere adottate dal comune ovvero direttamente dagli organi dell'unione? 2) per soddisfare il requisito dell'indipendenza e terzietà dei componenti dei nuovi organismi di valutazione, è corretto costituire tale organismo associato con i segretari di tutti i comuni (5), prevedendo che nel concreto l'organismo opera a rotazione con 3 segretari, non facendo partecipare ai lavori il segretario titolare nel comune da valutare? 3) è obbligatorio inserire nell'OIV almeno un soggetto esterno in possesso dei requisiti individuati con delibera della CIVIT n. 4/2010?

Risposta

La scelta relativa a quale sia l'Ente che deve adottare le modifiche regolamentari in ottemperanza a quanto previsto dal Dlgs n. 150/2009 è strettamente connessa alla modalità di organizzazione adottate nella costituzione dell'Unione. Sembrerebbe più che opportuno che nella costituzione dell'OIV almeno un soggetto sia totalmente esterno a tutti i Comuni costituenti l'Unione stessa.



Domanda

Oggetto : Quesito in ordine ai criteri per l'applicazione dell'art. 14 del decreto Legislativo 150/2009. Al fine di procedere alla nomina del Nucleo di Valutazione senza ulteriori aggravii di spesa per l'Ente, questa Amministrazione sarebbe orientata ad individuare quali componenti del Nucleo stesso, il Segretario Generale dell'Ente ed un dirigente esterno, incaricato con contratto a tempo determinato quale responsabile dell'Area economico - finanziaria, con professionalità tecnica essendo laureato in economia. A tal proposito si chiede quindi di conoscere il vostro autorevole parere al riguardo ritenendo altresì utile acquisire ogni possibile suggerimento o indicazione vogliate fornire.

Risposta

In riferimento alla richiesta di parere si ritiene che una tale composizione dell'Organismo Indipendente di Valutazione non sia idonea a garantire adeguata indipendenza dello stesso; il dirigente economico - finanziario, infatti, benché a termine, risulta comunque essere incardinato nella struttura dell'Ente.



Domanda

Il nostro Ente è in questi giorni impegnato nella contrattazione decentrata anno 2009. Alla luce delle novità introdotte dal D. Lgs 150/2009 siamo a chiedere quanto segue: considerato che il fondo per l'anno 2009 è quantificato in complessivi Euro 70.037,46 di cui Euro 44.902,68 destinato a progr. orizzontali, indennità di comparto e indennità insegnanti Euro 10.224,00 indennità individuali Euro 14.911,04 premialità si chiede se sia legittimo contrattare oggi nuove progressioni orizzontali considerato che attualmente le somme disponibili al fine della premialità sono ben al di sotto del 50% delle risorse destinate al trattamento economico accessorio (art. 31, comma 2 D.Lgs 150/2009). Si chiede inoltre se con la definizione "trattamento economico accessorio" si intenda indicare l'ammontare dell'intero fondo a disposizione per la contrattazione (fondo stabile + fondo variabile).

Risposta

In merito al quesito posto si fa presente che l'art. 40, comma 3-bis del d.lgs. 165/2001, come modificato dall'art.54 del d.lgs. 150/2009, prevede che la contrattazione decentrata destina la trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale 'una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato'. Si ritiene che poiché il trattamento accessorio resta di competenza della contrattazione nazionale, dovrà essere 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. Ciò detto, 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). In ogni caso, si sottolinea che il nuovo dl n.78/2010, al comma 4 dell'art. 9 prevede che "i rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per il biennio 2008-2009 ed i miglioramenti economici del rimanente personale in regime di diritto pubblico per il medesimo biennio non possono, in ogni caso, determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento" Tale disposizione si applica anche ai contratti ed accordi stipulati prima della data di entrata in vigore del presente decreto.

Domanda

Si chiede se relativamente agli anni 2010 e 2011 (o comunque fino a diversa definizione da parte del CCNL che dovrà definire anche il concetto di "quota prevalente" di cui all'art.54 del D.Lgs.150/2009), le modalità di costituzione del fondo, e relativa distribuzione, restano invariate con particolare riferimento alla parte variabile (art.15 - c. 1 lett.d), k), c.5, ecc) e se, in ogni caso, ogni modifica che viene apportata al contratto decentrato integrativo vigente deve comunque uniformarsi alle disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 150/2009.

Risposta

In riferimento al quesito posto si sottolinea che fino a quando non saranno ridefinite, ad opera del nuovo CCNL, le nuove modalità di costituzione dei fondi e di relativo utilizzo delle risorse, si applicano le regole vigenti di cui all'art. 31 del CCNL 22.01.04 e art. 17 del CCNL 1.4.99. Le modifiche al vigente CCDI devono essere in linea con i principi recati dal d.lgs n. 150/2009.



Domanda

Siamo un Comune di quasi 27.000 abitanti. Viste le novità introdotte dal D.Lgs 150/2009, vorremmo chiedere se l'Art. 19 trattante dei criteri per la differenziazione delle valutazioni (25% fascia alta, 50% fascia media, 25% fascia bassa), è applicato anche agli enti locali come nel nostro caso.

Risposta

Relativamente al quesito posto, si fa presente che per gli enti locali trova applicazione solo quanto previsto dal comma 2 dell'art. 31 del dlgs n. 150/2009, a norma del quale "Le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali, nell'esercizio delle rispettive potestà normative, prevedono che una quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale venga attribuita al personale dipendente e dirigente che si colloca nella fascia di merito alta e che le fasce di merito siano comunque non inferiori a tre". Spetta dunque a ciascun ente, nell'ambito della propria potestà regolamentare, stabilire le modalità di definizione delle fasce; la successiva contrattazione integrativa disciplinerà poi la ripartizione delle risorse disponibili tra le fasce.



Domanda

Nella III linea guida di Anci, relativa all'OIV, non si fa cenno al requisito personale dell'età anagrafica inferiore a 50 anni per i componenti del nucleo, indicata invece dalla Commissione come requisito soggettivo. si può dedurre da ciò che è nella autonomia dei singoli enti richiedere o meno tale requisito? le nomine dei componenti dell'OIV vanno comunicate alla commissione? nell'esercizio della propria autonomia è corretto che il sindaco confermi come componente dell'oiv il componente dell' ex nucleo di valutazione, non procedendo quindi ad alcuna selezione per il conferimento dell'incarico?

