



Le linee di riforma del lavoro pubblico
in sanità

Seminario AUIPI

Bologna

25 febbraio 2011

Lorenzo Broccoli

La Stampa, 13 maggio 2008

Buongiorno

MASSIMO GRAMELLINI

Cinquant'anni di inettitudine

► Lungi da me l'intento di smorzare il piglio rivoluzionario che accompagna le dichiarazioni dei ministri esordienti e le fa assomigliare a quelle che i calciatori pronunciano a inizio campionato. Mi ha quasi commosso il vulcanico Brunetta, che intende risolvere a suon di licenziamenti la piaga dei fannulloni nell'impiego pubblico, contro cui si scornò vanamente persino Mussolini (la strenua lotta degli statali romani in difesa della pausa-cappuccino viene annoverata dagli storici fra i pochi atti di resistenza al regime). E' quindi a puro titolo di promemoria che mi permetto di segnalare la sintesi di un discorso tenuto dal ministro senza portafoglio per la riforma della pubblica amministrazione: «Impegno prioritario della nostra

azione sarà la lotta ai fannulloni che si annidano fra le pieghe dello Stato, minandone le fondamenta con il loro pessimo esempio. Punire i fannulloni e premiare i meritevoli: ecco un comportamento davvero virtuoso. Insieme alla questione meridionale, che si trascina ormai da tempo immemorabile, l'efficienza della macchina dello Stato è il punto qualificante di qualsiasi attività di governo che intenda contenere la spesa pubblica e ridurre le tasse senza peggiorare la qualità dei servizi: della sanità e della scuola in particolare».

Difficile dirlo meglio. Quanto al farlo, il ministro in questione faceva parte del governo Fanfani e il suo discorso risale alla primavera 1958. O 2058?

La pubblica amministrazione in Italia

(Anno 2009 – Fonte: Conto Annuale RGS)

Comparto	Totale tempo indeterminato		% area
	Totale	di cui donne	
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	693.730	439.861	25,35
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	54.729	30.427	2,00
ENTI DI RICERCA	18.186	7.935	0,66
REGIONI E AUT.LOC. (CCNL)	520.115	260.454	19,00
REGIONI A STATUTO SPECIALE	73.327	44.757	2,68
MINISTERI	179.241	92.749	6,55
AGENZIE FISCALI	54.406	26.456	1,99
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	2.344	1.198	0,09
SCUOLA	1.074.772	836.313	39,27
A.F.A.M.	8.796	3.537	0,32
UNIVERSITA' CONTRATT.	57.394	32.401	2,10
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO CONTRATTUALIZZATO	2.737.040	1.776.088	
UNIVERSITA' PROFESSORI E RICERCATORI	58.520	20.143	
VIGILI DEL FUOCO	31.695	1.879	
CORPI DI POLIZIA	325.376	21.597	
FORZE ARMATE	145.675	2.085	
MAGISTRATURA	10.486	4.312	
CARRIERA DIPLOMATICA	919	154	
CARRIERA PREFETTIZIA	1.415	737	
CARRIERA PENITENZIARIA	456	276	
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO NON CONTRATT.	574.542	51.183	
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	3.311.582	1.827.271	

Perché ancora una riforma del lavoro pubblico?

- n Crisi economica internazionale
- n Governo della spesa pubblica
- n Riequilibrio istituzionale fra Stato – Regioni – Autonomie Locali
- n Sistema del Welfare in discussione
- n Lavoro pubblico sul banco degli imputati

Crisi e lavoro pubblico

n **Crisi della finanza pubblica inizio anni '90**

(L. n. 142/90 – L. n. 241/90 – L. n. 421/92 – D.Lgs. N. 502/92 – D.Lgs. N. 29/93)

n **Ingresso Italia nell'EURO nel 1999**

(D.Lgs. N. 80/98 – D.Lgs. N. 229/99 - D.Lgs. N. 286/99)

n **Crisi mercati internazionali 2008/2010**

(D.L. n. 112/08 – L. n. 15/09 – D.Lgs. N. 150/09 –
D.L. n. 78/10)

Due diversi metodi e contesti per una riforma del lavoro pubblico

n Legge delega n. 421/1992



D.Lgs. n. 29/1993



D.Lgs. n. 502/1992

n Legge delega n. 15/2009



D.Lgs. n. 150/2009

Legge delega n. 421/1992

- n Pubblica amministrazione come strumento per lo sviluppo socio-economico del Paese
- n Concertazione con le OO.SS. e fiducia nella contrattazione collettiva
- n Avvicinamento fra lavoro pubblico e privato
- n Sviluppo di una PA regionale e locale
- n Ampio dibattito preventivo
- n Interventi successivi di rafforzamento dell'obiettivo iniziale

Legge delega n. 15/2009

- n Ridimensionamento del ruolo della PA in ottica di non appesantimento dell'iniziativa privata
- n Diffidenza verso il lavoro pubblico (“fannullonismo” – “appiattimento” - ...)
- n Riappropriazione dei poteri della PA quale datore di lavoro e rigetto della cogestione con il sindacato
- n Forte impronta “ministeriale” e centralista
- n Crisi della concertazione e ricomposizione del ruolo dei diversi livelli della contrattazione collettiva
- n Ritorno ad ampi ambiti di specialità del lavoro pubblico

Quali i problemi da affrontare?

- n Settori e ambiti territoriali della PA ancora ampiamente inefficienti
- n Diffusa mancanza e/o incapacità nella gestione di processi valutativi e di riconoscimento del merito
- n Scarsa responsabilizzazione della dirigenza
- n Squilibrio nel rapporto sindacati/datore di lavoro pubblico
- n Sistema regolativo frammentato e contraddittorio
- n Contrattazione collettiva lenta e inefficace

Quali le risposte della riforma?

