

# Pubblico impiego: premi per il merito e sanzioni per lo scarso rendimento

**Armando Montemarano** *Studio Montemarano, avvocati e commercialisti in Roma, Milano e Bologna*

Il decreto-legge 25.6.2008, n. 112, sullo sviluppo economico interviene anche nella materia dei rapporti di pubblico impiego con disposizioni che, come si evince dall'art. 1, c. 1, lett. *b*), comprendono, per quanto concerne tali rapporti, misure ritenute necessarie a conseguire la crescita del tasso di incremento del Pil attraverso:

- il potenziamento dell'attività della Pubblica amministrazione;
- il rilancio delle privatizzazioni;
- l'accelerazione delle procedure amministrative;
- la semplificazione dei rapporti di lavoro.

Traspare dalla lettura delle norme la filosofia che permea l'azione riformatrice annunciata dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e che dovrà trovare definitiva concretezza nel disegno di legge delega per la modifica della disciplina del rapporto dei dipendenti pubblici, predisposto dal Ministro Brunetta, rispetto al quale le disposizioni del dl si pongono come premessa ritenuta, in quest'ottica, necessaria ed urgente. L'aumento della produttività dei dipendenti pubblici viene perseguito essenzialmente in chiave di riconoscimento del merito individuale e collettivo, che dovrebbe favorire la convergenza del mercato del lavoro pubblico con quello del lavoro privato, assicurando il rafforzamento della tutela degli interessi pubblici e dei livelli essenziali delle prestazioni rese agli utenti dei pubblici servizi. A questo aspetto si dovrebbe legare, nelle affermate intenzioni del Ministro, quello dell'instaurazione di un regime sanzionatorio dell'improduttività e dell'inefficienza, basato su una revisione delle norme riguardanti la responsabilità, i meccanismi di controllo, nonché i poteri e le sanzioni disciplinari. Gli interventi sul pubblico impiego sono molteplici, alcuni concernenti riforme del lavoro comuni all'impiego pubblico e al privato, altri connessi a provvedimenti di riorganizzazione della Pa, altri ancora direttamente incidenti sui rapporti di lavoro con le amministrazioni ed Enti pubblici.

## Provvedimenti comuni al lavoro privato

Molti degli interventi che riguardano il diritto sociale, e dunque la disciplina generale del lavoro e

della previdenza, incidono indifferentemente sui rapporti di pubblico impiego e privato; si tratta di:

- abolizione dell'obbligo di adozione del modello telematico per la comunicazione delle dimissioni istituito dalla legge 17.10.2007, n. 188, ora abrogata (art. 39);
- modifiche alla disciplina in materia di orario di lavoro (art. 41);
- modifiche alla disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato (art. 21);
- totale cumulabilità, a decorrere dal 1° gennaio 2009, delle pensioni dirette di anzianità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima con i redditi da lavoro autonomo e dipendente, come pure delle pensioni dirette conseguite nel regime contributivo in via anticipata rispetto ai 65 anni per gli uomini e ai 60 anni per le donne, a condizione che il soggetto abbia maturato i requisiti di accesso al trattamento pensionistico di anzianità (art. 19);
- eliminazione degli adempimenti formali connessi a pratiche sanitarie obsolete, ferme restando comunque le disposizioni vigenti in tema di sicurezza sul lavoro (art. 37);
- obbligo per il Tribunale in funzione di Giudice del lavoro di pronunciare la sentenza definitiva dando lettura nella pubblica udienza non solo del dispositivo ma pure delle ragioni di fatto e di diritto della decisione, tranne i casi di particolare complessità della controversia (art. 53);
- obbligo per l'Inps di mettere a disposizione dei Comuni modalità telematiche di trasmissione per le comunicazioni relative ai decessi e alle variazioni di stato civile (art. 20);
- limitazione delle ipotesi di consegna obbligatoria ai lavoratori neoassunti dell'informativa sulle condizioni contrattuali e nuovi contenuti e forma della denuncia annuale da inviare in ottemperanza alle norme sul collocamento dei disabili (art. 40).

## Provvedimenti di potenziamento dell'attività della PA

Alcuni interventi di potenziamento dell'attività della Pubblica amministrazione o, più in genere, di sostegno allo sviluppo economico, sono forieri

di ripercussioni sui rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti. Ci si riferisce essenzialmente ai seguenti provvedimenti:

