

COLLANA: I CONCORSI PUBBLICI

VOLUME

1

# DIRITTO DEL LAVORO

[La Sanità e il rapporto di pubblico impiego]

G. MURATORI – E. PALERMO

2012

ECONOMIA & DIRITTO

## INDICE

### **CAPITOLO 1: IL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO**

- 1.1 Il rapporto di pubblico impiego
- 1.2 Diritti e doveri dell'impiegato
- 1.3 Modificazione ed estinzione
- 1.4 Le responsabilità
  - 1.4.1 Le responsabilità dirigenziali
- 1.5 La separazione delle funzioni
- 1.6 La Contrattazione Collettiva Nazionale
- 1.7 La Contrattazione Integrativa e il Coordinamento Regionale
- 1.8 Il sistema delle relazioni sindacali

### **CAPITOLO 2: LA RIFORMA BRUNETTA**

- 2.1 Focus on: la riforma Brunetta
- 2.2 Il ciclo di gestione della Performance
- 2.3 La selettività nell'attribuzione dei premi
- 2.4 Il rafforzamento delle responsabilità dirigenziali
- 2.5 La riforma della contrattazione collettiva
- 2.6 Una procedura semplificata per le sanzioni disciplinari
- 2.7 Azione Collettiva

## **CAPITOLO 3: STATO GIURIDICO DEL PERSONALE**

3.1 Stato giuridico del personale

3.2 Il personale sanitario

3.3 I dirigenti Sanitari

3.4 La formazione professionale

3.5 L'attività libero professionale e le sue incompatibilità

3.6 Le Professioni Sanitarie e la Dotazione Organica

**CAPITOLO PRIMO**  
**IL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO**

## 1.1 Il rapporto di pubblico impiego

L'art. 97 della Cost. prevede che agli impieghi pubblici si accede mediante concorso, salvi i casi previsti dalla legge.

Per l'accesso alla qualifica di dirigente la L. 145/2002 ha introdotto un nuovo art. 28 al D.Lgs. 165/2001, in base al quale, oltre al concorso per esami, si prevede un corso-concorso selettivo di formazione.

La predetta norma costituzionale è diretta all'assicurazione dell'imparzialità e dell'efficienza dell'azione amministrativa, in quanto il meccanismo concorsuale dovrebbe tendenzialmente garantire la selezione di personale qualificato.

L'art. 35 del D.Lgs. 165/01 prevede che l'assunzione nelle PP.AA avviene attraverso procedure selettive volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno

La selezione deve avvenire nel rispetto di alcuni principi fondamentali:

- a) Adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità ed assicurino economicità e celerità di espletamento, anche con preselezioni;
- 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 fra sessi
- d) Decentramento delle procedure di reclutamento (i concorsi statali, si espletano a livello regionale (salvo deroghe

autorizzate dal PCdM per ragioni tecniche-amministrative-economicità)

- 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 di direzione politica dell'amministrazione o rappresentanti delle OOSS o abbiano cariche politiche

Per le qualifiche ed i profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, l'assunzione avviene mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento, facendo salvi gli ulteriori requisiti per specifiche professionalità.

La L. 12/3/1998 n.68 che ha come finalità la promozione dell'inserimento e dell'integrazione lavorativa delle persone disabili (cd categorie protette) nel mondo del lavoro attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato ha abrogato la L. 482/68

La materia è oggi regolata dall'art. 35 D.Lgs. 165/01

I requisiti generali di accesso e le modalità concorsuali sono stati fissati dal DPR 487/94 che è ancora in vigore per la parte non incompatibile con l'art. 35 del D.Lgs 165/01, salva la facoltà delle singole amministrazioni di regolare diversamente la materia nell'ambito dei rispettivi ordinamenti.

I requisiti generali ex art. 2 DPR 487/94 sono: (a) cittadinanza italiana (o UE) (b) età non inferiore ai 18 anni (salvo deroghe dei regolamenti delle singole amministrazioni) (c) idoneità fisica all'impiego (facoltà di sottoporre a visita medica di controllo i vincitori di concorsi) (d) godimento dei diritti politici (non possono accedere coloro che sono stati esclusi dall'elettorato politico attivo o che sono stati destituiti dall'impiego presso una PA) (e) titolo di

studio (esempio: per l'accesso ai profili professionali di ottava qualifica funzionale è richiesto il diploma di laurea)

A partire dal 1/1/2000 i bandi di concorso dovranno prevedere l'accertamento della conoscenza dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse e di almeno una lingua straniera (art. 37 D.Lgs. 165/01)

Al fine di mantenere e possibilmente accrescere la competenza del personale alle dipendenze delle PPAA, l'art. 4 L. 3/2003 ha aggiunto un art. 7bis al D.Lgs 165/2001 prevedendo che le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo e gli enti pubblici non economici debbano predisporre annualmente un piano di formazione del proprio personale.

## 1.2 I Doveri e i Diritti dell'impiegato

In base agli artt. 54 e 55 dlgs 165/01, la definizione dei doveri spetterà al codice di comportamento "uniforme" adottato per tutte le amministrazioni dal Dipartimento della Funzione pubblica, sentite le confederazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'art. 43 ed ai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni, contenenti eventuali integrazioni e specificazioni al codice generale rese necessarie in seguito a verifica di applicabilità. Il codice di comportamento viene recepito in allegato ai cc e coordinato con le previsioni contrattuali in materia di responsabilità disciplinare.

