

INAIL

Poteri e nuova disciplina della dirigenza tra valutazione e procedimenti disciplinari

**Forum PA – mercoledì 19 maggio 2010
ore 10,00**

- Uno dei principali intenti del D.Lgs. n. 150/2009 è stato quello di segnare un'inversione di rotta rispetto alla tendenza generale di una distribuzione a pioggia dei benefici. Questo attraverso un effettivo criterio di selettività nell'attribuzione degli incentivi economici e di carriera, in modo da premiare i capaci e i meritevoli, incoraggiare l'impegno sul lavoro e scoraggiare comportamenti di segno opposto.
- Il concetto di "merito" subentra a quello di "produttività individuale e collettiva" e quello di "premi" ai "trattamenti economici accessori" collegati alla medesima produttività.

- La valutazione dei dirigenti e dei dipendenti si basa su due elementi strettamente collegati:
 il raggiungimento degli obiettivi e
 le competenze dimostrate.

Oggi le amministrazioni pubbliche hanno un compito impegnativo che è l'identificazione delle competenze.

Un impegno che dovrà essere definito in fase di programmazione, perché i dipendenti sappiano su quali competenze chiave saranno valutati. Questo sistema implica la partecipazione di tutti, dirigenti e dipendenti, al processo di miglioramento e di trasparenza che caratterizza la riforma.

- Associando la performance organizzativa a quella individuale, si ricollega inevitabilmente la valutazione delle organizzazioni a quella dei dirigenti e dei dipendenti, anche ai fini della premialità.

Oggi succede molto spesso che, a fronte di scarsi rendimenti, in determinate amministrazioni dirigenti e dipendenti percepiscono il 100% delle indennità collegate alla performance individuale. I modelli di valutazione validati dalla Commissione, nonché gli Organismi indipendenti di valutazione all'interno di ciascuna amministrazione, dovranno far sì che ciò non accada più.

Per questo motivo, il D.Lgs 150/2009 prevede, in caso di sistemi non adeguati, il divieto d'erogazione dell'indennità di risultato ai dirigenti responsabili.

- In apertura del Titolo III viene affermato il principio della valorizzazione del merito e dell'incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa attraverso metodi selettivi e concorsuali.
- Attraverso l'espresso divieto di distribuire gli incentivi in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi o in assenza delle verifiche e attestazioni si stringe il collegamento fra la disciplina dell'erogazione dei premi e l'attivazione del ciclo di gestione della performance.
- La responsabilità della valutazione del personale non dirigenziale spetta ai titolari degli uffici dirigenziali, la valutazione di questi ai titolari degli uffici dirigenziali generali e la valutazione di questi ultimi ai capi dipartimento o ai segretari generali dei ministeri, o ai direttori generali degli enti pubblici.

Riparto - art. 19

- L'articolo 19 detta una disciplina legale per la differenziazione delle valutazioni per l'attribuzione del trattamento accessorio destinato alla performance individuale.
- In particolare il comma 2 reca il criterio per la formazione della graduatoria delle performance individuali, articolate su tre fasce alla prima delle quali (comprendente il 25% del personale) è corrisposto il 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale, mentre alla seconda fascia (comprendente il 50% dei dipendenti) è corrisposto il restante 50% delle medesime risorse e alla terza non è attribuito alcun trattamento accessorio collegato alla performance individuale.
- Il comma 4 consente espressamente alla contrattazione collettiva di derogare in parte alle percentuali previste, anche se con limiti precisi. Infatti, la percentuale del 25% dei dipendenti collocabili nella fascia di merito alta può essere derogata in misura non superiore a 5 punti in più o in meno, con contestuale compensazione delle percentuali delle altre due fasce.

- Il Capo II del Titolo III intitolato “Premi” elenca i diversi strumenti messi a disposizione per premiare il merito e la professionalità da parte del datore di lavoro pubblico.
- In particolare all’art. 21 si istituisce il bonus annuale delle eccellenze destinato a premiare non più del 5 per cento, dei dipendenti e dei dirigenti, fra quanti si sono collocati nella fascia superiore della graduatoria di performance e viene attribuito alla conclusione del processo di valutazione riferito all’esercizio precedente.

Relazione 2010 Corte dei Conti

- Nella Relazione 2010, sul costo del lavoro pubblico, la Corte dei Conti invita ad applicare in modo “rapido e condiviso la riforma Brunetta per migliorare la performance delle amministrazioni”, affermando la necessità di destinare buste paga più pesanti solo a chi è più efficiente.
- Nel dettaglio si evidenzia che, a fronte di una limitata contrazione dei dipendenti della PA (-1,3% al 31 dicembre 2008) si registra ancora una crescita del costo del personale (+ 7% rispetto al 2007), e pertanto “è *ineludibile procedere a una misurazione della produttività del lavoro pubblico quale parametro di compatibilità economico-finanziaria per la concessione di incrementi retributivi*”.

Modifiche al procedimento disciplinare

- In quest'ottica il decreto legislativo ha attribuito alla competenza dei dirigenti delle singole strutture anche la contestazione delle infrazioni e l'irrogazione della gamma delle sanzioni che vanno dalla multa fino alla sospensione dal servizio, con privazione della retribuzione, fino a dieci giorni. Il passaggio di queste competenze, precedentemente ascritte allo specifico ufficio competente disciplinare delle amministrazioni ai singoli dirigenti, è stato dettato da un duplice motivo. Da un lato, la volontà di proseguire nel percorso di responsabilizzazione della dirigenza, dall'altro, la gestione di tutte le fasi del procedimento disciplinare, nell'ambito del luogo di lavoro, consente una valutazione più completa dei fatti oggetto del procedimento stesso, ferma restando la remissione degli atti all'ufficio disciplinare per i casi più gravi.