- ridimensionamento degli assetti organizzativi esistenti secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità, operando la riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale; riduzione del contingente di personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e di supporto; rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, apportando una riduzione non inferiore al 10% della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale (art. 74);
- possibilità per le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, di concerto con il presidente della Corte, di effettuare controlli su gestioni pubbliche in corso di svolgimento presso le amministrazioni regionali (art. 61);
- facoltà di trasformazione in Fondazioni di diritto privato delle Università pubbliche, con semplice delibera del Senato accademico da adottare a maggioranza assoluta e da approvare con decreto del Ministro dell'istruzione di concerto con il Ministro dell'economia; le Fondazioni universitarie avranno autonomia gestionale, organizzativa e contabile, saranno vigilate dal Ministro dell'istruzione di concerto con il Ministro dell'economia e controllate dalla Corte dei Conti; fino alla stipula del primo contratto collettivo di lavoro, al personale amministrativo delle Fondazioni universitarie si applicherà l'attuale trattamento economico e giuridico (art. 16);
- individuazione di libri di testo scolastici disponibili, in tutto o in parte, nella rete Internet; a partire dall'anno scolastico 2011-2012 obbligo per il collegio dei docenti di adottare esclusivamente libri utilizzabili nelle versioni *on line* scaricabili da internet o mista, ad eccezione degli strumenti didattici per i soggetti diversamente abili (articolo 15);
- nuovo impianto delle funzioni del Garante per la sorveglianza dei prezzi (art. 5);
- sostituzione della diffusione della *Gazzetta Ufficiale* a tutti i soggetti in possesso di un abbonamento a carico di Amministrazioni o Enti pubblici o locali con l'abbonamento telematico (articolo 27);
- istituzione, sotto la vigilanza del Ministro dell'ambiente, dell'Irpa - Istituto di ricerca per la protezione ambientale, chiamato a svolgere le funzioni, con le inerenti risorse di personale, dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica e dell'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare, i quali,

a decorrere dalla data di insediamento dei Commissari, sono soppressi (art. 28);

- attribuzione ai Comuni delle funzioni esercitate dalle Camere di commercio in materia di verifica prima e verifica periodica degli strumenti metrici (art. 34);

- soppressione del Servizio consultivo ed ispettivo tributario ed attribuzione delle relative funzioni al Dipartimento delle finanze del Ministero, con restituzione del relativo personale amministrativo alle Amministrazioni di appartenenza ovvero, se del ruolo del Ministero dell'economia, assegnazione al Dipartimento delle finanze di tale Ministero (articolo 45); riconsiderazione delle politiche in materia di personale da parte delle Autorità indipendenti, in base ai principi di contenimento della relativa spesa; il personale già interessato dalle procedure di stabilizzazione è inquadrato al livello iniziale e senza riconoscimento dell'anzianità di servizio maturata nei contratti a termine o di specializzazione, senza maggiori spese e con l'attribuzione di un assegno *ad personam*, riassorbibile e non rivalutabile pari all'eventuale differenza tra il trattamento economico conseguito e quello spettante all'atto del passaggio in ruolo (articolo 75);

- obbligo per le Amministrazioni pubbliche di riduzione dell'utilizzo della carta, dal 1° gennaio 2009, del 50% rispetto a quella dell'anno 2007 (art. 27);

- soppressione della Commissione spesa pubblica; con decreto del Ministro dell'economia verranno adottate le variazioni degli assetti organizzativi e funzionali conseguenti alla soppressione e si provvederà in merito al relativo personale (art. 45);

- attribuzione alla Regione interessata delle funzioni e dei compiti di programmazione e di amministrazione relativi ai servizi di cabotaggio marittimo di servizio pubblico che si svolgono all'interno di una Regione e regolamentazione della gestione di tali servizi di cabotaggio per mezzo di contratti (art. 57);

- graduale riduzione degli organismi collegiali, fino al definitivo trasferimento delle attività ad essi demandate nell'ambito di quelle istituzionali delle amministrazioni, e soppressione dell'Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della Pubblica amministrazione, nonché dell'Alto Commissario per la lotta alla contraffazione e della Commissione per l'inquadramento del personale già dipendente da organismi militari operanti nel territorio nazionale nell'ambito della Comunità atlantica (art. 68);

- divieto per gli Enti locali, in caso di mancato

rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto; è fatto divieto agli stessi Enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi di questa disposizione; divieto per gli Enti locali nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale (art. 76);

- divieto per il personale delle aziende speciali create dalle Camere di commercio di transitare, in caso di cessazione dell'attività delle aziende stesse, alle Camere di commercio di riferimento, se non previa procedura selettiva di natura concorsuale e, in ogni caso, a valere sui contingenti di assunzioni effettuabili in base alla vigente normativa (art. 76).

### **Provvedimenti specifici per il pubblico impiego**

Numerosissimi e complessi sono gli interventi che incidono in modo diretto sul pubblico impiego, preconizzandone una radicale evoluzione verso un assetto assai meno egualitaristico e garantistico di quello attuale.

### **Utilizzo del lavoro flessibile**

L'art. 49 del decreto-legge riscrive completamente l'art. 36 Dlgs n. 165/2001, al fine di agevolare il ricorso delle Amministrazioni pubbliche a tipologie di lavoro diverse dal rapporto a tempo pieno e indeterminato.

Cadono, così, alcuni «paletti» posti dalla previgente formulazione dall'art. 36: a) l'obbligo generale di assunzione con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, limitato ora alle «esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario»; b) la possibilità di ricorso a contratti di lavoro flessibile limitata alla sussistenza di «esigenze stagionali», sostituite ora da «esigenze temporanee ed eccezionali»; c) la possibilità di ricorso a contratti di lavoro flessibile limitata a periodi non superiori a tre o sei mesi, sostituita adesso dall'impossibilità di utilizzare il medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali per periodi di servizio superiori al triennio nell'arco dell'ultimo quinquennio.