- n Forte centralizzazione nelle politiche e nella disciplina del I. p., con attivazione di un complesso sistema di controlli, report e monitoraggi confluenti verso il Dip. Funzione Pubblica
- n Sistema di valutazione unico regolato da un organismo nazionale
- n Rafforzamento del sistema sanzionatorio soprattutto a carico dei dirigenti
- n Restringimento degli spazi della contrattazione a favore dei poteri datoriali e rilegificazione della disciplina del I.p.
- n Riforma (parziale) del sistema contrattuale e degli agenti della contrattazione

Quale modalità di intervento?

- n Continuo lavoro di “limatura” e sostituzione di alcune norme “sensibili” del D.Lgs. n. 165/01, secondo la c.d. tecnica della novella
- n Interventi nell’ambito delle manovre finanziarie (ad es. : D.L. n. 112/08 e D.L. n. 78/09) con norme anticipatrici
- n Decretazione delegata (Legge delega n. 15/09) con l’introduzione di un corpo normativo unico in tema di valutazione/premialità e massiccia novella del D.Lgs. n. 165/01



D.LGS. N. 150/2009

Il D.lgs. n. 150/2009

Info generali

Entrato in vigore il 15/11/2009

Dichiara :

- n di essere *“una riforma organica del lavoro pubblico”*
- n di volere perseguire finalità multiple di efficienza, sviluppo organizzativo, normativo, contrattuale e sanzionatorio per il miglioramento del lavoro pubblico

Il D.lgs. n. 150/2009

Ambiti trattati 1

- n **Misurazione, valutazione e trasparenza della performance**
(sistemi di valutazione)
- n **Merito e premi**
(sistemi di incentivazione)

Il D.lgs. n. 150/2009

Ambiti trattati 2

Revisione ordinamento del rapporto di lavoro alle dipendenze delle PA (modifiche al D.lgs. 165/01):

- n Dirigenza pubblica
- n Concorsi, mobilità, gestione esuberanti
- n Riforma contrattazione
- n Sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici

Il D.lgs. n. 150/2009

Norme di immediata applicazione per regioni 1

- n **Trasparenza:** intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione
- n **Standard qualitativi:** per i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle Regioni devono essere adottati, d'intesa con la Conferenza unificata, atti di indirizzo e coordinamento, su proposta della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni pubbliche

Il D.lgs. n. 150/2009

Norme di immediata applicazione per regioni 2

- n **Disciplina organizzativa:** rientra nel campo esclusivo della potestà del datore di lavoro pubblico e non è più oggetto di obbligo di negoziazione col sindacato
- n **Sanzioni disciplinari:** vengono introdotte direttamente negli ordinamenti di tutte le PA, comprese quelle regionali, nuove regole in materia di procedimento disciplinare (maggiore responsabilizzazione della dirigenza), di comportamenti sanzionabili (ad es.: assenze non giustificate, scarso rendimento, rifiuto di sottoporsi a visite di idoneità), di soggetti sanzionabili (vengono introdotte anche per i dirigenti le c.d. sanzioni conservative mentre prima era previsto solo il licenziamento), di inasprimento delle sanzioni (più puntuali casi di licenziamento) e di rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale (autonomia e priorità del primo sul secondo)

Il D.lgs. n. 150/2009

Norme di principio per regioni 1

Misurazione, valutazione e trasparenza della performance :

1. la performance sia misurata e valutata con riferimento sia all'amministrazione nel suo complesso che alle unità organizzative che ai singoli dipendenti;
2. le amministrazioni adottino modalità e strumenti di comunicazione che garantiscono la massima trasparenza delle relative informazioni;
3. le misurazioni, le valutazioni e i premi alle stesse conseguenti siano strettamente connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi;
4. dall'applicazione delle nuove disposizioni non derivino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il D.lgs. n. 150/2009

Norme di principio per regioni 2

Ciclo di gestione della performance:

1. definizione e assegnazione degli obiettivi, dei valori dei risultati attesi e dei relativi indicatori;
2. collegamento tra obiettivi e allocazione delle risorse;
3. monitoraggio *in itinere* ed eventuali interventi correttivi;
4. misurazione e valutazione della performance, sotto il duplice profilo organizzativo e individuale;
5. utilizzo di sistemi premianti, in grado di valorizzare il merito;
6. rendicontazione dei risultati nei confronti degli organi di indirizzo politico-amministrativo, dei vertici, dei competenti organi esterni, dei cittadini, dei soggetti interessati, degli utenti e dei destinatari dei servizi.

Il D.lgs. n. 150/2009

Norme di principio per regioni 3

Obiettivi devono essere:

- rilevanti e pertinenti, specifici e chiaramente misurabili;
- correlati ad un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi;
- riferibili ad un arco temporale determinato (di solito coincidente con l'anno);
- commisurati a valori di riferimento derivanti da *standard* definiti a livello nazionale e internazionale e da comparazioni con amministrazioni omologhe;
- confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione (con riferimento, almeno, al triennio precedente);
- correlati alla quantità e qualità delle risorse disponibili.

Il D.lgs. n. 150/2009

Norme di principio per regioni 4

Sistema di valutazione dei dirigenti e del personale :

la performance deve essere valutata annualmente da ogni amministrazione attraverso il Sistema di misurazione e valutazione della performance, adottato con apposito provvedimento.