Risposta

Relativamente ai quesiti posti: - non si ritiene vincolante il requisito dell'età anagrafica inferiore ai 50 anni: resta nell'autonomia degli Enti l'individuazione dei soggetti più adatti, purché dotati della necessaria competenza professionale; - non occorre comunicare alla Commissione i nominativi dei membri dell'OIV; - se il componente dell'ex nucleo di valutazione, a suo tempo, non è stato individuato mediante procedura selettiva, occorre comunque attivare una procedura trasparente per l'individuazione dei nuovi membri dell'OIV.



Domanda

Dovendo provvedere alla copertura di posti vacanti in dotazione organica attraverso il ricorso all'istituto della progressione verticale, questa amministrazione chiede di sapere se, a fronte di un piano triennale del fabbisogno di personale che contempla una sola progressione verticale, sia possibile in sede di indizione della relativa procedura selettiva, previa modifica del piano delle assunzioni, prevedere la copertura di un secondo ed ulteriore posto mediante il medesimo istituto o in alternativa attingere ad una graduatoria esistente dal 2009 attuando l'istituto dello scorrimento. Tanto anche alla luce delle restrizioni imposte dal D. L. n.78/2010 in tema di assunzioni di personale negli enti locali e la necessità di questi ultimi e nello specifico dello scrivente comune di acquisire in dotazione organica personale di categoria D.

Risposta

In merito alla possibilità di effettuare progressioni verticali alla luce dell'entrata in vigore del Dlgs n. 150/2009 si sottolinea che sul punto gli orientamenti interpretativi finora maturati sono contrastanti. In particolare, la Corte dei Conti Lombardia, sez. regionale Controllo, nel parere n. /375/2010/PAR ha ritenuto che rispetto alla norma rivolta in generale alle pubbliche amministrazioni dall'art. 24 debba prevalere la disciplina speciale introdotta dall'art. 31 per gli enti territoriali ai fini di tutela dell'autonomia locale costituzionalmente garantita, alla luce di ciò dunque gli Enti locali potrebbero continuare ad effettuare le progressioni verticali sino al 31 dicembre 2010. Di avviso diverso è invece la Corte dei Conti Autonomie, espressasi nella Deliberazione n. 10/SEZAUT/2010/QMIG, secondo la quale il cd. principio di cedevolezza della legge statale e della legge regionale vige solo per le materie di competenza dell'Ente locale; secondo la Corte dunque nella materia de quo, l'accesso, non sussisterebbe competenza delle amministrazioni locali e dunque il disposto di cui all'art. 62 entrerebbe in vigore a decorrere dal 1 gennaio 2010. A parere di chi scrive l'ente potrebbe portare a compimento solo ed esclusivamente le progressioni verticali già programmate alla data di entrata in vigore del decreto 150/2009, nel rispetto del principio dell'adeguato

accesso dall'esterno e delle disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale che impongono (comma 557 della finanziaria 2007, come sostituito dal comma 7 dell'art. 14 del dl 78/2010) agli enti sottoposti al patto di stabilità la riduzione della spesa di personale rispetto a quella sostenuta nel precedente anno.

Domanda

L'A.C deve provvedere all'individuazione dell'OIV, " senza maggiori oneri a carico del bilancio ". Attualmente il Nucleo di valutazione svolge la sua attività dando un grosso supporto, pressochè di volontariato (e. 1.400 divisi tra due componenti, il terzo componente nessun compenso). Sono cambiati i compiti ma, per il principio sopra richiamato, possiamo disporre solo di e.1.400,00, per cui si può ipotizzare che l'avviso pubblico per l'individuazione dei componenti non avrà successo. Considerato che l'OIV è obbligatorio siamo autorizzati a debordare dalla spesa prevista?

Risposta

Si sottolinea che l'art. 14 del dlgs n. 150/2009 che disciplina nel dettaglio struttura e composizione dell'OIV non trova applicazione presso le autonomie locali, secondo quanto previsto dall'art. 16 del medesimo decreto. Si ritiene dunque che il limite relativo all'assenza di nuovi oneri per la finanza pubblica derivanti dalla costituzione di tali Organismi sia da intendersi non come un limite puntuale ma come un principio generale che impone comunque all'Ente di usare il massimo rigore nella definizione dei nuovi compensi.

Domanda

Il sindaco intende nominare l'OIV in forma monocratica, individuando l'unico componente, in uno dei due attuali componenti del nucleo di valutazione (attualmente il nucleo di valutazione è composto dal direttore generale e da un componente esterno) che cesserà le sue funzioni dalla nomina dell'OIV. Prima di procedere alla nomina deve essere sentita la CIVIT, come recita l'art. 14, comma 3 del Dlgs 150? Nelle linee guida -III non se ne fa cenno.

Risposta

Si rammenta che l'art. 14 del dlgs n. 150/2009 non trova applicazione presso le autonomie locali e dunque non occorre che l'Ente acquisisca il parere della CIVIT prima di procedere alla nomina dell'OIV.

Domanda

relativamente alla valutazione della performance dei singoli dipendenti si chiede se l'elaborazione dei criteri di misurazione, valutazione e premialità' devono essere comunque elaborati entro il 31.12.2010 a fronte del fatto che il d.l.78, convertito nella l. n. 122, congelando la retribuzione dei dipendenti pubblici per il triennio 2011-2013 ha di fatto rinviato l'attuazione del sistema di premialità' collegato al merito dei dipendenti pubblici. in caso di risposta negativa si chiede se l'ente, in attesa dell'uscita del nuovo ccnl a cui e' demandata la disciplina degli istituti di premialità' della riforma brunetta, avendo già in adozione un valido sistema di valutazione che differenzia tra la valutazione permanente (legata all'attività' ordinaria del lavoratore) e quella legata all'assegnazione di obiettivi che permettono di valutare l'apporto quali-quantitativo delle ulteriori prestazioni fornite dal lavoratore, può limitarsi ad utilizzare tale sistema eventualmente integrandolo con ulteriori indicatori di qualità delle prestazioni rese.