La disciplina del lavoro flessibile nel pubblico impiego, seppure con queste nuove limitazioni, tende ad uniformarsi per molti aspetti a quella vigente nel lavoro privato.

Per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno

ordinario le Pubbliche amministrazioni devono, comunque, continuare ad assumere con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato; per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali possono invece avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti.

Ferma restando la competenza delle amministrazioni in ordine all'individuazione delle necessità organizzative, i contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti di lavoro a tempo determinato, dei contratti di formazione e lavoro, degli altri rapporti formativi e della somministrazione di lavoro, in applicazione di quanto previsto dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, dall'articolo 3 del decreto legge 30 ottobre 1984, n. 726, dall'articolo 16 del decreto legge 16 maggio 1994, n. 299, e dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 per quanto riguarda la somministrazione di lavoro, nonché da ogni successiva modificazione o integrazione della relativa disciplina con riferimento all'individuazione dei contingenti di personale utilizzabile.

Non è possibile ricorrere alla somministrazione di lavoro per l'esercizio di funzioni direttive e dirigenziali.

Al fine di evitare abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile, le amministrazioni, nell'ambito delle rispettive procedure, devono rispettare principi di imparzialità e trasparenza e non possono ricorrere all'utilizzo del medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali per periodi di servizio superiori al triennio nell'arco dell'ultimo quinquennio.

Le amministrazioni pubbliche devono trasmettere al Dipartimento della funzione pubblica e al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato le convenzioni concernenti l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili.

In ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori da parte delle Pubbliche amministrazioni non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, ferma restando ogni responsabilità e sanzione.

Il lavoratore interessato ha tuttavia diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative; le amministrazioni hanno l'obbligo di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave. I dirigenti sono responsabili, nel senso che, ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare, il loro comportamento potrà determinare, in relazione alla gravità, anche il

mancato rinnovo dell'incarico dirigenziale, la revoca dell'incarico con collocamento a disposizione dei ruoli o addirittura il recesso dal rapporto di lavoro. Di tali violazioni si terrà comunque conto in sede di valutazione dell'operato del dirigente.

### **Controlli sulle incompatibilità**

L'articolo 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001 disciplina in modo rigoroso le incompatibilità ed il cumulo di impieghi e incarichi nel pubblico impiego; l'articolo 47 del decreto vi aggiunge il comma 16-bis per stabilire che il Dipartimento della funzione pubblica può disporre verifiche del rispetto della disciplina delle incompatibilità per il tramite dell'Ispettorato per la funzione pubblica.

A tale scopo, l'Ispettorato stipula apposite convenzioni con i servizi ispettivi delle diverse amministrazioni, avvalendosi anche della Guardia di Finanza, e collabora con il Ministero dell'economia nell'accertamento della violazione del divieto, incombente anche sui privati, di conferire incarichi retribuiti a dipendenti pubblici senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza degli stessi.

### **Assenze per malattia**

La disposizione di più immediato impatto, per quanto concerne il pubblico impiego contrattualizzato, è probabilmente quella contenuta nell'art. 71 del decreto-legge, il quale prevede che per i periodi di assenza per malattia, di qualunque durata, ai dipendenti delle Pubbliche amministrazioni nei primi dieci giorni di assenza è corrisposto il solo trattamento economico fondamentale, con esclusione di ogni indennità o emolumento, comunque denominati, aventi carattere fisso e continuativo, nonché di ogni altro trattamento accessorio.

Resta fermo il trattamento più favorevole eventualmente previsto dai contratti collettivi o dalle specifiche normative di settore per:

- assenze per malattia dovute ad infortunio sul lavoro;
- assenze per malattia dovute a causa di servizio;
- assenze dovute a ricovero ospedaliero o a *day hospital*;
- assenze relative a patologie gravi che richiedano terapie salvavita.

Nell'ipotesi di assenza per malattia protratta per un periodo superiore a dieci giorni, e in ogni caso dopo il secondo evento di malattia nell'anno solare, l'assenza viene giustificata esclusivamente mediante presentazione di certificazione medica rilasciata da struttura sanitaria pubblica.

Il che sta a significare che dalla seconda assenza nell'anno, anche se la prima fosse durata un solo

giorno, il dipendente non potrà più rivolgersi per certificare la malattia al medico di fiducia.

L'amministrazione dovrà disporre il controllo in ordine alla sussistenza della malattia del dipendente anche nel caso di assenza di un solo giorno, tenuto conto delle esigenze funzionali e organizzative.

Le fasce orarie di reperibilità del lavoratore, entro le quali devono essere effettuate le visite mediche di controllo, non sono più dalle ore 10 alle ore 12 e dalle ore 17 alle ore 19, bensì vengono estese dalle ore 8 alle ore 13 e dalle ore 14 alle ore 20 di tutti i giorni, compresi i non lavorativi ed i festivi.

I risparmi derivanti dall'applicazione della nuova disposizione anti-assenteismo non possono essere utilizzati per incrementare i Fondi per la contrattazione integrativa.