Le norme prevedono un notevole cambiamento relativamente al sistema di valutazione dei dirigenti e del personale; la novità di tale mutamento pare tuttavia attenuarsi se si considera che le norme in esame dettano principi generali con la conseguenza che, nella maggioranza dei casi, le aziende dei SSR più evoluti, avendo già impiantato sistemi di programmazione correlati ad un sistema di valutazione del personale articolato, possono rispondere adeguatamente all'impatto della riforma, salvo la necessità di apportare alcune modifiche a fini di migliore adattamento e correlazione con i principi del D.lgs. 150/09.

Il D.lgs. n. 150/2009

Norme di principio per regioni 5

Incentivazioni:

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.

Il D.lgs. n. 150/2009

Norme di principio per regioni 8

Tempi di adeguamento per le regioni:

Le Regioni devono adeguare i propri ordinamenti ai principi descritti entro il termine del **31 dicembre 2010** e fino a tale data si applicano le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del decreto attuativo mentre decorso tale termine si applicheranno le disposizioni contenute in quest'ultimo fino all'emanazione della disciplina regionale.

Valutazione e meritocrazia 1

Emerge un approccio che identifica questi elementi come tecniche di gestione aziendale, talora finalizzati a incentivare la produttività individuale e talaltra a combattere il malcostume impiegatizio: i principali strumenti appaiono la retribuzione di risultato e i procedimenti disciplinari

Valutazione e meritocrazia 2

L'assunto da cui sembra partire è che il capitale umano sia sostanzialmente adeguato e che le inefficienze delle PA siano imputabile ad incongrue prassi gestionali e organizzative.

Valutazione e meritocrazia 3

Manca:

n un ripensamento del sistema di selezione e formazione del personale

n una adeguata considerazione delle esperienze positive in tante parti della PA e la promozione del benchmarking. Ancora una volta si pensa a qualcosa di nuovo, omogeneo e dettagliato, la cui attuazione è affidata alla miracolosa azione di organismi terzi

Valutazione e meritocrazia 4

Enfasi:

n si valuta prevalentemente il fattore individuale, rispetto a quelli strutturali (in genere 70% str. 30% ind. per raggiungimento obiettivi);

n tra i fattori individuali si preferiscono quelli motivazionali rispetto a quelli cognitivi;

Non si tiene sufficientemente conto:

n che la PA svolge perlopiù attività di servizio ad esito incerto;

n che le mansioni sono multitasking cioè che in genere una mansione include spesso molteplici compiti, con il rischio di orientarsi – nei sistemi di valutazione - solo su quelli più facilmente misurabili (ad es. le multe dei vigili)

Valutazione e meritocrazia 5

- n I sistemi introdotti sono fortemente ispirati ad una logica di unilateralità, là dove oggi prevalgono, come nelle autonomie locali e nel SSN, scelte negoziate ed articolate volte ad enfatizzare la partecipazione dei professionisti
- n Abbondano le disposizioni di dettaglio fino ad introdurre la “gaussiana valutativa obbligatoria per legge”, dando quindi il senso di una PA appiattita sul modello burocratico-ministeriale e col rischio di un ritorno al passato nella considerazione dei principi di autonomia e appropriatezza organizzativa

Valutazione e meritocrazia 6

- n Si sono valutati i rischi del contenzioso che una disciplina legislativa/unilaterale così minuziosa potrà portare con il rischio di bloccare il processo di riforma?
- n Nulla viene innovato relativamente al livello politico, il quale – in realtà – è il primo motore di tutto il sistema di fissazione degli obiettivi e di allocazione delle risorse. Siamo certi che fino ad ora abbia funzionato in modo ottimale e che il problema sia stata la traduzione fattane da dirigenti e collaboratori?

Centralismo o diffidenza?

- n Il sistema che abbiamo brevemente delineato presenta come corollario l'introduzione di un articolato, diffuso e talora disorganico corpo di controlli, monitoraggi, rilevazioni e pubblicazioni, che pare più orientato alla comunicazione delle inefficienze della PA invece che a fornire elementi di conoscenza e riflessione utili a innescare azioni di miglioramento e di avvicinamento alle reali esigenze degli utenti/cittadini.