I diritti si distinguono a seconda che abbiano:

(A) un **contenuto patrimoniale** (stipendio) Fanno parte del trattamento economico (l'insieme degli emolumenti o competenze che compongono la retribuzione di un dipendente) gli **emolumenti**

**fissi** cioè quelli che competono al dipendente in virtù dell'appartenenza ad una determinata qualifica o posizione , stipendio tabellare, retribuzione individuale di anzianità, indennità varie fisse e ricorrenti (13<sup>^</sup> mensilità) e assegno per il nucleo familiare e **gli emolumenti accessori** quelli dovuti in virtù di disposizioni di leggi speciali o in relazione all'esercizio di attività in via straordinaria o al verificarsi di determinate situazioni come il **lavoro straordinario, indennità per particolari turni di servizio (anche notturno e festivo) indennità da rischio radiazioni, indennità di PG, indennità per il servizio di pronta disponibilità, indennità di missione, indennità per assistenza domiciliare e SERT, retribuzione di posizione** (per il comparto legato a remunerare particolari posizioni di lavoro in relazione all'accresciuta professionalità e responsabilità dei dipendenti, per il personale dirigenziale, finalizzata a remunerare la graduazione delle stesse funzioni dirigenziali ovviamente ha assunto maggiore importanza da quando c'è il ruolo unico) **retribuzione di risultato** (nell'ambito della produttività collettiva ed individuale, legata cioè strettamente alla realizzazione dei programmi e progetti aventi come obiettivo il raggiungimento dei risultati prestazionali prefissati ed il rispetto della disponibilità complessiva di spesa negoziata col budget.

Il fondo per la produttività collettiva è pertanto destinato a promuovere il miglioramento organizzativo e l'erogazione dei servizi per la realizzazione degli obiettivi generali dell'azienda finalizzato al conseguimento di più elevati livelli di efficienza, efficacia e di economicità; il fondo per la produttività individuale ha come scopo la valorizzazione della capacità dei dipendenti in



relazione al loro contributo alla maggiore efficienza e qualità del servizio pubblico.

(B) un contenuto **non patrimoniale** quali: **diritto all'ufficio** (non essere rimosso se non nei rari casi tassativamente previsti), **diritto alla funzione** (a svolgere quindi mansioni per le quali è stato assunto o equivalenti, ma anche funzioni della qualifica immediatamente superiori per esigenze temporanee di servizio, durante le quali il lavoratore ha diritto al trattamento previsto per la qualifica superiore), **diritto al trasferimento** (in realtà trattasi di semplice interesse) attualmente la legge prevede una mobilità volontaria tra amministrazioni dello stesso comparto o di comparti diversi e una mobilità collettiva attivabile in caso di eccedenza di personale concordata con le OOSS.

### 1.3 Modificazione ed estinzione del rapporto di impiego

Si possono avere: (a) modificazioni soggettive (il titolare dell'impiego non può farsi sostituire in alcun modo senza comportare l'estinzione del rapporto esistente e la formazione di uno nuovo, mentre modificazioni possono esservi per l'altro soggetto cioè la PA con la successione eventuale fra enti); (b) modificazioni oggettive attengono alla prestazione dell'impiegato e sono distinte a seconda che comportino una sospensione come l'aspettativa (che può essere concessa per infermità, motivi di famiglia, mandato parlamentare o amministrativo o sindacale, servizio militare o per svolgere attività presso soggetti od organismi pubblici o privati) e disponibilità (cioè temporanea sospensione dagli obblighi del servizio con Corresponsione dello stipendio e degli assegni familiari, che si applica allorchè sia stato soppresso

l'ufficio o ridotto il ruolo organico, e l'impiegato non possa essere utilizzato presso un'altra amministrazione statale)

o comportino una diversa modalità della prestazione come il comando (che è una modificazione del rapporto di impiego in virtù del quale l'impiegato è destinato a prestare servizio presso un'amministrazione statale diversa da quella di appartenenza o presso enti pubblici), il distacco (istituto creato dalla prassi amministrativa per indicare la posizione di chi assegnato dall'amministrazione di appartenenza viene a prestare servizio presso un ufficio diverso da quello in cui è incardinato per sopperire ad esigenze di servizio del primo o in attesa che sia formalizzato il definitivo provvedimento di trasferimento al secondo), ed il collocamento fuori ruolo (disposto per impiegati civili dello Stato per il disimpegno di funzioni attinenti agli stessi interessi dell'amministrazione).

**L'ESTINZIONE DEL RAPPORTO DI IMPIEGO** Si ha per:

**(a) disciplina pattizia:** (1) licenziamento (con e senza preavviso) disciplinare (2) compimento del limite di età (3) dimissioni (4) decesso (5) superamento del periodo di comporto in caso di malattia o accertata sussistenza di cause di assoluta e permanente inidoneità fisica. Altre ipotesi sono l'annullamento della procedura di collocamento e la dispensa dal servizio per inidoneità fisica e psichica. **(b) disciplina pubblicistica** per cui si ha decadenza dall'impiego per (1) perdita cittadinanza italiana (2) avvenuta accettazione di missione od altro incarico da autorità straniera senza autorizzazione del Ministro competente (3) mancata cessazione della situazione di incompatibilità tra obblighi di servizio e attività svolta, nonostante la diffida ricevuta. **(c) disciplina privatistica** per la quale si ha licenziamento per (1)

giusta causa (2) giustificato motivo soggettivo (3) giustificato motivo oggettivo. L'inadempimento degli obblighi contrattuali può invece causare il licenziamento disciplinare del dipendente.