Queste disposizioni non potranno essere derogate dai contratti o accordi collettivi.

### **Assenze per permesso retribuito**

La contrattazione collettiva, ovvero le specifiche normative di settore, fermi restando i limiti massimi delle assenze per permesso retribuito previsti dalla normativa vigente, dovranno definire, secondo quanto stabilito dall'articolo 71 del decreto-legge, i termini e le modalità di fruizione delle stesse, con l'obbligo di stabilire una quantificazione esclusivamente ad ore delle tipologie di permesso retribuito, per le quali la legge, i regolamenti, i contratti collettivi o gli accordi sindacali prevedano una fruizione alternativa in ore o in giorni.

Nel caso di fruizione dell'intera giornata lavorativa, l'incidenza dell'assenza sul monte ore a disposizione del dipendente, per ciascuna tipologia, deve essere computata con riferimento all'orario di lavoro che il medesimo avrebbe dovuto osservare nella giornata di assenza.

### **Retribuzione delle assenze**

Le assenze dal servizio dei dipendenti contrattualizzati non potranno essere equiparate alla presenza in servizio ai fini della distribuzione delle somme dei Fondi per la contrattazione integrativa. Fanno eccezione:

- le assenze per congedo di maternità, compresa l'interdizione anticipata dal lavoro;
- le assenze per congedo di paternità;
- le assenze dovute alla fruizione di permessi per lutto;
- le assenze per citazione a testimoniare;
- le assenze per l'espletamento delle funzioni di giudice popolare;
- le assenze per fruizione del permesso retribuito di tre giorni lavorativi all'anno in caso di decesso o di documentata grave infermità del coniuge o di un parente entro il secondo grado o del convivente

(art. 4, comma 1, della legge 8 marzo 2000, n. 53); - le assenze per fruizione dei tre giorni di permesso mensile spettanti ai dipendenti portatori di handicap (art. 33, commi 3 e 6, della legge 5 febbraio 1992, n. 104).

Anche queste disposizioni non potranno essere derogate dai contratti o accordi collettivi.

### **Lavoro a tempo parziale**

Finora la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale avveniva per i dipendenti pubblici automaticamente, entro 60 giorni dalla domanda (art. 1, comma 58, della legge 23 dicembre 1996, n. 662).

L'art. 73 del decreto-legge condiziona, invece, la trasformazione alla concessione da parte dell'amministrazione, consentendo a quest'ultima anche di differirla nel caso crei pregiudizio alla propria funzionalità (resta l'obbligo di negarla nel caso in cui l'attività lavorativa comporti un conflitto di interessi con la specifica attività di servizio svolta dal dipendente).

I risparmi di spesa derivanti dalla trasformazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle Pubbliche amministrazioni da tempo pieno a tempo parziale costituiscono per il 30% economie di bilancio. Una quota pari al 70% dei predetti risparmi è destinata, secondo le modalità ed i criteri stabiliti dalla contrattazione integrativa, ad incentivare la mobilità del personale, esclusivamente per le amministrazioni che dimostrino di avere provveduto ad attivare piani di mobilità e di riallocazione mediante trasferimento di personale da una sede all'altra dell'amministrazione stessa. L'ulteriore quota del 20% resta destinata, secondo le modalità ed i criteri stabiliti dalla contrattazione decentrata, al miglioramento della produttività individuale e collettiva. I risparmi eventualmente non utilizzati per le predette finalità costituiscono ulteriori economie di bilancio.

### **Riordino del trattamento economico accessorio**

Nel decreto legge si preannuncia un generale riordino della materia concernente la disciplina del trattamento economico accessorio, rivolto a definire una più stretta correlazione di questo alle maggiori prestazioni lavorative e allo svolgimento di attività di rilevanza istituzionale che richiedano particolare impegno e responsabilità.

Nelle more, l'art. 67 impone la disapplicazione di gran parte delle disposizioni speciali, vale a dire di tutte quelle di cui all'allegato B al decreto-legge, che prevedono risorse aggiuntive a favore dei Fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni statali. A decor-

rere dall'anno 2010 tali risorse, che vanno a confluire nei Fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle Amministrazioni statali, sono ridotte del 20% e sono utilizzate sulla base di nuovi criteri e modalità, che tengano conto dell'apporto individuale degli uffici e dell'effettiva applicazione ai processi di realizzazione degli obiettivi istituzionali indicati dalle leggi che avevano originariamente destinato le risorse stesse.

Queste medesime disposizioni trovano applicazione anche nei confronti di ulteriori disposizioni speciali, non elencate nell'allegato B, che prevedono risorse aggiuntive a favore dei Fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni dello Stato, delle Agenzie, incluse le Agenzie fiscali, degli Enti pubblici non economici, inclusi gli Enti di ricerca, e delle Università.

Per quanto concerne queste amministrazioni ed enti, con modifica dell'art. 1, comma 189, della Finanziaria 2006, si dispone ora che, a decorrere dall'anno 2009, l'ammontare complessivo dei Fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa viene ridotto del 10%.