Risposta

Relativamente alla richiesta di parere si ritiene che l'Ente, conformemente a quanto previsto dagli artt. 16 e 24 del dlgs n. 150/2009, debba comunque adottare i nuovi criteri di valutazione entro il 31 dicembre 2010, pena l'automatica applicazione di quanto previsto dal dlgs n. 150/2009 per le amministrazioni statali. Si sottolinea infine che, secondo alcuni autorevoli commentatori, la modifica apportata in sede di conversione del dl 78/2010 al comma 1 dell'art. 9 dello stesso decreto, consentirebbe di escludere dal limite al trattamento economico gli emolumenti percepiti a titolo di produttività. Circa la corretta interpretazione della disposizione in oggetto sono comunque in corso le opportune verifiche presso i competenti Ministeri.



Domanda

Stiamo lavorando su una bozza di regolamento per il sistema di misurazione e di valutazione delle performance del nostro Comune e sono emersi alcuni dubbi: 1) il Piano della performance deve essere concepito come un documento separato o può essere assorbito all'interno degli strumenti di programmazione previsti dal Tuel per gli enti locali (obiettivi triennali RPP, obiettivi operativi PEG e PDO); 2) la norma (d.lgs 150/2009, art. 15) parla, spesso in maniera poco chiara, di organo di indirizzo politico amministrativo. In alcuni casi sembra fare riferimento alla giunta, in altri al consiglio comunale e in altri ancora al solo Sindaco. Per semplificare: l'articolo 10 ci ricorda che la relazione delle performance deve essere approvata dall'organo di indirizzo politico - amministrativo. Nella Relazione però sono contenuti anche i risultati organizzativi e individuali che sono più di competenza della Giunta che del Consiglio Comunale. Ancora: l'articolo 14 recita che l'OIV è nominato dall'organo di indirizzo politico amministrativo. In questo caso l'Anci ha già chiarito che questo compito spetta al Sindaco. Penso sia necessario fare chiarezza quindi su cosa bisogna intendere di volta in volta con questa dicitura "organo di indirizzo politico amministrativo".

Risposta

Relativamente alla vostra richiesta, si ritiene che il Piano della performance possa essere assorbito dai vigenti strumenti di programmazione previsti dal TUEL, che andranno adeguati per essere rispondenti ai principi recati dal dlgs n.150/2009. Su questo tema, così come anche sul tema della esatta individuazione di cosa sia "l'organo di indirizzo politico - amministrativo", sono in corso di definizione le ulteriori linee guida dell'ANCI.

Domanda

Questo Comune non ha ancora concluso la contrattazione integrativa relativa al 2009. Pertanto non ha trasmesso , in ottemperanza all'art 67 comma 8 del D.L. 25 giugno 2008 n. 112 convertito in legge 6 Agosto 2008 n. 133 alla Corte dei Conti , tramite il Ministero dell'economia e delle Finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato , le informazioni sulla contrattazione integrativa relativa a tale anno e di conseguenza non ha pubblicato sul sito dell'ente il contratto integrativo con la relazione tecnica finanziaria prevista dall'art 5 del Decreto legislativo n. 150 /2009.Si chiede se l'ente può integrare il fondo con le risorse eventuali previste dai contratti nazionali ,oppure se incorre nel divieto previsto dall'art 40 bis comma 7 del DLgs n. 165/2001 come modificato dall'art 55 del D.Lgs 150/2009.

Risposta

Relativamente al quesito posto si ritiene che il disposto di cui all'art 40 bis comma 7 del DLgs n. 165/2001, come modificato dall'art 55 del D.Lgs 150/2009, sia immediatamente precettivo a decorrere dall'entrata in vigore del decreto stesso e dunque nel caso in cui l'ente non abbia ottemperato agli obblighi di trasmissione del cid e di relativa pubblicazione, non è possibile procedere all'incremento delle risorse decentrate.



Domanda

quesito in relazione alla possibilità per l'ente di stabilire in modo unilaterale, nell'esercizio della potestà normativa di cui all'art. 31, comma 2 del d.lgs. 150, il numero delle fasce di merito, la ripartizione percentuale del personale nelle fasce e delle risorse. il sindacato infatti mi sta contestando che, in virtù del fatto che tutto ciò ha riflessi sul trattamento economico, tutto rientri nelle materie oggetto di contrattazione, anche richiamando le recenti sentenze dei giudici del lavoro di Torino, Salerno e Trieste in materia di inapplicabilità della disciplina sulle relazioni sindacali fino all'entrata in vigore del nuovo CCNL. Anci nelle linee guida si era espressa su un residuo potere contrattuale in relazione ad eventuali deroghe alle fasce stabilite dall'ente. è opportuno insistere su questa linea o, alla luce delle sentenze richiamate anche la linea di Anci è cambiata?

Risposta

In merito al quesito posto si ribadisce quanto già chiarito nelle Linee Guida ANCI. L'art. 31, comma 2, del dlgs n.150/2009, infatti, definisce per gli Enti locali la cornice entro la quale l'Ente deve disciplinare le fasce di merito per la corresponsione del trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale. Tale norma si applica direttamente in luogo dell'art. 19, non richiamato per gli Enti locali. E' prevista l'istituzione di almeno tre fasce di merito, con prevalenza di risorse economica da riservare a quella più alta. La stessa norma dispone anche che detto adempimento rientra nelle potestà normative di ciascun Ente, che dovrà quindi adottare apposite norme regolamentari, ai sensi dell'art. 48, ultimo comma, del D. Lgs. n. 267/2000. Tali norme, peraltro, dovranno trovare necessario raccordo con le disposizioni contenute nel D. Lgs. 165/01 (come innovato dal D. Lgs. 150/09), in materia di contrattazione. Compete, infatti, a quest'ultima disciplinare l'attribuzione dei trattamenti economici (artt. 2 e 45 del D. Lgs. 165/2001). Pertanto, il potere normativo degli enti deve trovare espressione in tema di determinazione dei livelli valutativi di accesso alle fasce di merito, in stretta rispondenza alle altre norme regolamentari da formulare in materia di ciclo della performance e di misurazione, mentre gli effetti economici della valutazione sulla retribuzione accessoria (ferma la destinazione di una quota prevalente delle



risorse alla fascia alta di merito rispetto alle altre) costituiscono materia di contrattazione decentrata, nel quadro di riferimento recato dai CCNL di comparto. Costituisce riferimento normativo, al riguardo, l'art. 40, comma 1, ultimo periodo, del decreto 165, come modificato dall'art. 54 del decreto n. 150, ove si legge che, in materia di valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge, le quali, per l'appunto, riservano alla fonte regolamentare interna la definizione del nuovo sistema di valutazione e delle relative fasce di merito.