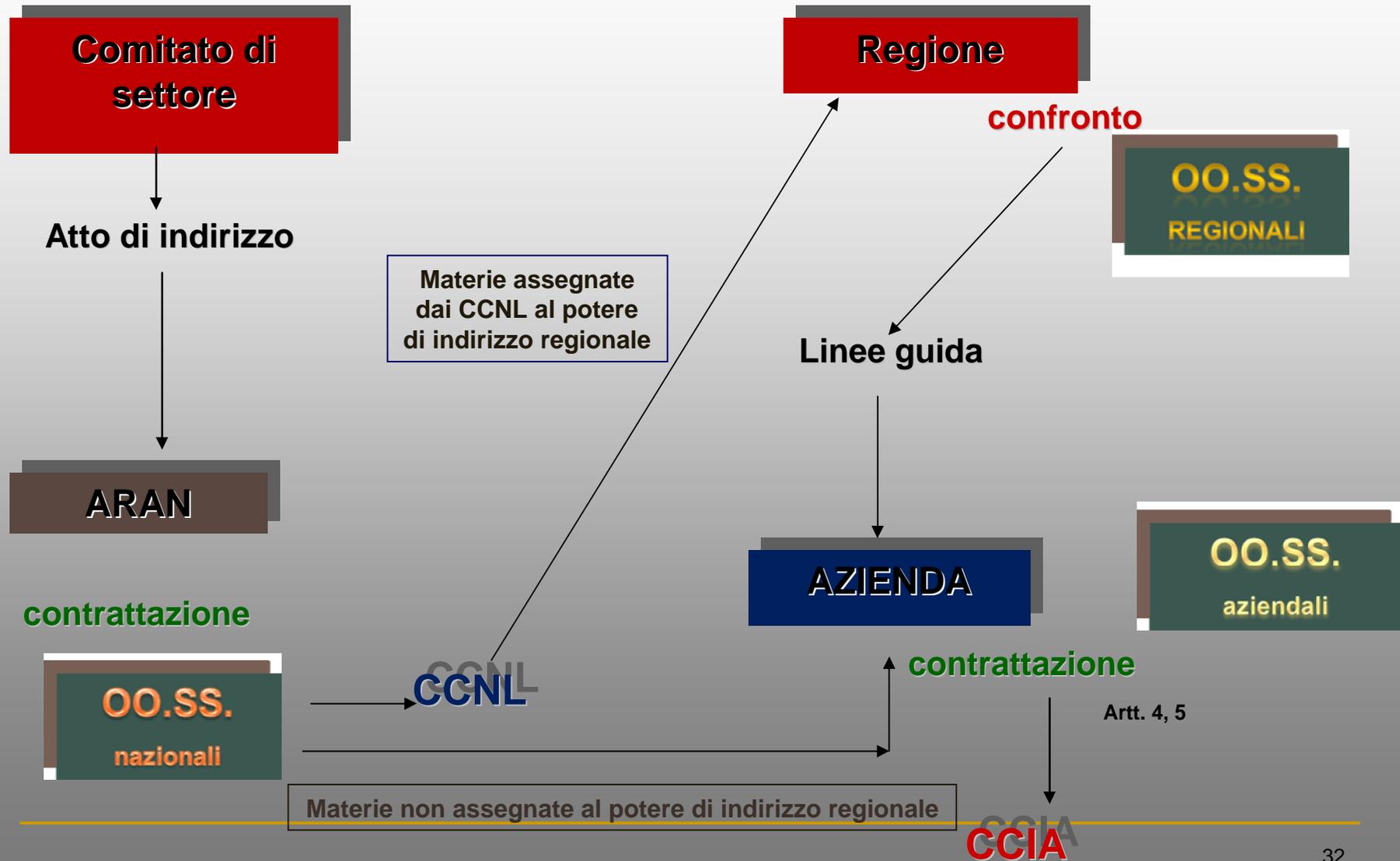
Le nuove relazioni sindacali



Il nuovo rapporto tra contrattazione e legge 1

- n Escluso l'intervento della contrattazione collettiva da tutto ciò che non costituisce "diritti e ... obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro" (art. 3, co. 1, lett. a, legge n. 15/09), l'autonomia collettiva è naturalmente esclusa nelle materie regolate dal D.Lgs. 165/01 e dalle novelle che saranno contenute nel decreto delegato.
- n La contrattazione collettiva potrà agire negli spazi lasciati liberi dalla regolamentazione per legge e comunque nei limiti espressamente individuati a tal fine dalla legge stessa

LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA



Il nuovo rapporto tra contrattazione e legge 2

- n Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, alla mobilità e alle progressioni economiche, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge.

Il nuovo rapporto tra contrattazione e legge 3

La rilegificazione non comporta una re-amministrativizzazione del rapporto di lavoro pubblico. Resta infatti la tripartizione:

1. **Macro organizzazione**, di competenza di atti unilaterali pubblicistici
2. **Micro organizzazione**, dominio dell'autonomia dirigenziale esercitata con i poteri del privato datore di lavoro
3. **Contrattazione collettiva**, riferita ai diritti ed obbligazioni direttamente pertinenti il rapporto di lavoro

Cambiano però i rapporti a favore dell'unilateralità della parte pubblica e datoriale

Il nuovo rapporto tra contrattazione e legge 4

Sono escluse dalla contrattazione (art. 40 D.Lgs. 165/01
nell'ipotesi di modifica di cui all'artt. 52 dello schema di D.Lgs. di riforma):

1. l'organizzazione degli uffici;
2. Le materie oggetto di partecipazione sindacale (vedi
modifica art. 9 D.Lgs. 165/01);
3. Le materie di prerogativa dirigenziale;
4. Il conferimento degli incarichi dirigenziali;
5. Le materie di cui all'art. 1, comma 2, lett. c) L. n.
421/92

Il nuovo rapporto tra contrattazione e legge 5

Art. 74 D.Lgs. 150/09 “Ambito di applicazione”

- n Nell’ambito delle norme espressione della competenza esclusiva dello Stato solo quelle relative alla trasparenza (art. 11, commi 1 e 3), alla qualità dei servizi pubblici (art. 28) e all’inderogabilità delle norme da parte della contrattazione esclusiva (art. 29) fanno parte del titolo che tratta della misurazione, valutazione e trasparenza della performance

Il nuovo rapporto tra contrattazione e legge 6

Art. 74 D.Lgs. 150/09 “Ambito di applicazione”

- n Le restanti parti configurate come principi generali dell'ordinamento potranno dare origine ad una copiosa legislazione regionale di attuazione, la quale, peraltro, dovrà fare i conti con la norma di inserzione automatica nei CCNL di cui all'art. 29

Art. 2, comma 1, lett. c, legge n. 421/1992

- n Le responsabilità giuridiche
- n I procedimenti di accesso al lavoro
- n I ruoli e le dotazioni organiche
- n La garanzia delle libertà di insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca
- n Le incompatibilità tra l'impiego pubblico e privato

Come cambia l'ambito del potere organizzativo

*“Nell’ambito delle leggi e degli atti organizzativi ... 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 ... Rientrano, in particolare nell’esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l’organizzazione del lavoro nell’ambito degli uffici.*