### **Controllo dei contratti collettivi**

L'articolo 67, comma 7, del decreto-legge modifica l'articolo 47 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che disciplina il procedimento di contrattazione collettiva nel settore pubblico, prevedendo che in caso di certificazione non positiva della Corte dei Conti, le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'Ipotesi di accordo.

Il presidente dell'Aran, sentito il Comitato di settore ed il presidente del Consiglio dei Ministri, provvede alla riapertura delle trattative ed alla sottoscrizione di una nuova Ipotesi di accordo, adeguando i costi contrattuali ai fini della certificazione. In seguito alla sottoscrizione della nuova ipotesi, si riapre la procedura di certificazione.

Nel caso in cui la certificazione non positiva sia limitata a singole clausole contrattuali, l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente, ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate.

Le fasi successive vengono così riordinate:

- entro 7 giorni dalla sottoscrizione, trasmissione dell'Ipotesi di accordo, corredata dalla prescritta relazione tecnica, da parte dell'Aran al Comitato di settore ed al presidente del Consiglio dei Ministri;

- decorsi 15 giorni dalla data di trasmissione, il parere del Comitato di settore e del Consiglio dei Ministri si intende reso favorevolmente;

- la procedura di certificazione dei contratti collettivi deve concludersi entro 40 giorni dalla sottoscrizione dell'Ipotesi di accordo, decorsi i quali i contratti sono efficaci; tale termine può essere sospeso una sola volta, e per non più di 15 giorni, per motivate esigenze istruttorie dei Comitati di settore o del presidente del Consiglio dei Ministri; l'Aran provvede a fornire i chiarimenti richiesti entro i successivi 7 giorni; la deliberazione del Consiglio dei Ministri deve essere comunque adottata entro 8 giorni dalla ricezione dei chiarimenti richiesti, o dalla scadenza del termine assegnato all'Aran, fatta salva l'autonomia negoziale delle parti in ordine ad un'eventuale modifica delle clausole contrattuali;

- in ogni caso, i contratti per i quali non si sia conclusa la procedura di certificazione divengono efficaci trascorso il 55° giorno dalla sottoscrizione dell'Ipotesi di accordo.

Le amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicare in modo permanente sul proprio sito web, con modalità che garantiscano la piena visibilità e accessibilità delle informazioni ai cittadini, la documentazione trasmessa annualmente all'organo di controllo in materia di contrattazione integrativa.

### **Stipendi del personale non contrattualizzato**

L'art. 69 stabilisce che, a decorrere dal 1° gennaio 2009, la progressione economica degli stipendi prevista dagli ordinamenti di appartenenza per le categorie di personale in regime di diritto pubblico non contrattualizzato si sviluppa in classi ed aumenti periodici triennali, con effetto sugli automatismi biennali in corso di maturazione al 1° gennaio 2009, ferme restando le misure percentuali in vigore.

### **Trattamenti per infermità dipendente da causa di servizio**

A decorrere dal 1° gennaio 2009 nei confronti dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche ai quali sia stata riconosciuta un'infermità dipendente da causa di servizio ed ascritta ad una delle categorie della tabella A annessa al Dpr 30 dicembre 1981, n. 834, fermo restando il diritto all'equo indennizzo, è esclusa l'attribuzione di qualsiasi trattamento economico aggiuntivo previsto da norme di legge o pattizie.

### **Turn over**

Le Amministrazioni pubbliche dovranno provvedere, entro il 31.12.08, a rideterminare la programmazione triennale del fabbisogno di personale in relazione alle misure di razionalizzazione, di riduzione delle dotazioni organiche e di conte-

nimento delle assunzioni previste dal decreto-legge:

- per l'anno in corso possono procedere ad ulteriori assunzioni di personale a tempo indeterminato, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, nel limite di un contingente complessivo di personale corrispondente ad una spesa annua lorda pari a 75 milioni di euro a regime;

- per l'anno 2009 l'articolo 66 del decreto-legge consente loro di procedere, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 10% di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascuna amministrazione, il 10 per cento delle unità cessate nell'anno precedente. Potranno, inoltre, procedere alla stabilizzazione di personale in possesso dei requisiti richiesti dalla legge (articolo 1, comma 526, della Legge Finanziaria 2007) nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 10 per cento di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente. Anche per le stabilizzazioni, così come per le assunzioni, il numero delle unità di personale da stabilizzare non potrà in ogni caso eccedere, per ciascuna amministrazione, il 10 per cento delle unità cessate nell'anno precedente;

- per gli anni 2010 e 2011 potranno procedere, per ciascun anno, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascun anno, il 20% delle unità cessate nell'anno precedente;

- per l'anno 2012 la percentuale del 20% è elevata al 50%.

Questi limiti non si applicano alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette e a quelle connesse con la professionalizzazione delle Forze armate, cui si applica la specifica disciplina di settore.

Per il triennio 2010-2012 gli Enti di ricerca possono procedere, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, ma in ogni caso il numero delle unità di personale da assumere in ciascuno dei predetti anni non potrà eccedere le unità cessate nell'anno precedente.