### **DOTAZIONE ORGANICA (EX PIANTA ORGANICA)**

La pianta organica era uno schema rigido dell'organigramma approvato con complesse procedure, contenente la quantità dei posti di ruolo, inquadramento e precisa collocazione. Con la dotazione i dipendenti sono fattore di produzione, quindi si passa a semplice elenco personale modificabile ogni volta che cambiano le strategie (revisionabili a cadenza almeno triennale)

#### 1.4 Le Responsabilità

L'impiegato pubblico ha 4 tipi di responsabilità:

- 1) Civile è la violazione durante l'esercizio delle proprie funzioni di una norma giuridica di carattere civile che causi un danno alla amministrazione a terzi facendo nascere la responsabilità civile, cioè l'obbligo del risarcimento del danno. IL danno deve essere ingiusto e commesso per dolo o colpa grave
- 2) Penale è il reato che il dipendente potrebbe commettere nei confronti dell'ente datore di lavoro e può comportare sanzione di natura personale (arresto, reclusione) e/o di natura patrimoniale (multa, ammenda) oltre al risarcimento del danno. Appartengono a questa categoria il peculato (appropriazione indebita), la concussione (costringere qualcuno a dar o promettere indebitamente abusando della sua qualità o poteri) corruzione per atto di ufficio (ricevere utilità per un atto che doveva comunque compiere), abuso d'ufficio (salvo che il fatto non costituisca più grave reato, procura a se o ad altri un ingiusto vantaggio

patrimoniale o arreca un danno ingiusto, in violazione di legge o omettendo di astenersi) rivelazione e utilizzazione segreti d'ufficio (se rivela notizie o ne agevola la conoscenza) rifiuto di atti di ufficio (indebitamente rifiuta un atto che deve essere compiuto senza ritardo) . E' opportuno rammentare che ai fini della legge penale è pubblico ufficiale colui che esercita pubblica funzione legislativa, giurisdizionale o amministrativa, mentre 'e' incaricato di pubblico servizio colui che a qualunque titolo presta un pubblico servizio.

3) Amministrativa è una particolare forma di responsabilità civile del pubblico dipendente verso il proprio datore per il danno da esso arrecato a causa di violazione dei propri doveri d'ufficio civilmente rilevanti. Il danno deve avere contenuto patrimoniale e la violazione compiuta con dolo o colpa grave. L'accertamento e' di competenza della corte dei conti

4) Contabile è la responsabilità di quei soggetti che a vario titolo hanno avuto in consegna delle cose mobili e non le hanno restituite. Rientra in questo caso anche la responsabilità formale che puo' sorgere in alcuni casi specifici come ordinare spese non autorizzate in bilancio, assumere personale in divieto di legge, trascurare la riscossione di entrate regolarmente accertate.

La violazione del dipendente di doveri e obblighi connessi al rapporto da luogo alla cd responsabilità disciplinare

#### 1.4.1 La Responsabilità e la valutazione della Dirigenza

Oltre ai 4 tipi di responsabilità che valgono per tutti i dipendenti, il dirigente (manager) ha una responsabilità propria sia in relazione ai risultati complessivi della gestione (prestazioni) sia ai comportamenti (competenze) professionali, umani ed organizzativi, con l'eventuale rimozione dagli incarichi dirigenziali in caso di esito negativo.

Si ha quindi un giudizio complessivo sulla capacità o meno di orientare il proprio operato verso il raggiungimento di obiettivi fissati in sede di negoziazione di budget o verso lo sviluppo delle competenze. La valutazione è quindi fatta su (a) una valutazione annuale per la verifica del raggiungimento dei risultati anche ai fini della attribuzione della retribuzione di risultato (b) verifiche periodiche e di fine incarico

### 1.5 La separazione delle funzioni

Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ad essi spettano, in particolare: a) le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo; b) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione; c) la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale; d) la definizione dei criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi e di determinazione di

tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi; e) le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni; f) le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato; g) gli altri atti indicati dal presente decreto.

Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

**L'ORGANO DI VERTICE:** Esercita le funzioni di indirizzo politico-amministrativo definendo gli obiettivi e i programmi da attuare e adottando i conseguenti atti (art. 4, comma 1, d.lgs. 165/2001)

- Verifica la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti.
- Definisce obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per la gestione.
- Conferisce e revoca gli incarichi dirigenziali.
- Effettua nomine e designazioni.
- Assegna ai dirigenti preposti ai centri di responsabilità le risorse umane, strumentali ed economico-finanziarie da destinare al raggiungimento dei risultati di gestione.
- Adotta la programmazione triennale del fabbisogno di personale e le relative variazioni.

- Ha la legale rappresentanza dell'azienda, è responsabile della gestione complessiva, realizza – con piena autonomia gestionale – gli obiettivi di salute e funzionamento dei servizi assegnati dalla Regione in funzione delle relative risorse.

La Dirigenza: è responsabile in via esclusiva dell'attività amministrativa, tecnica e sanitaria, della gestione delle risorse assegnate e dei relativi risultati (art. 4, comma 2, d.lgs. 165/2001)

- Adotta atti e provvedimenti amministrativi.
- Esercita i poteri di spesa rientranti nelle competenze della propria struttura.
- Promuove e resiste alle liti con potere di conciliare e transigere.
- Organizza e gestisce il personale e i rapporti sindacali.
- La dirigenza sanitaria gode di autonomia tecnico-professionale ed è responsabile del risultato dei programmi concordati.

## 1.6 La Contrattazione Collettiva Nazionale

Il rapporto di impiego pubblico è quel rapporto di lavoro per cui una persona fisica pone volontariamente la propria attività in via continuativa e dietro retribuzione al servizio dello Stato o di ente pubblico non economico assumendo particolari diritti e doveri.