(art. 5, comma 2 D.Lgs. 165/01 mod. dal D.Lgs. 150/01)

Partecipazione sindacale

“Fermo restando quanto previsto dall’art. 5, comma 2, i contratti collettivi nazionali disciplinano le modalità e gli istituti di partecipazione”

(Art. 9, D.Lgs. 165/01 mod. dal D.Lgs. 150/01)

Enfatizzazione del potere unilaterale del datore di lavoro ove non si raggiungano accordi nazionali - Tutela retributiva dei dipendenti pubblici (art. 47-bis)

- 1. Decorsi sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria che dispone in materia di rinnovi dei contratti collettivi per il periodo di riferimento, gli incrementi previsti per il trattamento stipendiale possono essere erogati in via provvisoria previa deliberazione dei rispettivi comitati di settore, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative. salvo conguaglio all'atto della stipulazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro*
- 2. In ogni caso a decorrere dal mese di aprile dell'anno successivo alla scadenza del contratto collettivo nazionale di lavoro, qualora lo stesso non sia ancora stato rinnovato e non sia stata disposta l'erogazione di cui al comma 1, è riconosciuta ai dipendenti dei rispettivi comparti di contrattazione, nella misura e con le modalità stabilite dai contratti nazionali, e comunque entro i limiti previsti dalla legge finanziaria in sede di definizione delle risorse contrattuali, una copertura economica che costituisce un'anticipazione dei benefici complessivi che saranno attribuiti all'atto del rinnovo contrattuale*

Enfatizzazione del potere unilaterale del datore di lavoro ove non si raggiungano accordi integrativi aziendali- Art. 40, c. 3-ter

- n Al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica, qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione.
- n Agli atti adottati unilateralmente si applicano le medesime procedure di controllo di compatibilità economico-finanziaria previste per i contratti integrativi

Contrattazione integrativa – Vincoli 1

- n Non possono essere erogati trattamenti non connessi ad attività effettivamente svolte
- n Sulle materie e con i vincoli e nei limiti stabiliti dai CCNL e con i soggetti fissati dagli stessi CCNL
- n Non possono prevedere oneri non previsti negli strumenti di programmazione economica annuali e pluriennali
- n “Funzionalizzazione” all’assicurazione di adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l’impegno e la qualità della performance
- n Quota prevalente del trattamento accessorio da destinare alla performance individuale

Controlli in materia di contrattazione integrativa – art. 40-bis D.lgs. 165/01

- n Il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori è effettuato dal collegio dei revisori dei conti
- n Trasmissione informazioni sui costi al MEF entro 31/5 di ogni anno. Informazioni trasmesse anche alla Corte dei conti
- n Pubblicazione accordi e relativa relazione tecnico-finanziaria e illustrativa su sito internet
- n Trasmissione all'Aran per via telematica
- n Funzioni di controllo sulla contrattazione integrativa del DFP
- n Sanzioni previste per il mancato adempimento degli obblighi di cui all'art. 40-bis

Incidenza dei controlli in materia di contrattazione integrativa

1. Vincoli derivanti dal CCNL anche con riferimento alle materie contrattabili, che devono essere espressamente delegate dal CCNL alla contrattazione integrativa
2. Vincoli derivanti dalle norme di legge e dello stesso decreto 150, che per espressa disposizione legislativa sono definite come imperative;
3. Finalizzazione della retribuzione accessoria a merito e produttività, tramite la necessaria selettività
4. Compatibilità economico- finanziaria
5. Vincoli di bilancio derivanti dalla programmazione annuale e pluriennale

Contrattazione integrativa – Sanzioni

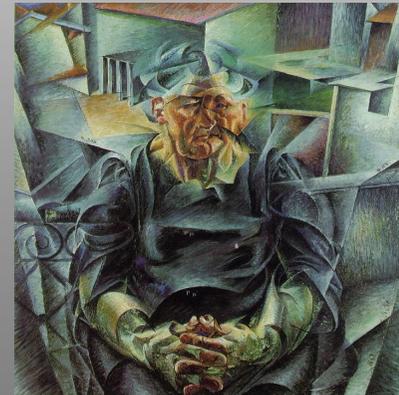
Nel caso di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza fissati dal CCNL o dalla legge:

- n clausole nulle e inapplicabili
- n sostituite de iure ai sensi degli artt. 1339 e 1419 c.c.
- n in caso di superamento vincoli economici obbligo di recupero nella sessione successiva

**QUESTE DISPOSIZIONI SONO APPLICABILI DALL'ENTRATA
IN VIGORE DEL D.LGS. 150/2009 ANCHE PER QUANTO
RIGUARDA LE FORME DELLA PARTECIPAZIONE SINDACALE
E LE MODALITA' DI EROGAZIONE DELLE RISORSE
ACCESSORIE**

(Circ. DFP n. 7/2010)

I procedimenti disciplinari



Il potere disciplinare nel pubblico impiego

Evoluzione del rapporto fra legge e contrattazione

- Il nuovo sistema delle fonti delineato dalla legge delega n. 421/1992 modifica sostanzialmente la configurazione del potere disciplinare
- Dopo una prima fase di incertezza determinata dalle ambiguità testuali della legge delega (art. 2, comma 1, lett. c, n. 1 e n. 7) e della prima formulazione del d.lgs. n. 29/1993 (art. 20, comma 5), la strada imboccata dalla normativa di riforma è quella di una configurazione modellata sul prototipo della disciplina privata (art. 2106 c.c. e Statuto lavoratori)