Modifiche al procedimento disciplinare

- Sempre per i procedimenti di competenza dei responsabili di struttura con qualifica dirigenziale si registra, poi, un'abbreviazione dei tempi per la conclusione del procedimento disciplinare che, in queste fattispecie, sono pari a 60 giorni dalla data di contestazione degli addebiti.
- Va anche evidenziato che l'art. 73, comma 1 del citato decreto esclude espressamente la possibilità di impugnare le sanzioni disciplinari dinanzi ai collegi arbitrali e anche dinanzi all'arbitro unico e, pertanto, nelle more di nuove procedure di conciliazione demandate alla futura contrattazione collettiva, l'impugnazione è possibile solo davanti al giudice ordinario.

Modifiche al procedimento disciplinare

- Inoltre, in linea con le politiche di informatizzazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni e di smaterializzazione dei documenti, la pubblicazione sul sito istituzionale del codice disciplinare sostituisce a tutti gli effetti la precedente affissione del testo cartaceo sul posto di lavoro.
- Nella nuova normativa è rilevabile, però, un aspetto di criticità che è l'abrogazione del cosiddetto patteggiamento delle sanzioni disciplinari. Infatti la possibilità di comminare una sanzione più lieve, rispetto a quella teoricamente applicabile alle singole infrazioni, con contestuale preclusione di qualsiasi impugnazione della stessa, coniugava la certezza dell'efficacia della sanzione stessa con una tangibile riduzione dei costi amministrativi derivanti dall'eventuale contenzioso.

Nuove tipologie di infrazioni disciplinari

- Il decreto legislativo n.150/09 ha integrato le fattispecie di infrazioni indicate nei contratti collettivi, sanzionando, in particolare, quei comportamenti che possono causare impedimenti o danni all'attività amministrativa.
- In tal senso si pongono le sanzioni, sia per i dirigenti sia per il restante personale, in caso di rifiuto di collaborare con l'autorità disciplinare nel corso di un procedimento a carico di altro dipendente e quelle, nell'ipotesi in cui l'amministrazione sia condannata al risarcimento del danno derivante dalla violazione, da parte del lavoratore, degli obblighi connessi alla sua specifica prestazione lavorativa.
- Analogamente, il lavoratore che procuri grave danno al funzionamento dell'ufficio di appartenenza può essere collocato in disponibilità, previo accertamento in sede disciplinare delle sue responsabilità.

INAIL

Nuove tipologie di infrazioni disciplinari

- In linea con le intenzioni del legislatore di sensibilizzare l'impegno e le responsabilità dei dirigenti, è prevista, inoltre, la sanzione della sospensione dal servizio fino a 3 mesi nonché la non attribuzione della retribuzione di risultato per un importo corrispondente al doppio del periodo di sospensione, applicabili nei casi in cui si riscontri l'ingiustificato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare.
- Il nuovo testo legislativo ha apportato una rilevante innovazione prevedendo sanzioni di tipo conservativo anche per le qualifiche dirigenziali, orientando in tal senso anche i recenti contratti collettivi della dirigenza.

Rapporti tra procedimento disciplinare e procedimento penale

- In questo specifico campo merita di essere evidenziata la possibilità, precedentemente esclusa dalle norme contrattuali in materia, di proseguire e concludere il procedimento disciplinare anche in pendenza di un procedimento penale per i medesimi fatti. Questa previsione consente di attualizzare l'eventuale irrogazione della sanzione nel momento in cui sono state commesse le infrazioni, senza dover attendere i tempi piuttosto lunghi della chiusura della vicenda giudiziaria. Rimane, comunque, la possibilità di sospensione del procedimento disciplinare in attesa della conclusione di quello penale, quando i fatti addebitati al dipendente siano di particolare gravità.

Licenziamento disciplinare

- Il testo in esame, nell'ottica di scoraggiare i fenomeni di scarsa produttività e di assenteismo ha inoltre ampliato l'ipotesi di risoluzione del rapporto di lavoro per comportamenti particolarmente gravi connessi alla prestazione di lavoro, tra le quali
 - la falsa attestazione della presenza in servizio mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della stessa e
 - la produzione di documenti falsi o dichiarazioni non veritiere relative alla costituzione del rapporto di lavoro o ai fini delle progressioni di carriera.
- Sempre secondo queste finalità, si riscontrano le stringenti disposizioni riguardanti i controlli sulle assenze, disciplinate dall'aggiunta dell'art. 55 septies al D.Lgs n.165/01 (art. 69 del D.Lgs n.150/09), con particolare riguardo all'invio on line delle certificazioni mediche nonché alla predisposizione delle relative visite di controllo.

Conclusioni

- Il dirigente ha più poteri nella gestione manageriale delle risorse umane e finanziarie, anche attraverso rilevanti innovazioni in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità dei pubblici dipendenti e, in parallelo, ha una maggiore responsabilità nell'ipotesi di scarso rendimento individuale e/o della struttura da lui diretta. Il sistema di valutazione del personale e dei dirigenti pubblici è vincolato agli standard qualitativi dei servizi erogati, che costituiscono un criterio oggettivo e controllabile anche dall'esterno, dato anche l'obbligo di pubblicità degli indicatori di produttività e delle operazioni di valutazione del rendimento dei dipendenti.