## **Incentivazione all'esodo dei lavoratori anziani**

Il personale contrattualizzato, ad eccezione di quello della scuola, può chiedere di essere esonerato dal servizio nel corso del quinquennio antecedente la data di maturazione dell'anzianità massima contributiva di 40 anni. La richiesta di esonero dal servizio deve essere presentata dai soggetti interessati improrogabilmente entro il 1° marzo di ciascun anno, a condizione che entro l'anno solare raggiungano il requisito minimo di anzianità contributiva richiesto e non è revocabile. È data facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze funzionali, di accogliere la richiesta dando priorità al personale interessato da processi di riorganizzazione della rete centrale e periferica o di razionalizzazione o appartenente a qualifiche di personale per le quali è prevista una riduzione di organico.

Durante il periodo di esonero dal servizio al dipendente, secondo quanto stabilito dall'art. 72 del decreto-legge, spetta un trattamento temporaneo pari al 50% di quello complessivamente goduto, per competenze fisse ed accessorie, al momento del collocamento nella nuova posizione. Ove durante tale periodo il dipendente svolga in modo continuativo ed esclusivo attività di volontariato, opportunamente documentata e certificata, presso Onlus, Associazioni di promozione sociale, Ong ed altri soggetti da individuare con decreto del Ministro dell'economia, la misura del trattamento economico temporaneo è elevata al 70%. Fino al collocamento a riposo del personale in posizione di esonero gli importi del trattamento economico posti a carico dei Fondi unici di amministrazione non possono essere utilizzati per nuove finalità.

All'atto del collocamento a riposo per raggiunti limiti di età, il dipendente ha diritto al trattamento di quiescenza e previdenza che sarebbe spettato se fosse rimasto in servizio.

Il trattamento economico temporaneo spettante durante il periodo di esonero dal servizio è cumulabile con altri redditi derivanti da prestazioni lavorative rese dal dipendente come lavoratore autonomo, o per collaborazioni e consulenze con soggetti diversi dalle Amministrazioni pubbliche o società e consorzi dalle stesse partecipati. In ogni caso non è consentito l'esercizio di prestazioni lavorative da cui possa derivare un pregiudizio alle amministrazioni di appartenenza le quali, in relazione alle economie effettivamente derivanti dal collocamento in posizione di esonero dal servizio, certificate dai competenti organi di controllo, possono procedere, previa autorizzazione del Dipartimento della funzione pubblica e del Ministero dell'economia, ad assunzioni di personale in

via anticipata rispetto a quelle consentite dalla normativa vigente per l'anno di cessazione dal servizio per limiti di età del dipendente collocato in posizione di esonero; tali assunzioni vengono scomutate da quelle consentite in tale anno.

L'art. 16, Dlgs 30 dicembre 1992, n. 503, consente ai dipendenti civili dello Stato e degli Enti pubblici non economici di permanere in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsti; il decreto-legge degrada questo diritto potestativo stabilendo che l'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, può accogliere la richiesta in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi.

La domanda di trattenimento va presentata all'amministrazione di appartenenza dai 24 ai 12 mesi precedenti il compimento del limite di età per il collocamento a riposo previsto dal proprio ordinamento. In ottica transitoria:

- sono fatti salvi i trattenimenti in servizio in essere alla data di entrata in vigore del decreto-legge e quelli già disposti con decorrenza anteriore al 31 dicembre 2008;

- le amministrazioni devono riconsiderare, con provvedimento motivato, tenuto conto di quanto ora disposto dal decreto, i provvedimenti di trattenimento in servizio già adottati con decorrenza dal 1° gennaio al 31 dicembre 2009;

- i trattenimenti in servizio già autorizzati con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2010 decadono in ogni caso e i dipendenti interessati al trattenimento sono tenuti a presentare una nuova istanza. Nel caso di compimento dell'anzianità massima contributiva di 40 anni del personale dipendente, le Pubbliche amministrazioni possono risolvere, fermo restando quanto previsto dalla disciplina vigente in materia di decorrenze dei trattamenti pensionistici, il rapporto lavoro con un preavviso di sei mesi. Con apposito decreto del Presidente del Consiglio dovranno essere definiti gli specifici criteri e le modalità applicative dei principi di questa disposizione relativamente al personale dei comparti sicurezza e difesa, tenendo conto delle rispettive peculiarità ordinamentali. Tali disposizioni non si applicano a professori universitari e magistrati, i quali conservano il diritto di permanere in servizio sino al compimento del 75° anno di età.

## **Riorganizzazione scolastica**

L'art. 64 del decreto-legge interviene in un settore molto delicato della Pubblica amministrazione; forse il più delicato, considerato che la scarsa qualità dell'istruzione viene da più parti additata

come una delle principali emergenze da affrontare, se non la principale.

Oltre alla programmazione, a decorrere dall'anno scolastico 2009-2010, di interventi e misure volti ad incrementare gradualmente di un punto il rapporto alunni/docente, da realizzare comunque entro l'anno scolastico 2011-2012 per un accostamento di tale rapporto ai relativi standard europei, è disposta la revisione dei criteri e dei parametri previsti per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario, in modo da conseguire, nel triennio 2009-2011, una riduzione complessiva del 17% della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico in corso. Per ciascuno degli anni considerati, detto decremento non dovrà essere inferiore ad un terzo della riduzione complessiva da conseguire.