Domanda

Quest'Amministrazione Comunale sta procedendo, nel rispetto delle disposizioni di cui al D.Lgs n. 150/2009, alla nomina dell'Organismo Indipendente di Valutazione della Performance nonché all'adeguamento del proprio ordinamento interno alla luce delle novità introdotte dal testo normativo sopra citato. Tale sistema apporta sostanziali novità, non solo con riguardo alla valutazione della performance e agli adempimenti connessi, ma anche in relazione a diverse altre tematiche quali, ad esempio, l'ordinamento della dirigenza. Consultando la raccolta dei quesiti presente sul sito internet "Performance e Merito", (questo Ente ha aderito alla sperimentazione), si leggeva che codesta spett.le Associazione era in procinto di emanare uno schema tipo che evidenziasse le principali novità della riforma nonché le disposizioni interne soggette ad adeguamento (risposta al quesito dell'11.05.2010, posto dal Comune di _____). Si chiede, pertanto, se tale testo sia stato reso già disponibile e, in caso affermativo, come prenderne visione. Si chiede, altresì, di chiarire i seguenti dubbi afferenti alla nomina dell'OIV: 1) relativamente alla durata in carica dell'OIV (art. 14, comma 3, D.Lgs n. 150/2009), si chiede, se il limite dei tre anni sia inderogabile, o meglio, se la durata di tale organismo possa essere diversa dalla previsione normativa; in altre parole, si può procedere ad un conferimento annuale o biennale (rinnovabile una sola volta)? 2) nella Delibera CIVIT n. 4/2010, in relazione ai requisiti attinenti all'area delle conoscenze, si stabilisce che i componenti dell'OIV debbano essere in possesso del diploma di Laurea in Ingegneria; in ordine al possesso di tale titolo di studio, si chiede di sapere quale indirizzo della facoltà di riferimento debba essere posseduto, atteso che si ritiene ragionevole escludere un candidato laureato in Ingegneria edile o similari. 3) questa Amministrazione intende nominare quali componenti della Struttura Tecnica di supporto all'OIV, di cui all'art. 14, comma 9, D.Lgs n. 150/2009, i dipendenti assegnati al Servizio (interno) all'Ente denominato "Programmazione e Sviluppo R.UU."; il responsabile di tale struttura può acquisire la professionalità richiesta, mediante apposita formazione, stante la generica formulazione della disposizione di riferimento, oppure il possesso della detta professionalità deve essere posseduto all'atto della nomina?



Risposta

In merito ai quesiti posti si sottolinea innanzitutto che l'ANCI, attraverso la propria Commissione, ha emanato le Linee guida (reperibili sul sito di progetto) per la revisione dei Regolamenti, contenenti indicazioni generali circa le modifiche da apportare ai regolamenti per adeguare i propri ordinamenti interni alle previsioni recate dal DLgs n. 150/2009. Per quanto riguarda poi le caratteristiche dei componenti dell'OIV e della relativa struttura tecnica si ritiene che le professionalità individuate dalla CIVIT con delibera n. 4/2010 non siano vincolanti per le amministrazioni locali; a tal proposito si invita a prendere visione delle Linee Guida ANCI in materia di OIV, nell'ambito delle quali si prevede che relativamente al titolo di studio, ciascun componente deve essere in possesso di diploma di laurea specialistica o di laurea quadriennale conseguita nel previgente ordinamento degli studi. Occorre altresì un titolo di studio post-universitario in ambiti afferenti ai settori dell'organizzazione e della gestione del personale presso soggetti pubblici o privati, del management, della pianificazione e controllo di gestione, o della misurazione e valutazione delle performance. In alternativa al possesso di un titolo di studio post-universitario nelle materie sopra citate, è sufficiente il possesso dell'esperienza superiore ai 5 anni, in posizioni di responsabilità, anche presso aziende private, nel campo del management, della pianificazione e controllo di gestione, dell'organizzazione e del personale, della misurazione e valutazione della performance e dei risultati ovvero in possesso di un'esperienza giuridico-organizzativa. Quanto alla durata in carica dei componenti, l'Ente può definire la durata che ritiene più opportuna e consona alle proprie esigenze; si ritiene tuttavia che al fine di consentire a ciascun componente di svolgere al meglio il proprio incarico sia più opportuna una durata pluriennale, tale da consentire di conoscere al meglio la struttura amministrativa e di valutare le evoluzioni della performance nel tempo. Quanto, infine, ai requisiti professionali dei componenti della struttura tecnica di supporto, a parere di chi scrive occorre che gli stessi siano posseduti nel momento in cui ha inizio l'attività della struttura stessa.



Domanda

L'obbligo di ripartizione, ex l. 150/2009, del personale in almeno tre fasce scaturisce quando i dipendenti siano più di cinque. I cinque dipendenti si devono intendere nella consistenza complessiva dell'organizzazione dell'ente o ppure distintamente per tipologia di personale, ad esempio se le posizioni organizzative non superano le cinque unità, anche se complessivamente l'ente conta n.80 unità di personale, si può escludere la suddivisione in almeno tre fasce?

Risposta

Si ritiene che per dipendenti occorra intendere tutto il personale appartenente al "comparto", comprensivo, dunque, anche dei titolari di posizione organizzativa per i quali non occorre fare un computo separato.



Domanda

Nel nostro Comune si sta definendo il nuovo sistema relativo alla misurazione e valutazione della performance, organizzativa ed individuale predisponendo il nuovo sistema di valutazione delle prestazioni dei dipendenti. L'art. 4 comma 2 lettera b del Contratto nazionale del 01/04/1999 stabilisce però che i criteri generali del sistema di valutazione debbano essere contrattati con le Organizzazioni Sindacali, quindi, permanendo la vigenza di tale contratto, occorrerebbe contrattare tali criteri generali prima dell'esercizio del potere normativo in materia da parte dell'Ente Locale. Chiediamo conferma della correttezza della nostra interpretazione per cui tale ipotesi è superata rientrando in quanto disciplinato dall'ultimo periodo del comma 1 dell'art.40 del decreto 165 come modificato dal decreto Brunetta e come rilevato nelle linee guida Anci dove si afferma che "n materia di valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge, le quali per l'appunto, riservano alla fonte regolamentare interna la definizione del nuovo sistema di valutazione e delle relative fasce di merito.