Il rapporto d'impiego si configura come:

- volontario (occorre sia la volontà della PA ma anche quella del dipendente)
- strettamente personale (la specifica capacità intellettuale e tecnica necessaria per ogni singolo ufficio e la fiducia che l'ente

deve avere nella persona cui affida la cura dei propri interessi importano che il rapporto sia intuitu personae)

- bilaterale (con diritti ed obblighi per ambo le parti)
- di subordinazione gerarchica e disciplinare (che è l'elemento che distingue l'impiego dall'incarico professionale)

I rapporti di lavoro sono regolati ora dal diritto privato e sono regolati contrattualmente.

Secondo quanto disposto dalla 165/2001 ci sono due livelli di contrattazione (1) CCN di comparto (2) contratti integrativi a livello di singola amministrazione.

Una delle novità introdotte dalla riforma del pubblico impiego è la creazione dell'agenzia per la rappresentanza negoziale della Pa, organismo dotato di personalità di diritto pubblico e di autonomia organizzativa e contabile nei limiti del proprio bilancio.

L'ARAN ha la rappresentanza legale delle PA ed esercita a livello nazionale ogni attività relativa alle relazioni sindacali, alla negoziazione dei contratti collettivi ed all'assistenza alle PA ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi. Essa cura anche le necessarie attività di studio, monitoraggio e documentazione, assicura inoltre la raccolta dei dati sui voti e sulle deleghe dei sindacati che devono essere ammessi alla contrattazione collettiva. Le PPAA possono infine avvalersi dell'assistenza dell'ARAN ai fini della contrattazione integrativa.

I rappresentanti dei lavoratori relativamente alla stipula dei CCN sono le OOSS che abbiano nel comparto una rappresentatività non inferiore al 5%, considerando a tal fine la media tra il dato associativo e il dato elettorale. Alla contrattazione partecipano altresì le confederazioni alle quali siano affiliate le OOSS di cui sopra.



L'attività di contrattazione collettiva nazionale dell'Aran consiste nello stipulare e sottoscrivere i contratti di lavoro relativi ai vari comparti, alle diverse aree della dirigenza, nonché agli altri settori espressamente previsti dall'art. 70 del D.Lgs n.165/2001.

L'Aran esercita le funzioni relative alla contrattazione collettiva nazionale sulla base degli atti di indirizzo formulati dai Comitati di settore. Per le amministrazioni e le aziende autonome dello Stato, il Presidente del Consiglio dei Ministri opera come Comitato di settore tramite il Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, nonché, per il sistema scolastico, di concerto con il Ministro dell'istruzione, università e ricerca scientifica. **Per le altre pubbliche amministrazioni, è prevista la costituzione di uno specifico Comitato di settore per ciascun comparto di contrattazione collettiva** (art. 41, comma 3, del D.lgs.n.165/2001) In particolare per le amministrazioni SSN il comitato di settore per ciascun comparto di contrattazione viene costituito nell'ambito della conferenza dei presidenti delle regioni ed e' prevista la partecipazione di un rappresentante del governo designato dal ministro della salute.

Per la stipulazione degli accordi che definiscono o modificano i comparti o le aree di cui all'art. 40, comma 2, o che regolano istituti comuni a più comparti, le funzioni di indirizzo e le altre competenze riguardanti la contrattazione collettiva sono esercitate dall'Organismo di coordinamento dei comitati di settore costituito presso l'Aran e presieduto dal Ministro per la funzione pubblica.

Gli atti di indirizzo contengono principi ed obiettivi generali dell'azione di governo per la riforma della pubblica amministrazione ed i conseguenti obiettivi fondamentali della

specifica disciplina contrattuale di comparto, ivi comprese le disponibilità finanziarie per i contratti da stipulare.

Il comitato direttivo dell'ARAN è composto da 5 componenti ed è nominato con DPCM.

Per il monitoraggio sull'applicazione dei CCNL e sulla contrattazione integrativa viene istituito presso l'ARAN un apposito osservatorio a composizione paritetica con componenti designati dall'ARAN, dai comitati di settore e dalle OOSS firmatarie dei CCNL.

L'art. 47 del D.Lgs 165/01 disciplina il procedimento attraverso il quale i contratti collettivi acquistano efficacia. La contrattazione collettiva nazionale di lavoro tra Aran e controparti sindacali si svolge attraverso le seguenti fasi:

- la legge finanziaria individua le risorse finanziarie destinate alla contrattazione collettiva per le amministrazioni statali, in base alle compatibilità definite nel documento di programmazione economica e finanziaria. Per le restanti amministrazioni pubbliche le risorse finanziarie sono a carico dei rispettivi bilanci, fermo restando i parametri fissati nel documento di programmazione economica e finanziaria;
- in previsione di ogni rinnovo contrattuale e nei casi nei quali si richieda, comunque, l'attività negoziale dell'Aran, i Comitati di settore deliberano, preventivamente, gli atti di indirizzo. Quelli relativi alle amministrazioni diverse dallo Stato vengono sottoposti al Governo che ha 20 giorni per valutarne la compatibilità con la politica economica e finanziaria nazionale. Questi atti di indirizzo vengono inviati all'Aran (nel silenzio assenso del governo);