Il potere disciplinare nel pubblico impiego

Evoluzione del rapporto fra legge e contrattazione

- L'art. 55, comma 3 e l'art. 21, comma 1 (per i dirigenti) del d.lgs. n. 165/2001, assegnano decisamente alla contrattazione collettiva il potere di definire le infrazioni e le relative sanzioni disciplinari
- La materia disciplinare quindi viene fatta rientrare fra quelle attinenti all'organizzazione del lavoro (e non degli uffici) e quindi sottoponibile alle norme dell'autonomia collettiva

I principi della legge delega n. 15/09 (1/3)

- Definizione di un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici (art. 2, comma 1, lett. f)
- Specifica responsabilità del dirigente per mancato avvio dei procedimenti disciplinari (art. 6, comma 2, lett. c, d, e)
- Ridefinizione ruolo del Comitato dei garanti (art. 6, comma 2, lett. i)

I principi della legge delega n. 15/09 (2/3)

Art. 7

- **Finalità:** potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici contrastando i fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo
- **Individuazione:** disposizioni inderogabili inserite di diritto nel contratto collettivo ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, c. 2, cod. civ.
- **Semplificazione procedurale**
- **Nuovo rapporto con procedimento penale**

I principi della legge delega n. 15/09 (3/3)

Art. 7

- **Licenziamenti:** individuazione di alcune cause tipiche (scarso rendimento, false attestazioni di malattia)
- **In generale:** vengono fissati principi volti a potenziare (evidenziare) la punibilità del dipendente pubblico riconducendo l'enfatizzazione del concetto di responsabilità ad una più accentuata sanzionabilità

Le fonti di regolazione (1/3)

- **Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge** (art. 54, mod. art. 40 D.lgs. 165/01). Disposizione da leggere coordinandola con l'inversione del rapporto fra legge e contrattazione già introdotto dall'art. 1, c. 1 L. 15/09 mod. art. 2, c. 2 D.lgs. 165/01

Le fonti di regolazione (2/3)

- La nuova disciplina legislativa costituisce un corpo di norme imperative ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, c. 2, cod. civ. (art. 68, mod. art. 55 D.lgs. 165/01).
- Si applica al personale di tutte le pubbliche amministrazioni, ivi comprese quelle di ambito regionale data l'ascrivibilità della tematica alla materia dell'ordinamento civile riservata alla competenza statale
- Resta il rinvio alla contrattazione collettiva per la definizione della tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni, fatte salve le disposizioni del titolo IV, capo V (Sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici) del D.lgs. 150/09.

Le fonti di regolazione (3/3)

La contrattazione collettiva inoltre:

- non può istituire procedure di impugnazione delle sanzioni disciplinari
- può prevedere procedure di conciliazione non obbligatoria
- può stabilire, per le infrazioni ascrivibili ai dirigenti, soggetti e procedure diverse rispetto a quelle previste dal comma 3, art. 55-bis D.lgs. 165/09 novellato, ferma restando la competenza al dirigente generale (o figura equiparata) all'adozione delle determinazioni conclusive.

Oggetto e finalità

- Finalità: potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici contrastando i fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo
- Mantenimento competenza giudice ordinario

La responsabilità disciplinare della dirigenza nel SSN

- n Dibattito aperto già da prima del D.Lgs. n. 150/2010 data la particolare articolazione della dirigenza sanitaria
- n Inserimento delle norme disciplinari nel particolare contesto dell'attività medica
- n Gestione specifica delle sanzioni disciplinari per i possibili impatti sulla percezione dei cittadini/pazienti

Il comitato dei garanti

ante D.lgs. 150/09

- L'esperienza del comparto sanità presenta un comitato il cui parere – obbligatorio e vincolante – interviene in tutti i casi di licenziamento (disciplinare e per responsabilità dirigenziale)
- La sua composizione e le sue modalità di funzionamento hanno una forte caratterizzazione di tutela determinata sostanzialmente da una disciplina di origine contrattuale

Il comitato dei garanti

post D.lgs. 150/09

- n Viene rinforzata la competenza sui provvedimenti conseguenti al riconoscimento della responsabilità dirigenziale
- n Il ruolo diventa consultivo (“sentito”)
- n La composizione esclude la partecipazione sindacale ed enfatizza la presenza di competenze per l’analisi di costi, efficienza e capacità direzionali e organizzative
- n La normativa non pare derogabile dai CCNL in virtù del nuovo art. 2, c. 2 D.lgs. 165/01
- n I principi della materia sono soggetti ad attuazione da parte delle regioni ai sensi dell’art. 27 D.lgs. 165/01

Considerazione conclusiva

In relazione al nuovo ordinamento della materia è ancora vera l'affermazione secondo cui nel sistema del lavoro pubblico "privatizzato" quello disciplinare non è un procedimento amministrativo espressivo della supremazia speciale dell'amministrazione nei confronti dei suoi dipendenti, ma una reazione sinallagmatica, pattiziamente concordata tra datore e lavoratore, a fronte di inadempimenti contrattuali del dipendente (che forse in futuro dovrà anche prestare giuramento di fedeltà)?