Risposta

Relativamente al quesito posto, non si può che confermare quanto già chiarito nelle Linee guida ANCI. L'art. 31, comma 2, infatti, definisce per gli Enti locali la cornice entro la quale l'Ente deve disciplinare le fasce di merito per la corresponsione del trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale. Tale norma si applica direttamente in luogo dell'art. 19, non richiamato per gli Enti locali. E' prevista l'istituzione di almeno tre fasce di merito, con prevalenza di risorse economica da riservare a quella più alta. La stessa norma dispone anche che detto adempimento rientra nelle potestà normative di ciascun Ente, che dovrà quindi adottare apposite norme regolamentari, ai sensi dell'art. 48, ultimo comma, del D. Lgs. n. 267/2000. Tali norme, peraltro, dovranno trovare necessario raccordo con le disposizioni contenute nel D. Lgs. 165/01 (come innovato dal D. Lgs. 150/09), in materia di contrattazione. Compete, infatti, a quest'ultima disciplinare l'attribuzione dei



trattamenti economici (artt. 2 e 45 del D. Lgs. 165/2001). Pertanto, il potere normativo degli enti deve trovare espressione in tema di determinazione dei livelli valutativi di accesso alle fasce di merito, in stretta rispondenza alle altre norme regolamentari da formulare in materia di ciclo della performance e di misurazione, mentre gli effetti economici della valutazione sulla retribuzione accessoria (ferma la destinazione di una quota prevalente delle risorse alla fascia alta di merito rispetto alle altre) costituiscono materia di contrattazione decentrata, nel quadro di riferimento recato dai CCNL di comparto. Costituisce riferimento normativo, al riguardo, l'art. 40, comma 1, ultimo periodo, del decreto 165, come modificato dall'art. 54 del decreto n. 150, ove si legge che, in materia di valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge, le quali, per l'appunto, riservano alla fonte regolamentare interna la definizione del nuovo sistema di valutazione e delle relative fasce di merito.



Domanda

Come deve essere interpretato il comma 3 dell'art. 9 del D.Lgs. 150/2009? 1) il dipendente assente per maternità deve essere valutato per i periodi in cui è stato effettivamente in servizio ma percepisce comunque l'incentivo relativo alla performance individuale almeno per la maternità obbligatoria come previsto all'art. 17 comma 4 ccnl 2000; 2) il dipendente assente per maternità non percepisce l'incentivo relativo alla performance individuale per i periodi di astensione dal servizio.

Risposta

A parere di chi scrive la disposizione di cui al comma 3 dell'art. 9 del dlgs n. 150/2009 va intesa nel senso che i periodi di congedo vanno "neutralizzati" ai fini della corresponsione degli incentivi di performance individuale, ossia non devono essere presi in considerazione. Anche in passato, per l'applicazione dell'art. 17, c. 4 del ccnl 14.09.00, secondo l'orientamento fatto proprio dall'ARAN (cfr parere 900-17A4) "l'erogazione dei compensi diretti ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi non è legata alla presenza in servizio ma ad una valutazione positiva e meritocratica delle prestazioni e dei risultati conseguiti (v. ora art.37 CCNL 22.1.2004). Pertanto, nulla vieta di corrisponderli anche al personale che si sia assentato ai sensi dell'art. 17, commi 5 e 6 del CCNL del 14.9.2000, anche se è ragionevole presumere che detti periodi di assenza finiscano per incidere sui risultati conseguiti dal dipendente, determinando la conseguente riduzione (o, anche, esclusione) del compenso previsto". La disposizione di legge in oggetto chiarisce che i periodi di astensione non devono essere computati; il dipendente andrà valutato, dunque, solo in relazione ai periodi di effettiva presenza in servizio.



ALLEGATI



PROTOCOLLO D'INTESA

TRA

IL MINISTERO
PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE

E

L'ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI (ANCI)

PER

LA VALORIZZAZIONE DEL MERITO E DELLA PRODUTTIVITA' DEL LAVORO PUBBLICO LOCALE:
L'ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DEL D.LGS. BRUNETTA NEI COMUNI

Il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, di seguito anche "Ministro" e il Presidente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), d'ora innanzi congiuntamente definiti "le Parti" o, singolarmente, "la Parte"

VISTO

- il Decreto del Presidente della Repubblica 7 maggio 2008, con il quale il Prof. Renato Brunetta è stato nominato Ministro senza portafoglio;
- il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 maggio 2008, con il quale al predetto Ministro senza portafoglio è stato conferito l'incarico per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione ;
- il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 giugno 2008, recante "Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di Pubblica Amministrazione e Innovazione al Ministro senza portafoglio On. Prof. Renato Brunetta";
- l'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che prevede la possibilità per le pubbliche amministrazioni di concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune;
- l'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367, inerente le modalità di realizzazione di programmi comuni fra più amministrazioni;
- la Legge 4 marzo 2009 n. 15 recante "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti."
- lo Schema di Decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009 n.15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, di seguito "Decreto";
- le modifiche allo Schema di Decreto apportate nel corso della Conferenza Unificata del 29 luglio 2009;
- i protocolli d'intesa in materia di innovazione tecnologica e Pubblica Amministrazione stipulati tra il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione e l'ANCI, ovvero, alla data odierna, i protocolli d'intesa con i vari Comuni Italiani così come pubblicati sul sito del Ministero della Pubblica Amministrazione;