La realizzazione di tutto ciò è subordinata alla predisposizione di un piano di interventi da parte del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia.

Per l'attuazione del piano si dovrà procedere, anche modificando le disposizioni legislative vigenti, ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, attenendosi ai seguenti criteri: *a)* razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, per una maggiore flessibilità nell'impiego dei docenti; *b)* ridefinizione dei curricoli vigenti nei diversi ordini di scuola, anche attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orari, con particolare riferimento agli istituti tecnici e professionali; *c)* revisione dei criteri vigenti in materia di formazione delle classi; *d)* rimodulazione dell'attuale organizzazione didattica della scuola primaria; *e)* revisione dei criteri e dei parametri vigenti per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale, docente e non, finalizzata ad una razionalizzazione degli stessi; *f)* ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei Centri di istruzione per adulti, compresi i corsi serali.

I dirigenti ministeriali, compresi i dirigenti scolastici, coinvolti nel processo di razionalizzazione ne dovranno assicurare la compiuta e puntuale realizzazione; il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati, verificato e valutato sulla base delle disposizioni anche contrattuali, comporterà l'applicazione delle misure connesse alla responsabilità dirigenziale.

Il decreto-legge dispone inoltre che, contestualmente all'avvio dell'azione programmatica, venga costituito un Comitato di verifica tecnico-finanzia-

ria, composto da rappresentanti del Ministero dell'istruzione e di quello dell'economia, con lo scopo di monitorare il processo attuativo.

Una quota parte delle economie di spesa previste è destinata, nella misura del 30%, ad incrementare le risorse contrattuali stanziare per le iniziative dirette alla valorizzazione ed allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola a decorrere dall'anno 2010, con riferimento ai risparmi conseguiti per ciascun anno scolastico.

Gli importi corrispondenti alle economie di spesa verranno iscritti in bilancio in un apposito Fondo, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, a decorrere dall'anno successivo a quello dell'effettiva realizzazione dell'economia di spesa, e saranno resi disponibili in gestione con apposito decreto, subordinatamente alla verifica dell'effettivo ed integrale conseguimento delle economie rispetto ai risparmi previsti.

### **Dirigenti delle Agenzie fiscali**

L'art. 83, comma 12, del decreto-legge stabilisce che, al fine di favorire lo scambio di esperienze professionali e amministrative tra le Agenzie fiscali attraverso la mobilità dei loro dirigenti generali di prima fascia, nonché di contribuire al perseguimento della maggiore efficienza e funzionalità di tali Agenzie, su richiesta nominativa del direttore di una Agenzia fiscale, che indica altresì l'alternativa fra almeno due incarichi da conferire, il Ministro dell'economia e delle finanze assegna a tale Agenzia il dirigente generale di prima fascia in servizio presso altra Agenzia fiscale, sentito il direttore dell'Agenzia presso la quale è in servizio il dirigente generale richiesto.

Qualora per il nuovo incarico sia prevista una retribuzione complessivamente inferiore a quella percepita dal dirigente generale in relazione all'incarico già ricoperto, per la differenza sono fatti salvi gli effetti economici del contratto individuale di lavoro in essere presso l'Agenzia fiscale di provenienza fino alla data di scadenza di tale contratto, in ogni caso senza maggiori oneri rispetto alle risorse assegnate a legislazione vigente all'Agenzia fiscale richiedente.

In caso di rifiuto ad accettare gli incarichi alternativamente indicati nella richiesta, il dirigente generale è considerato in esubero.

### **Violazioni della riservatezza dei dati degli elenchi dei contribuenti**

L'articolo 42 del decreto-legge, nel rivedere la norma dettata dall'articolo 69 del decreto del presidente della repubblica 29 settembre 1973, n. 600, sulla pubblicazione degli elenchi dei contri-

buenti, e nel limitarne la pubblicità al deposito per un anno sia presso l'Ufficio delle imposte che presso i Comuni interessati, con diritto di visione e di estrazione di copia nei modi e con i limiti stabiliti dalla disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi, prevede che, fuori da questi casi, la comunicazione o diffusione, totale o parziale, con qualsiasi mezzo, degli elenchi o di dati personali contenuti negli elenchi, ove il fatto non costituisca reato, è punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 5.000 a 30.000 euro, aumentata sino al triplo quando risulti inefficace in ragione delle condizioni economiche del contravventore.

### **Orario di lavoro della dirigenza sanitaria**

L'art. 41 modifica la disciplina in materia di orario di lavoro dettata dal decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, stabilendo, per quanto attiene al personale delle aree dirigenziali degli Enti e delle Aziende del Servizio sanitario nazionale, l'inapplicabilità della normativa generale in tema di durata massima dell'orario di lavoro e di riposo giornaliero.