- l'Aran avvia la trattativa negoziale convocando le confederazioni e le organizzazioni sindacali di comparto maggiormente rappresentative ai sensi dell'art. 43 del D.Lgs. n. 165/2001;
  - la trattativa può avere una prima fase conclusiva che si concretizza in una preintesa sul contenuto contrattuale complessivo;
  - il testo della preintesa è oggetto di consultazione con i lavoratori da parte delle organizzazioni sindacali, mentre l'Aran può effettuare ulteriori verifiche con le amministrazioni rappresentate;
  - la trattativa si conclude con una ipotesi d'accordo, con la quale le parti formalizzano l'accordo definitivo;
  - l'Aran, entro 10 giorni, deve acquisire il parere del Governo e dei Comitati di settore sulla ipotesi di accordo e sugli oneri finanziari, diretti e indiretti, che ne derivano sui bilanci delle amministrazioni interessate; acquisito il parere favorevole, il giorno successivo l'Aran trasmette alla Corte dei Conti la quantificazione dei costi contrattuali ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'art. 1 bis della L. n. 468/78. La Corte deve esprimersi entro 15 giorni; se la certificazione è positiva, (silenzio assenso) il contratto viene sottoscritto definitivamente e diventa efficace dal momento della sottoscrizione; il testo è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale al fine esclusivo di portarlo a conoscenza degli utenti;
- se la certificazione è negativa, sentito il comitato di settore e il Presidente dell'Aran si assumono le iniziative necessarie per riaprire le trattative anche con nuovi indirizzi dei comitati di settore o se la certificazione riguarda solo alcune clausole, si può comunque sottoscrivere ma tali clausole sono inefficaci.

## 1.7 La Contrattazione Integrativa e il Coordinamento Regionale

Si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai CCNL tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi prevedono. Le PPAA non possono sottoscrivere in sede decentrata CCI in contrasto con vincoli dei CCNL o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale. Le clausole difformi sono nulle e inapplicabili. Il controllo sulla compatibilità dei costi con i vincoli di bilancio è effettuato dal collegio sindacale di ciascuna PA che deve pronunciarsi entro 15 gg trascorsi i quali si ha silenzio assenso. Inoltre i comitati di settore ed il governo procedono a verifiche congiunte in merito alle implicazioni finanziarie complessive della CCI. Gli organi di controllo interno (collegio sindacale) inviano annualmente specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa al Ministero dell'economia e finanze che predispone allo scopo uno specifico modello di rilevazione. Il **coordinamento regionale** è introdotto dai CCNL per le AZ.San. Di una stessa regione, la quale, fermo restando la autonomia contrattuale a livello aziendale e previo confronto con le OOSS stabilisce linee generali di indirizzo in alcune materie tassativamente indicate (quali ad es: utilizzo delle risorse regionali per il finanziamento del contratto, realizzazione formazione manageriale e continua, incremento fondi in caso aumento dotazioni organiche, criteri generali di valutazione dirigenti e di attività connesse all'assistenziale ed all'emergenza urgenza, criteri per regolarne mobilità, criteri per garantire che LP sia modulato in modo coerente all'andamento delle liste d'attesa).

## 1.8 Il sistema delle relazioni sindacali

Il sistema delle relazioni sindacali è composto da:

- **Contrattazione collettiva a livello nazionale**
- **Contrattazione collettiva integrativa**, che si svolge a livello di azienda o ente, sulle materie e con le modalità indicate dal CCNL che fissa le materie e l'accordo è necessario solo in quelle economiche (produttività, indennità ecc) mentre nelle altre Se l'accordo non è raggiunto nel periodo di 60 gg. fissato dal CCNL, l'azienda può decidere senza.
- **Partecipazione** della quale fanno parte la **Concertazione** (Attività non negoziale a termine. Si conclude con un verbale in cui si registrano posizioni parti), la **Consultazione** (Attività informale prevista da leggi, CCNL e azienda), l'**Informazione** (Atti relativi al rapporto di lavoro individuati dall'azienda in C.I. Può essere preventiva o successiva), **Costituzione di commissioni paritetiche** (Allo scopo di assicurare una migliore partecipazione del dirigente alle attività dell'azienda o ente è prevista la possibilità di costituire, in relazione alle dimensioni dell'azienda e senza oneri aggiuntivi, commissioni bilaterali ovvero osservatori per l'approfondimento di specifiche problematiche, in particolare concernenti l'organizzazione del lavoro in relazione a processi di riorganizzazione dell'azienda ovvero alla riconversione o disattivazione delle strutture sanitarie nonché l'ambiente, l'igiene e sicurezza del lavoro e le attività di formazione)
- **Interpretazione autentica dei contratti collettivi**

Le procedure di contrattazione e concertazione sono definite dal CCNL; quelle di consultazione ed informazione in azienda.

**CAPITOLO SECONDO**  
**LA RIFORMA BRUNETTA**

## 2.1 Focus on: la riforma Brunetta

I temi principali della riforma sono contenuti nel decreto legislativo 150/2009 di attuazione della legge 15/2009.

Il decreto legislativo prevede:

- 1) un ciclo di gestione della performance, mirato a supportare una valutazione delle amministrazioni e dei dipendenti volta al miglioramento e al riconoscimento del merito;
- 2) la selettività nell'attribuzione dei premi;
- 3) il rafforzamento delle responsabilità dirigenziali
- 4) la riforma della contrattazione collettiva, volta a chiarire gli ambiti di competenza rispettivi dell'amministrazione e della contrattazione;
- 5) una procedura semplificata per le sanzioni disciplinari, con la definizione di un catalogo di infrazioni particolarmente gravi assoggettate al licenziamento.
- 6) Azione collettiva

## 2.2 Il ciclo di gestione della performance

Deve essere mirato a supportare una valutazione delle amministrazioni e dei dipendenti volta al miglioramento e al riconoscimento del merito;

**A) Performance:** Il decreto legislativo 150/2009 consente alle amministrazioni pubbliche di organizzare il proprio lavoro in un'ottica di miglioramento continuo. A questo fine, è prevista l'introduzione di un ciclo generale di gestione della performance. Per produrre un miglioramento tangibile e garantire una trasparenza



dei risultati, il ciclo di gestione della performance offre alle amministrazioni un quadro di azione che realizza il passaggio dalla logica dei mezzi (input) a quella dei risultati (output ed outcome).