CONSIDERATO

- che il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, è delegato ad esercitare funzioni di impulso e promozione delle politiche di innovazione volte a migliorare la qualità dei servizi pubblici verificandone l'efficienza, l'efficacia e l'economicità, anche realizzando programmi di sostegno all'innovazione nelle amministrazioni pubbliche, basati sullo sviluppo e la condivisione delle conoscenze e del capitale umano e sulla creazione di condizioni favorevoli ai processi di innovazione;
- che l'ANCI, come definito nello Statuto dell'Associazione, costituisce il sistema della rappresentanza di Comuni, Città Metropolitane ed enti di derivazione comunale e dunque assicura un'azione di servizio e di supporto diretto alle realtà locali che rappresenta;
- che la nuova normativa rende indispensabile nelle pubbliche amministrazioni un complesso processo di revisione del sistema dei controlli interni, dei sistemi di valutazione e misurazione della performance, nonché degli istituti di valorizzazione del merito e della produttività;
- che nelle amministrazioni locali l'attuazione delle disposizioni in materia di "Misurazione, valutazione e trasparenza della performance" (Titolo II) e in materia di "Merito e Premi" (Titolo III) recate dallo Schema di D. Lgs avviene mediante adeguamento dei propri ordinamenti ai relativi principi;
- che le amministrazioni locali, nell'esercizio delle proprie potestà normative e regolamentari, dovranno adeguarsi entro il termine del 31 dicembre 2010 alle disposizioni recate dallo schema di Decreto legislativo secondo quanto previsto dall'art. 15 bis e dall'art. 30 bis del medesimo e dovranno altresì adeguare, ai sensi dell'art. 63, comma 4 bis, i propri contratti decentrati al nuovo quadro normativo entro il 31 dicembre 2011;
- che, in virtù del disposto di cui all'art. 13, comma 1 bis, dello schema di D. Lgs la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui allo stesso art. 13 esercita le proprie funzioni nei confronti delle autonomie locali previa definizione di Protocolli di collaborazione tra l'ANCI e la Commissione medesima;



**TUTTO CIO' PREMESSO E CONSIDERATO
SI CONVIENE E SI STIPULA QUANTO SEGUE**

Le premesse di cui sopra costituiscono parte integrante e sostanziale del presente atto.

ART. 1

Finalità e obiettivi

Il presente Protocollo intende dettare linee di intervento finalizzate all'attuazione da parte dei Comuni dei contenuti del Decreto delegato attuativo della legge delega n. 15/2009, al fine di realizzare un'amministrazione più vicina al cittadino, efficiente ed aperta al confronto con gli attori sociali; nonché un'amministrazione permeata della cultura della trasparenza e dell'integrità. In particolare, l'attuazione delle disposizioni del Decreto dovrà condurre allo sviluppo di una cultura del merito e della valorizzazione della qualità del lavoro e della produttività, del singolo e dell'intera amministrazione, attraverso l'implementazione di adeguati sistemi di valutazione delle performances.

Con l'obiettivo di realizzare un adeguamento tempestivo ed efficace alle previsioni del provvedimento nonché coerente con le caratteristiche specifiche delle amministrazioni locali, è indispensabile una azione operativa – progettuale, organica e complessiva, realizzata attraverso un coordinamento tra l'ANCI ed il Dipartimento della Funzione Pubblica.

A tal fine, il Dipartimento della Funzione Pubblica, in attuazione dello stesso dettato normativo che assegna all'Associazione il compito di sottoscrivere uno specifico Protocollo d'intesa con la Commissione nazionale di cui all'articolo 13, sostiene l'ANCI nello svolgimento di specifici compiti istituzionali finalizzati all'attivazione immediata del processo di adeguamento dei Comuni ai contenuti del Decreto.

In particolare il "Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione" e l'"ANCI" convengono di attuare il presente Protocollo implementando tre specifiche linee d'azione così definite.



1. Ridefinizione dei modelli di valutazione delle performances e Ranking dei Comuni

Tale linea d'azione è dedicata alla definizione ed implementazione di un sistema sperimentale di misurazione e valutazione della performance dei Comuni ed alla definizione di un sistema di ranking fra gli Enti, nonché alla definizione di meccanismi di valutazione della performance individuale e organizzativa dei dirigenti e del personale.

Tale percorso:

- punta a definire un sistema di misurazione e valutazione della performance della pubblica amministrazione in cui sia fondamentale la rilevazione della qualità e quantità dei servizi erogati nonché la rilevazione dell'effettiva soddisfazione dei destinatari dell'attività e dei servizi;
- punta a definire, in via sperimentale, un set di indicatori e parametri oggettivi e misurabili che costituiscono la base per il ranking e che sono articolati per fasce demografiche;
- passa per una "certificazione" dei modelli elaborati;
- punta alla definizione di un sistema di definizione delle risorse destinate alla incentivazione della produttività presso ciascun ente agganciato alla classificazione dell'Ente nel sistema del ranking;

2. Orientamento e supporto metodologico nella fase di adeguamento degli assetti organizzativi

Tale linea d'azione riguarda il sostegno ed il supporto alle amministrazioni nel processo di adeguamento delle proprie discipline ordinamentali al nuovo quadro normativo.

Tale percorso mira a fornire un supporto interpretativo e metodologico tempestivo e concreto alle amministrazioni, con particolare riferimento ai piccoli Enti, attraverso la individuazione di:

- modelli organizzativi e soluzioni procedurali coerenti con le specificità organizzative degli Enti e con le relative dimensioni demografiche;
- ipotesi applicative dei nuovi istituti di valorizzazione del merito e della produttività definiti nella normativa di riforma del lavoro pubblico che siano conformi alle caratteristiche specifiche delle amministrazioni locali;

3. Monitoraggio dell'attuazione degli adempimenti del Decreto

La terza linea d'azione concerne il monitoraggio dell'attuazione da parte degli Enti delle disposizioni previste dal Decreto, secondo le modalità e nel rispetto della tempistica definita dalla norma.

In particolare, nell'ambito di questa linea si provvederà al monitoraggio delle attività poste in essere dagli Enti ed alla relativa raccolta di dati che siano omogenei e confrontabili.

ART. 2

Modalità di attuazione/Fase sperimentale

Il presente Protocollo verrà attuato mediante la realizzazione di una prima fase di sperimentazione.

La sperimentazione è così articolata:

- definizione dei modelli di sistema di valutazione della performance omogenei ed integrati con gli strumenti di pianificazione delle attività e controllo dei risultati previsti dalla normativa di riferimento per i comuni.
- definizione del sistema di indicatori e parametri per il ranking dei Comuni;
- certificazione dei modelli da parte del Comitato di cui all'art. 5
- adozione operativa del modello di sistema di valutazione delle performances presso un campione di comuni;
- elaborazione da parte del Comitato di cui all'art. 5 della classificazione degli Enti partecipanti nel sistema di ranking

L'adesione alla sperimentazione avviene su base volontaria anche nel corso della realizzazione della stessa; i modelli e le procedure adottati dai Comuni che aderiscono alla sperimentazione sono considerati conformi alle disposizioni del Decreto secondo quanto previsto dall'art. 15 bis e 30 bis dello stesso.