La dirigenza delle strutture sanitarie, dunque, in ragione della qualifica posseduta e della necessità di conformare l'impegno di servizio al pieno esercizio della responsabilità propria dell'incarico dirigenziale affidato, non resta assoggettata al limite delle 48 ore, straordinario compreso, della durata media dell'orario di lavoro per ogni periodo di sette giorni né all'obbligo di godimento di 11 ore di riposo consecutivo ogni 24 ore, già peraltro reso insussistente dallo stesso decreto-legge sia per tutte le attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati durante la giornata sia per quelle caratterizzate da regimi di reperibilità.

La contrattazione collettiva dovrà però definire le modalità atte a garantire a questi dirigenti condizioni di lavoro che consentano una protezione appropriata ed il pieno recupero delle energie psico-fisiche.

### **Norma taglia-Enti**

Gli Enti pubblici non economici con una dotazione organica inferiore alle 50 unità sono soppressi al 60° giorno dalla data di entrata in vigore dell'art. 26 del decreto-legge.

Oltre a questi Enti di modesta dimensione occupazionale, sono soppressi tutti gli Enti, organismi e strutture la cui soppressione era stata programmata, seppure con tempi più lunghi, dall'art. 2, comma 636, della Finanziaria 2008, con esclusione degli Ordini professionali e delle loro Federazioni, delle Federazioni sportive e degli Enti non inclusi nell'elenco Istat pubblicato annualmente in attua-

zione dell'art. 1, comma 5, della Finanziaria 2005, nonché degli Enti parco e degli Enti di ricerca.

Il metodo prescelto comporta la soppressione automatica di tutti gli Enti interessati, in quanto perché un Ente che abbia le caratteristiche ora delineate possa sottrarsi alla soppressione occorre che venga confermato con decreto dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa, da emanare entro 40 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge, ovvero che sia incluso, dallo stesso decreto, tra quelli le cui funzioni sono attribuite ad organi diversi dal Ministero che riveste competenza primaria nella materia.

Le funzioni esercitate dagli Enti soppressi vengono attribuite all'amministrazione vigilante e le risorse umane sono trasferite a quest'ultima, che succede a titolo universale in ogni rapporto, anche controverso.

Nel caso in cui gli Enti da sopprimere siano sottoposti alla vigilanza di più Ministeri, le funzioni vengono attribuite al Ministero che riveste competenza primaria nella materia.

Sono, inoltre, soppressi tutti gli altri Enti pubblici non economici di dotazione organica pari o superiore a 50 unità che, alla scadenza del 31 dicembre 2008, non siano stati individuati dalle rispettive amministrazioni al fine della loro conferma, riordino o trasformazione (come era già stato disposto dall'art. 2, comma 634, della Finanziaria 2008).

A decorrere dal 1° gennaio 2009 le funzioni esercitate da questi Enti di più rilevante dimensione saranno trasferite al Ministero vigilante.

Con decreto di natura non regolamentare del Ministro per la pubblica amministrazione, corredato da una situazione contabile, sarà disposta la destinazione delle risorse di personale degli Enti soppressi. In caso di incapienza della dotazione organica del Ministero di destinazione, si dovranno applicare le procedure di trasferimento; al personale che dovesse rifiutare il trasferimento si applicheranno le disposizioni in materia di eccedenza e mobilità collettiva (articoli 33 e seguenti del Dlgs n. 165/2001).

### **Reclutamento del personale delle società pubbliche**

L'art. 18 del decreto-legge detta una disciplina che in buona misura riconduce il sistema di reclutamento dei dipendenti delle società a partecipazione pubblica, totale o di controllo, nell'alveo del più generale sistema di reclutamento del personale pubblico.

La disposizione obbliga queste società ad adotta-

re, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità. Più rigore viene richiesto alle società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica, le quali dovranno adottare, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi generali individuati dall'art. 35, comma 3, Dlgs 30 marzo 2001, n. 165, e cioè:

a) adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, se opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione;

b) adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;

c) rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori;

d) decentramento delle procedure di reclutamento;

e) composizione delle Commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle Confederazioni ed Organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali.

Queste disposizioni non si applicano alle società quotate su mercati regolamentati.

### **Estensione dell'obbligo contributivo**

L'articolo 20, comma 2, del decreto-legge dispone che, a decorrere dal 1° gennaio 2009, le imprese

dello Stato, degli Enti pubblici e degli Enti locali, privatizzate e a capitale misto, versino, secondo la normativa vigente sia la contribuzione per maternità che la contribuzione per malattia per gli operai.

### **Riduzione delle collaborazioni e delle consulenze**

L'articolo 46 del decreto, nel riformulare l'articolo 7, comma 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001, subordina il conferimento degli incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in aggiunta alla sussistenza dei presupposti già richiesti, alla coerenza con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente, consentendo che si prescindano dal requisito della «comprovata specializzazione universitaria» solo in caso di stipulazione di contratti d'opera per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in Ordini o Albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore.

Il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie, come pure l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati, diviene ora causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti.

Anche per gli Enti locali la stipula di contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, è consentita solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal Consiglio.

Il limite massimo della spesa annua per incarichi di collaborazione deve essere fissato nel bilancio preventivo dell'Ente.