CONTRATTO
INTEGRATIVO DEL CCNL
DEL 17 OTTOBRE 2008

Finalità e ambiti dell'intervento del CCNL (art. 5)

- n Adeguamento sistematico alla disciplina del D.lgs. n. 150/2009
- n Specificità della dirigenza
- n Distinzione dalle altre tipologie di responsabilità ed in particolare da quella dirigenziale
- n Evidenziazione dei principi fondamentali della materia

Obblighi del dirigente (art. 6)

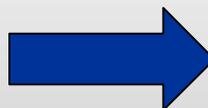
- n Il dirigente conforma la sua condotta ai principi di diligenza e fedeltà di cui agli artt. 2104 e 2105 del Codice Civile e contribuisce alla gestione della cosa pubblica con impegno e responsabilità.
- n Il comportamento del dirigente è improntato al perseguimento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi istituzionali nella primaria considerazione delle esigenze dei cittadini utenti, operando costantemente nel pieno rispetto del Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, allegato al CCNL del 3.11.2005, di cui si impegna a osservare tutte le disposizioni nonché dei codici di comportamento adottati dalle Aziende ai sensi dell'art. 54, comma 5 del d.lgs. 165/2001 e di quanto stabilito nelle Carte dei Servizi
- n Elencazione degli specifici obblighi

Le sanzioni disciplinari (art. 7)

- n Le violazioni, da parte dei dirigenti, degli obblighi disciplinati nell'art. 6 (obblighi del dirigente), secondo la gravità dell'infrazione, previo procedimento disciplinare, danno luogo all'applicazione delle seguenti sanzioni:
 - q a) censura scritta
 - q b) sanzione pecuniaria;
 - q c) sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, secondo le previsioni dell'art. 8 (codice disciplinare)
 - q d) licenziamento con preavviso
 - q e) licenziamento senza preavviso

Soggetti competenti (art. 7)

Infrazioni di minore gravità
fino alla sospensione non
superiore ai 10 gg.



Dirigente della struttura
di formale assegnazione

Infrazioni di maggiore
gravità: dalla sospensione
superiore ai 10 gg.



Ufficio per i procedimenti
disciplinari

Nei casi stabiliti dall'art.
55, comma 4 del d.lgs. n.
165 del 2001



Direttore generale o
suo delegato

Garanzie (art. 7)

- n Nell'ambito del procedimento disciplinare previsto dall'art. 55/bis del d.lgs. 165/2001 come introdotto dal d.lgs. n. 150/2009, la contestazione dell'addebito deve essere specifica e tempestiva, nel rispetto dei termini temporali previsti dalla legge, nonché contenere l'esposizione chiara e puntuale dei fatti in concreto verificatisi, al fine di rendere edotto il dirigente degli elementi a lui addebitati e consentire allo stesso di esercitare il diritto di difesa.
- n Non può tenersi conto, ai fini di altro procedimento disciplinare, delle sanzioni disciplinari, decorsi due anni dalla loro applicazione.
- n I provvedimenti disciplinari non sollevano il dirigente dalle eventuali responsabilità di altro genere nelle quali egli sia incorso, compresa la responsabilità dirigenziale, che verrà accertata nelle forme previste dal sistema di valutazione.

Codice disciplinare (art. 8)

Criteri di definizione della sanzione

Le Aziende sono tenute al rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni in relazione alla gravità della mancanza. A tale fine sono fissati i seguenti criteri generali riguardo il tipo e l'entità di ciascuna delle sanzioni:

- q l' intenzionalità del comportamento;
- q il grado di negligenza dimostrata, tenuto anche conto della prevedibilità dell'evento;
- q la rilevanza della infrazione e dell'inosservanza degli obblighi e delle disposizioni violate;
- q le responsabilità connesse con l'incarico dirigenziale ricoperto, nonché con la gravità della lesione del prestigio dell'Azienda
- q entità del danno provocato a cose o a persone, ivi compresi gli utenti;
- q l'eventuale sussistenza di circostanze aggravanti o attenuanti, anche connesse al comportamento tenuto complessivamente dal dirigente o al concorso nella violazione di più persone.

Publicità del codice disciplinare (art. 8)

- n Al codice disciplinare, nonché al codice di comportamento e alle carte dei servizi, ove emanate, deve essere data la massima pubblicità mediante pubblicazione sul sito istituzionale dell'azienda, secondo le previsioni dell'art. 55, comma 2, ultimo periodo del D.lgs. 165/2001. Tale pubblicità equivale a tutti gli effetti all'affissione all'ingresso della sede di lavoro.
- n In sede di prima applicazione del presente CCNL, il codice disciplinare deve essere obbligatoriamente reso pubblico nelle forme di cui al comma 13, entro 15 giorni dalla data di stipulazione del presente CCNL e si applica dal quindicesimo giorno successivo a quello della sua affissione o dalla pubblicazione nel sito web dell'amministrazione.
- n Resta fermo che le sanzioni previste dal D.Lgs. 150/2009 si applicano dall'entrata in vigore del decreto stesso.

Determinazione concordata della sanzione (art. 12) I

1. L'autorità disciplinare competente ed il dirigente, in via conciliativa, possono procedere alla determinazione concordata della sanzione disciplinare da applicare fuori dei casi per i quali la legge ed il contratto collettivo prevedono la sanzione del licenziamento, con o senza preavviso.
2. La sanzione concordemente determinata in esito alla procedura conciliativa di cui al comma 1 non può essere di specie diversa da quella prevista dalla legge o dal contratto collettivo per l'infrazione per la quale si procede e non è soggetta ad impugnazione.
3. L'autorità disciplinare competente o il dirigente può proporre all'altra parte l'attivazione della procedura conciliativa di cui al comma 1, che non ha natura obbligatoria, entro il termine dei cinque giorni successivi alla audizione del dirigente per il contraddittorio a sua difesa, ai sensi dell'art.55-bis, comma 2, del D.Lgs.n.165/2001. Dalla data della proposta sono sospesi i termini del procedimento disciplinare, di cui all'art.55-bis del D.Lgs.n.165/2001. La proposta dell'autorità disciplinare o del dirigente e tutti gli altri atti della procedura sono comunicati all'altra parte con le modalità dell'art.55-bis, comma 5, del D.Lgs.n.165/2001.
4. La proposta di attivazione deve contenere una sommaria prospettazione dei fatti, delle risultanze del contraddittorio e la proposta in ordine alla misura della sanzione ritenuta applicabile. La mancata formulazione della proposta entro il termine di cui al comma 3 comporta la decadenza delle parti dalla facoltà di attivare ulteriormente la procedura conciliativa.