La fase di sperimentazione si conclude entro il 31 dicembre 2010.

Al termine, la Commissione di cui all'art. 4 provvederà a redigere una dettagliata Relazione in cui sono descritti gli esiti della sperimentazione stessa, i modelli di valutazione certificati e le relative modalità di implementazione.

ART. 3

Modalità di attuazione/Fase a regime

Al termine della fase sperimentale, i modelli e le procedure certificati sono codificati nel Protocollo di cui all'articolo 13, comma 1 bis, del Decreto. La Commissione di cui all'art.4 provvede a diffondere l'applicazione dei modelli presso tutti i Comuni associati e al monitoraggio dell'applicazione degli stessi. A tal fine, può segnalare i casi di mancato adeguamento agli adempimenti previsti nel decreto alla Commissione nazionale per la valutazione di cui all'articolo 13 del Decreto, nonché al Comitato di vigilanza di cui all'articolo 5.

ART. 4

Commissione Nazionale ANCI

E' costituita presso l'ANCI una Commissione con il compito di gestire la fase di sperimentazione e di porre in essere le altre linee di azione indicate all'art. 1.

In particolare, la Commissione provvederà:

- alla individuazione del campione di Enti che partecipano alla fase di sperimentazione;
- alla elaborazione dei modelli di valutazione della performance e dei modelli per il ranking dei Comuni;
- al coordinamento delle attività relative alla sperimentazione;
- al coordinamento delle attività di supporto agli Enti per l'adeguamento normativo e procedurale alle disposizioni del Decreto;
- alla raccolta dei dati relativi allo stato di attuazione presso gli Enti delle disposizioni del Decreto;
- alla predisposizione dello schema di Protocollo tra l'Anci e la Commissione di cui all'art. 13, comma 1 bis del Decreto, collaborando alla relativa implementazione;

Nello svolgimento di tali attività la Commissione si coordina con il Comitato di cui all'art. 5. A tal fine provvede all'invio dei modelli di valutazione e gestione della performance al Comitato per la relativa certificazione e con cadenza almeno semestrale fornisce al Comitato report circa lo stato di avanzamento della fase di sperimentazione e delle attività di supporto alle amministrazioni locali nell'adeguamento dei propri ordinamenti.

La Commissione è costituita da un numero di componenti non superiore a 6.

La Commissione può avvalersi di un supporto tecnico esterno. La Commissione, nell'ambito delle proprie attività, si raccorda con la Commissione centrale di cui all'art. 13 del Decreto. In



particolare, collabora con la Commissione al fine di realizzare analisi comparative delle performances delle pubbliche amministrazioni e per la diffusione dei relativi dati; collabora altresì nella promozione di iniziative di confronto aperto con i cittadini, le imprese, le associazioni di categoria e nelle attività di diffusione delle best practices.

ART. 5

Comitato di vigilanza

Per l'attuazione del presente Protocollo è costituito un Comitato di vigilanza composto da 1 membro designato dal Ministro per la Funzione Pubblica, 1 membro designato dalla Commissione centrale per la valutazione di cui all'art. 13 del Decreto, i restanti nominati tra i membri della Commissione di cui all'art 4, sino ad un numero massimo complessivo di componenti pari a 6.

Il Comitato provvede:

- alla certificazione dei modelli di valutazione e del sistema di ranking fra i Comuni.
- alla individuazione dei criteri per la raccolta ed elaborazione dei dati da parte della Commissione di cui all'art. 4 relativi allo stato di adeguamento degli enti;

Il Comitato, inoltre, provvede all'invio, con cadenza semestrale, di una Relazione al Presidente dell'ANCI, al Ministro per la Funzione Pubblica e alla Conferenza Stato Città di cui al D.Lgs 28 agosto 1997, n. 281 in cui saranno sintetizzate le risultanze del monitoraggio dello stato di avanzamento dell'adeguamento delle amministrazioni locali.

ART. 6

Durata

Il presente Protocollo avrà durata sino al 31 dicembre 2012. Le parti si riservano di concordare appositi rinnovi.

Roma, 9 ottobre 2009

IL MINISTRO
PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
E L'INNOVAZIONE
Renato Brunetta

IL PRESIDENTE
DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COMUNI ITALIANI
Sergio Chiamparino



CIVIT
COMMISSIONE INDIPENDENTE PER LA VALUTAZIONE, LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

PRESIDENTE
Antonio Martone



PROTOCOLLO
ai sensi del comma 2 dell'articolo 13 del decreto legislativo
27 ottobre 2009, n. 150

Tra

ANCI e Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità
delle amministrazioni pubbliche



La Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), d'ora innanzi congiuntamente definiti "le Parti" o, singolarmente, "la Parte"

VISTO

la legge 4 marzo 2009, n. 15, recante delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti;

il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante attuazione della citata legge 4 marzo 2009, n. 15, e, in particolare, l'articolo 13 di tale decreto che istituisce la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (d'ora innanzi "Commissione");

il comma 2 dell'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 che prevede che: "Mediante intesa tra la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'Anci, l'Upi e la Commissione sono definiti i protocolli di collaborazione per la realizzazione delle attività di cui ai commi 5, 6 e 8";

il Decreto del Presidente della Repubblica, in data 15 dicembre 2009, con cui sono stati nominati i componenti della citata Commissione;

il Protocollo d'intesa 9 ottobre 2009 tra l'ANCI e il Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione (d'ora in avanti "Protocollo") finalizzato all'attuazione delle disposizioni del Decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 nei Comuni;