Per facilitare questo passaggio, il decreto definisce le seguenti azioni:

Le amministrazioni redigono un Piano triennale di performance, nel quale vengono elencati gli obiettivi strategici e quelli operativi, nonché le azioni specifiche di miglioramento. L'obbligo di fissare obiettivi misurabili e sfidanti su varie dimensioni di performance (efficienza, customer satisfaction, modernizzazione, qualità delle relazioni con i cittadini), costituisce una delle sfide della riforma, perché mette il cittadino al centro della programmazione (customer satisfaction) e della rendicontazione (trasparenza);

Annualmente, le amministrazioni presentano una relazione sui risultati conseguiti, evidenziando gli obiettivi raggiunti e motivando gli scostamenti, il tutto nel rispetto del principio di trasparenza che implica il coinvolgimento di cittadini e stakeholders in momenti di incontro chiamati "le Giornate della Trasparenza";

Una correlazione forte tra performance delle organizzazioni e performance dei dirigenti e dei dipendenti. In sintesi, non si possono avere amministrazioni scarse e dirigenti e dipendenti eccellenti. È importante rilevare che il decreto prevede che gli obiettivi possano essere assegnati anche a più dipendenti, in modo tale da garantire uno spirito di coesione ed un lavoro di squadra laddove i processi amministrativi coinvolgono più strutture all'interno di una stessa amministrazione.

A sostegno di questo nuovo concetto, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche predisporrà ogni anno una graduatoria di performance

delle singole amministrazioni statali su almeno tre livelli di merito, in base ai quali la contrattazione collettiva nazionale ripartirà le risorse premiando le migliori strutture e alimentando una sana competizione.

## **b) Valutazione**

La valutazione delle performance organizzative ed individuali è una tappa fondamentale del ciclo di gestione della performance istituito dal decreto legislativo 150/2009. Le novità del decreto in merito alla valutazione si ispirano alle migliori pratiche a livello internazionale, prendendo spunto in particolare dei modelli sviluppati in Canada, Francia, Portogallo, Regno Unito e Spagna.

**Valutazione delle organizzazioni:** I sistemi di valutazione esistenti confinanò le amministrazioni in una logica auto-referenziale. Per uscire da questa logica, il decreto legislativo prevede l'uso di modelli di misurazione e di valutazione riconosciuti e validati dalla Commissione per la valutazione,

la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche. Con regole condivise e modelli paragonabili, la valutazione diventa funzionale alla trasparenza e al miglioramento. Le amministrazioni potranno guardarsi intorno e verificare se già operano bene o se potrebbero fare meglio.

**Valutazione dei dirigenti e dei dipendenti:** La valutazione dei dirigenti e dei dipendenti si basa su due elementi strettamente collegati: il raggiungimento degli obiettivi e le competenze dimostrate. Un cospicuo lavoro di identificazione delle competenze attende le amministrazioni. Tale impegno dovrà essere definito in fase di programmazione, perché i dipendenti devono sapere su quali competenze chiave verranno 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 amministrazioni con scarsi rendimenti abbiano dirigenti e dipendenti che 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 decreto legislativo 150/2009 prevede, in caso di sistemi non adeguati, il divieto di erogazione dell'indennità di risultato ai dirigenti responsabili.

**C) trasparenza:** Il decreto legislativo 150/2009 rafforza ulteriormente le disposizioni sulla trasparenza nelle pubbliche amministrazioni, attraverso tre elementi principali:

- l'obbligo, per le amministrazioni, di predisporre una apposita sezione sul proprio sito internet, che contiene tutte le informazioni concernenti l'organizzazione, gli andamenti gestionali, l'utilizzo delle risorse per il perseguimento dei risultati, nonché l'attività di misurazione e valutazione. Questo obbligo mira a favorire forme diffuse di controllo interno ed esterno, anche da parte del cittadino;
- l'adozione, per ogni amministrazione, di un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da pubblicare online;
- la creazione, presso la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di un portale che raccoglie tutte le iniziative delle amministrazioni pubbliche nell'ambito dei due punti sopraelencati.

**Focus sull'operazione trasparenza:** La trasparenza dell'azione pubblica è al centro dell'attività del Governo. L'iniziativa del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione relativa alla pubblicazione dei dati sull'assenteismo ne è un esempio. Il Piano industriale è all'origine di nuove disposizioni normative relative alla trasparenza nell'ambito della legge n. 69 del 18 giugno 2009 (“Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”). L'articolo 21 della legge n. 69 prevede:

l'obbligo per le amministrazioni di pubblicare nel proprio sito internet le retribuzioni annuali, i curricula vitae, gli indirizzi di posta elettronica e i numeri telefonici ad uso professionale dei dirigenti e dei segretari comunali e provinciali, nonché di rendere pubblici, con lo stesso sistema, i tassi di assenza e di maggiore presenza del personale, distinti per uffici di livello dirigenziale; l'obbligo, per la singola amministrazione o società che conferisca nel medesimo anno allo stesso soggetto incarichi che superino il limite massimo, di assegnare l'incarico secondo i principi del merito e della trasparenza, dando adeguatamente conto, nella motivazione dell'atto di conferimento, dei requisiti di professionalità e di esperienza del soggetto in relazione alla tipologia di prestazione richiesta e alla misura del compenso attribuito.