Determinazione concordata della sanzione (art. 12) II

5. La disponibilità della controparte ad accettare la procedura conciliativa deve essere comunicata entro i cinque giorni successivi al ricevimento della proposta, con le modalità dell'art.55-bis, comma 5, del D.Lgs.n.165/2001. Nel caso di mancata accettazione entro il suddetto termine, da tale momento riprende il decorso dei termini del procedimento disciplinare, di cui all'art.55-bis del D.Lgs.n.165/2001. La mancata accettazione comporta la decadenza delle parti dalla possibilità di attivare ulteriormente la procedura conciliativa.
6. Ove la proposta sia accettata, l'autorità disciplinare competente convoca nei tre giorni successivi il dirigente, con l'eventuale assistenza di un procuratore ovvero di un rappresentante dell'associazione sindacale cui il lavoratore aderisce o conferisce mandato.
7. Se la procedura conciliativa ha esito positivo, l'accordo raggiunto è formalizzato in un apposito verbale sottoscritto dall'autorità disciplinare e dal dirigente e la sanzione concordata dalle parti, che non è soggetta ad impugnazione, può essere irrogata dall'autorità disciplinare competente.
8. In caso di esito negativo, questo sarà riportato in apposito verbale e la procedura conciliativa si estingue, con conseguente ripresa del decorso dei termini del procedimento disciplinare, di cui all'art.55-bis del D.Lgs.n.165/2001.
9. In ogni caso la procedura conciliativa deve concludersi entro il termine di trenta giorni dalla contestazione e comunque prima dell'irrogazione della sanzione. La scadenza di tale termine comporta la estinzione della procedura conciliativa eventualmente già avviata ed ancora in corso di svolgimento e la decadenza delle parti dalla facoltà di avvalersi ulteriormente della stessa.

La reintegrazione del dirigente illegittimamente licenziato (art. 14)

- n L'Azienda, a domanda, reintegra in servizio il dirigente illegittimamente o ingiustificatamente licenziato dalla data della sentenza che ne ha dichiarato l'illegittimità o la ingiustificatezza, anche in soprannumero nella medesima Azienda, con il conferimento allo stesso di un incarico di valore equivalente a quello posseduto all'atto del licenziamento. I dirigenti con incarico di struttura sono reintegrati in servizio con il medesimo incarico, ove disponibile, oppure con incarico, anche di natura professionale, di valore economico corrispondente a quello precedentemente ricoperto. Ai dirigenti spetta, inoltre, il trattamento economico che sarebbe stato corrisposto nel periodo di licenziamento, anche con riferimento alla retribuzione di posizione in godimento all'atto del licenziamento
- n Qualora, oltre ai fatti che hanno determinato il licenziamento siano state contestate al dirigente altre violazioni, ovvero nel caso in cui le violazioni siano rilevanti sotto profili diversi da quelli che hanno portato al licenziamento, il procedimento disciplinare viene riaperto secondo le procedure previste dalle vigenti disposizioni.

La risoluzione del rapporto di lavoro

Le regole si sono in gran parte uniformate a quelle del lavoro nelle aziende private. Permangono alcune specificità in particolar modo negli ambiti procedurali e nella differenziazione tra comparto e dirigenza.

La risoluzione del rapporto di lavoro II

Cause fisiologiche di cessazione del rapporto di lavoro:

- dimissioni;
- collocamento a riposo;
- morte;
- dispensa dal servizio per inabilità.

La risoluzione del rapporto di lavoro III

Cause **patologiche** di cessazione del rapporto di lavoro:

Dirigenza

- n recesso per giustificato motivo (con preavviso);
- n recesso per giusta causa (senza preavviso);
- n reiterato mancato raggiungimento degli obiettivi di risultato fissati a livello aziendale e legati a sistemi di valutazione.

La risoluzione del rapporto di lavoro IV

Cause **patologiche** di cessazione del rapporto di lavoro:

Comparto

- n recesso per giustificato motivo (con preavviso);
- n recesso per giusta causa (senza preavviso);

E' l'estrema sanzione disciplinare prevista anche in caso di recidiva.

La risoluzione del rapporto di lavoro V

Licenziamento disciplinare

(art. 55-quater, D.Lgs. N. 165/2001)

Casistiche in cui è obbligatoria la sanzione del licenziamento

- n Falsa attestazione presenza in servizio
- n Assenza ingiustificata
- n Falsità dichiarate all'atto dell'assunzione o di progressioni di carriera
- n Gravi condotte aggressive nel luogo di lavoro
- n Condanna penale definitiva che prevede interdizione perpetua dai pubblici uffici
- n Valutazione di insufficiente rendimento dovuto a violazione degli obblighi relativi alla prestazione lavorativa (nell'arco temporale non inferiore al biennio)

La risoluzione del rapporto di lavoro VI

Art. 55-quinquies, D.Lgs. N. 165/2001

Il medico dipendente del SSN è soggetto a licenziamento per giusta causa qualora abbia rilasciato una certificazione falsa o falsamente attestante uno stato di malattia, mediante la quale un dipendente pubblico abbia giustificato una propria assenza dal servizio