CONSIDERATO

- che il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 stabilisce che la Commissione, istituita ai sensi dell'articolo 13, esercita i compiti individuati dalla legge nei confronti dei Comuni, delle Province e delle Regioni previa intesa su appositi protocolli di collaborazione;
- che si è insediata la Commissione nazionale ANCI che ha, tra i propri compiti, quello di provvedere al coordinamento delle attività di supporto agli Enti per l'adeguamento normativo, organizzativo e procedurale alle disposizioni del Decreto;
- che nelle amministrazioni locali l'attuazione delle disposizioni in materia di "Misurazione, valutazione e trasparenza della performance" (Titolo II) e in materia di "Merito e Premi" (Titolo III) recate dal Decreto legislativo n. 150/2009 avviene mediante adeguamento degli ordinamenti locali ai relativi principi, in ossequio all'autonomia organizzativa e gestionale riconosciuta dalla Costituzione ai Comuni, attraverso un'opera di revisione degli atti regolamentari e normativi ovvero di adozione di nuovi atti da attuarsi entro il 31 dicembre 2010, in attuazione della propria potestà normativa;
- che la Commissione nazionale ANCI ha avviato i propri lavori, supportando gli Enti nella fase di adeguamento, provvedendo alla ridefinizione dei modelli di valutazione delle performances dei Comuni, all'orientamento e al supporto metodologico nella fase di adeguamento degli assetti organizzativi, nonché al monitoraggio dell'attuazione degli adempimenti di legge;
- che il disposto di cui al comma 2 dell'art. 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 riconosce all'ANCI uno specifico ruolo istituzionale di raccordo con la Commissione per lo svolgimento da parte della stessa delle attività di cui ai commi 5, 6 ed 8 dell'art. 13 del decreto medesimo, previa definizione di appositi Protocolli di collaborazione;
- che per la realizzazione delle attività di cui ai commi 5, 6 ed 8 dell'art. 13 del decreto 150/2009 nei confronti dei Comuni, in considerazione della complessità organizzativa e della specificità degli stessi, appare indispensabile realizzare un raccordo stabile fra l'ANCI e la Commissione di cui all'articolo 13 che consenta all'ANCI di coordinare e promuovere tutte le azioni utili per l'attuazione della riforma, assicurando allo stesso tempo un confronto costante con la stessa Commissione.



**TUTTO CIO' PREMESSO E CONSIDERATO
SI CONVIENE E SI STIPULA QUANTO SEGUE**

Le premesse di cui sopra costituiscono parte integrante e sostanziale del presente atto.

ARTICOLO 1

Il presente Protocollo di collaborazione intende dare attuazione al disposto di cui al comma 2 dell'art. 13 del D. Lgs n. 150/2009, definendo le modalità di raccordo tra l'ANCI e la *Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche*, al fine di fornire ai Comuni un supporto unitario e coordinato.

ARTICOLO 2

1. Per la realizzazione delle attività di cui ai commi 5, 6 ed 8 dell'art. 13 del D. lgs n.150/2009 nei confronti dei Comuni, la Commissione e l'ANCI, per il tramite della Commissione nazionale e delle proprie strutture a ciò dedicate, operano in stretto raccordo.

2. Al fine di garantire una costante collaborazione nella realizzazione delle attività di cui al comma 1 nei confronti dei Comuni, è istituito un tavolo tecnico permanente di confronto con particolare riferimento alle seguenti materie:

- a) Promozione di sistemi e metodologie finalizzati al miglioramento della performance degli Enti Locali;
- b) definizione di parametri e di modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance in termini di efficienza e produttività;
- c) definizione dei requisiti per la nomina dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione di cui all'articolo 14 del dlgs n.150/2009;
- d) garanzia del corretto adempimento delle disposizioni in materia di trasparenza a partire dal rispetto del comma 1 dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 150/2009, nonché promozione della cultura della legalità e dell'integrità;



e) adozione delle linee guida per la definizione degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici locali;

3. L'ANCI, inoltre, realizza le attività finalizzate a:

a) indirizzare, coordinare, ed assistere i Comuni nell'esercizio delle funzioni di valutazione da parte degli Organismi indipendenti di cui all'articolo 14 del dlgs n.150/2009, sulla base degli indirizzi espressi dalla Commissione;

b) fornire, nel rispetto dell'esercizio e delle responsabilità autonome di valutazione proprie di ogni amministrazione, supporto tecnico e metodologico all'attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione della performance, in conformità con le Delibere della Commissione.

4. L'ANCI inoltre provvede alla realizzazione di analisi comparate della performance dei Comuni sulla base di indicatori di efficienza, produttività e qualità e provvede a darne diffusione.

5. In relazione a tutte le attività svolte dall'ANCI, rientranti nei compiti generali della Commissione, l'ANCI, anche attraverso il tavolo tecnico permanente di confronto, si impegna ad informare la Commissione sull'andamento e sull'esito delle attività, assicurando la massima trasparenza e la disponibilità dei dati e dei risultati dei modelli di valutazione, anche al fine di realizzare confronti fra diversi comparti della Pubblica amministrazione.

ARTICOLO 3

1. La Commissione si impegna a dare notizia sul sito istituzionale delle attività realizzate dall'ANCI così come definite dall'articolo 2.

2. Nell'adozione delle proprie attività, la Commissione tiene conto dell'autonomia organizzativa dei Comuni, anche attraverso eventuali specifiche previsioni individuate in sede di tavolo tecnico ovvero esplicithe esclusioni dall'ambito di applicazione ai Comuni.

3. La Commissione concorda con l'ANCI le modalità di attuazione delle verifiche a campione sul ciclo della Performance sui Comuni.

4. In particolare, la Commissione richiede la collaborazione dell'ANCI nelle attività volte:

a) a favorire all'interno del sistema delle amministrazioni pubbliche la diffusione della legalità e della trasparenza e sviluppare interventi a favore della cultura dell'integrità.

b) a favorire il confronto con i cittadini, le imprese e le relative associazioni rappresentative; le organizzazioni sindacali e le associazioni professionali.

5. La Commissione di valutazione e l'ANCI individuano programmi di sostegno a progetti mirati per la migliore implementazione delle funzioni di misurazione, valutazione e controllo dei Comuni.



ARTICOLO 4

Il tavolo tecnico di lavoro di cui all'articolo 2, comma 2, è costituito da membri designati dalla parti e si riunisce almeno con cadenza bimestrale, e comunque quando è necessario, secondo le modalità autonomamente definite dalle parti.

ARTICOLO 5

1. Il presente Protocollo può essere modificato in considerazione delle esigenze espresse dalle parti.
2. Al fine di implementare progetti sperimentali e innovativi finalizzati alla migliore realizzazione, da parte dell'ANCI, delle attività oggetto del presente Protocollo, saranno definiti eventuali sostegni finanziari nell'ambito del fondo di cui al comma 3 dell'art. 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15.

IL PRESIDENTE CIVIT

Antonio Martone

IL PRESIDENTE ANCI

Sergio Chiamparino