Per supportare le amministrazioni negli adempimenti relativi all'attuazione della norma, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha emanato la circolare n. 3/2009 e predisposto, sul proprio sito, la guida dettagliata per la procedura di compilazione online dei curricula.

L'obiettivo dichiarato è non solo quello di rendere pubblici i dati per favorire la trasparenza, ma anche quello di rendere omogenee le

informazioni richieste alle amministrazioni dalla nuova legge, standardizzando i dati da pubblicare.

Questa iniziativa non serve di certo a fornire una soddisfazione meramente morale a dirigenti e funzionari bravi e solerti, ma costituisce una sorta di sperimentazione del nuovo concetto che è stato introdotto a livello legislativo: stabilire regole certe per misurare la produttività negli uffici pubblici, premiando con riconoscimenti economici e di carriera chi lavora con impegno e competenza.

**D) nuovi soggetti:** Il decreto legislativo 150/2009 introduce due nuovi soggetti che svolgono un ruolo fondamentale nel cambio di marcia richiesto dalla riforma. Nuovi soggetti e nuove funzioni ispirate alle evoluzioni recenti in numerosi Paesi.

**Gli Organismi indipendenti di valutazione** sono soggetti interni alle amministrazioni; devono aiutare a pianificare meglio, lavorare meglio, rendicontare meglio e premiare i più bravi nel rispetto della trasparenza. Questo richiede specifiche competenze. Ecco perché i membri di questi organismi devono essere selezionati in base alle competenze e all'esperienza, ed i loro curricula pubblicati online.

In ogni amministrazione, il compito degli OIVP è quindi quello di assicurare le condizioni necessarie per la corretta attuazione del ciclo di gestione della performance. Si tratta di una responsabilità di primo piano nell'attuazione della riforma. Questa responsabilità non si sostituisce però a quella dei dirigenti, ai quali spetta la valutazione dei dipendenti.

**caratteristiche e funzioni degli organismi indipendenti di valutazione**

Indipendenti e competenti

L'indipendenza di giudizio di questi nuovi organi è una condizione fondamentale. La legge prevede quindi per i membri degli OIVP l'incompatibilità con incarichi elettivi e con nomine o consulenze per conto di partiti politici e di organizzazioni sindacali. Questa limitazione vale al momento della nomina e per i tre anni precedenti la designazione.

Una indipendenza necessariamente correlata alla responsabilità: si prevede, nel decreto legislativo 150/2009, che i sistemi premianti non siano erogati qualora l'Organismo non assolva i suoi compiti.

I compiti, nonché le responsabilità degli OIVP, sono tali da richiedere professionalità e competenze specifiche, che dovranno essere sottoposte a parere da parte della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche.

Garantire le regole del gioco

L'OIVP garantisce che vengano utilizzate in modo corretto le linee guida fornite dalla Commissione su come pianificare, cosa e come misurare, cosa e come valutare.

L'OIVP svolge un ruolo importante sugli esiti della valutazione, nella misura in cui propone all'organo di indirizzo politico-amministrativo la graduatoria sulla valutazione dei dirigenti di vertice e garantisce per l'intera amministrazione che l'attribuzione dei premi sia stata eseguita nel rispetto del principio del merito. In questo senso, l'OIVP è chiamato a validare la Relazione di performance presentata ogni anno dalle amministrazioni. Questo passaggio è imprescindibile per l'accesso ai sistemi premianti. Sul versante della trasparenza, l'OIVP garantisce che gli obblighi di trasparenza (Piano triennale, sito web) siano assolti dalle

amministrazioni. Se questo non viene fatto, è previsto il divieto di erogazione dei sistemi premianti.

#### Dialogare

Se qualcosa non funziona nel sistema, l'OIVP lo deve riferire tempestivamente ai primi responsabili della performance, cioè i dirigenti e il vertice politico-amministrativo. Come già sottolineato, gli imprevisti succedono. Non si tratta di controllare per punire, ma si tratta in questa fase, di “correggere il tiro”. Questo ruolo deve essere interpretato come quello di un “consulente interno” che accompagna l'amministrazione nel percorso di miglioramento. Di fronte a questa esigenza di un confronto costruttivo con i dirigenti responsabilizzati, occorre che l'Organismo abbia l'autorevolezza necessaria per essere ascoltato. L'OIVP deve in ogni caso sottoporre regolarmente al vertice politico-amministrativo una fotografia chiara sull'andamento della performance, cioè su come l'amministrazione sta operando per raggiungere gli obiettivi. Questa funzione di controllo strategico si ricollega ai nuovi obblighi del vertice politico-amministrativo previsto all'articolo 15 del decreto legislativo 150/2009. Al fine di valutare l'impatto del nuovo sistema di misurazione e di valutazione, gli OIVP devono curare ogni anno un'indagine sul benessere lavorativo. Queste informazioni sono utili per rafforzare il dialogo in seno alle amministrazioni, condizione necessaria al raggiungimento degli obiettivi.

#### Riferire

A volte le cose non funzionano perché c'è un problema di responsabilità (dirigenziale o meno) o di trasparenza. In questi casi l'OIVP deve riferire tali disfunzioni sia alla Commissione, sia alla

Corte dei Conti, sia all'Ispettorato della Funzione Pubblica. Questa è una novità della riforma che si ispira al principio di trasparenza.

**La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche** offre un supporto alle amministrazioni e agli Organismi indipendenti di valutazione. La Commissione si configura allo stesso tempo come un centro di eccellenza che fornisce linee guida e metodologie, e come un garante della trasparenza, raccogliendo tutte le informazioni sulla performance, la valutazione e la premialità nelle amministrazioni pubbliche. Una funzione fondamentale per concretizzare gli obiettivi della riforma, che richiede autorevolezza e personale specializzato. Ecco perché occorre istituire una Commissione indipendente, composta da membri con comprovate competenze, nei settori attinenti alla riforma.

Il decreto legislativo prevede inoltre l'ampliamento dei poteri dell'Ispettorato per la Funzione Pubblica (articolo 71), in particolare per quanto riguarda la collaborazione con la Guardia di Finanza e le verifiche sul corretto conferimento degli incarichi e sull'esercizio dei poteri disciplinari.

CiVIT, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche è un nuovo soggetto istituito dal decreto legislativo 150/2009, al quale è assegnato un triplice compito di indirizzo, di coordinamento e di sovrintendenza. Questi compiti servono a garantire sia una efficace valutazione, sia un adeguato livello di trasparenza delle amministrazioni.

### **i compiti della commissione**

#### **Indirizzare**

Passare da una logica di adempimento ad una logica di risultati presuppone l'acquisizione, da parte delle amministrazioni, di



strumenti metodologici idonei ed in linea con le migliori pratiche internazionali. La Commissione ha il compito di fornire alle amministrazioni gli strumenti necessari per svolgere in modo indipendente le proprie funzioni di valutazione e di rispetto della trasparenza.

A questo fine, la Commissione predispone le linee guida necessarie per attuare il ciclo di gestione della performance che ogni amministrazione dovrà mettere in atto per garantire servizi migliori ai cittadini. In sintesi, si tratta di aiutare le amministrazioni a definire obiettivi di miglioramento che siano direttamente collegati ai bisogni dei cittadini, ad individuare sistemi di misurazione e di valutazione incentrati su quello che conta veramente per il cittadino, nonché a definire un Piano di trasparenza che garantisca al cittadino l'accesso a tutte le informazioni riguardanti i servizi e l'organizzazione.

Infine, presso la Commissione è istituita la Sezione per l'integrità nelle amministrazioni pubbliche con la funzione di favorire la diffusione della legalità e della trasparenza, e di sviluppare interventi a favore della cultura dell'integrità. Se le "regole del gioco" sono definite da un singolo soggetto, i risultati diventano comparabili e l'informazione al cittadino diventa più attendibile.

### **Coordinare**

Raccogliendo, in un portale informatico, i risultati della valutazione delle singole amministrazioni, la Commissione sarà in grado di identificare i veri bisogni delle amministrazioni. Questo compito serve anche ad assicurare la massima trasparenza, perché i cittadini potranno non solo sapere cosa ha fatto la PA per loro, ma anche se una data amministrazione lo ha fatto meglio, peggio o come altre amministrazioni.

Confrontando i risultati ed offrendo supporto tecnico alle amministrazioni, la Commissione aiuterà concretamente a fare il salto di qualità necessario per rispondere alle attese del cittadino. A questo fine la Commissione definisce un programma di sostegno a progetti innovativi e sperimentali, concernenti il miglioramento della performance attraverso le funzioni di misurazione, valutazione e controllo.

### **Sovrintendere**

La Commissione non ha poteri sanzionatori nei confronti delle pubbliche amministrazioni, ma il suo compito è di assicurarsi che le amministrazioni attuino la riforma e che ciò abbia un impatto sui sistemi premianti. A questo fine, l'effettiva attuazione del principio di trasparenza funge da sistema di controllo.

Al fine di assicurare l'attuazione della riforma, la Commissione dovrà svolgere tre compiti importanti:

verificare la corretta predisposizione del Piano e della Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali e, a campione, analizzare quelli degli Enti territoriali, formulando osservazioni e specifici rilievi;

fornire una graduatoria di performance delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali. Questa graduatoria servirà a definire la ripartizione delle risorse destinate a premiare il merito in funzione del livello di performance raggiunto;

definire i requisiti per la nomina dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione nominati in ciascuna amministrazione.

**chi compone la commissione:** La Commissione è un organo composto da cinque membri, scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione, con comprovate competenze in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico che in

quello privato in tema di servizi pubblici, management, misurazione della performance, nonché di gestione e valutazione del personale. Questo collegio sarà supportato da una struttura operativa snella (30 persone) che potrà avvalersi dell'esperienza di 10 esperti sui temi della misurazione e della valutazione della performance, e della prevenzione e la lotta alla corruzione.

**trasparenza della commissione:** L'operato della Commissione è trasparente: tutte le sue attività saranno rese pubbliche attraverso il suo portale informatico. Inoltre, ispirandosi agli esempi europei ed internazionali, è prevista, dopo cinque anni, una valutazione indipendente dell'operato della Commissione. Questa valutazione, con le eventuali raccomandazioni sull'efficacia dell'operato della Commissione e sull'adeguatezza della sua struttura, sarà resa pubblica e sarà trasmessa al Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione.

### 2.3 La selettività nell'attribuzione dei premi

Una delle grandi novità della riforma è la forte accentuazione della 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. Si intende così segnare una inversione di rotta rispetto alla generale tendenza alla distribuzione a pioggia dei benefici che da decenni ha prevalso, attraverso la contrattazione integrativa, in palese contraddizione con gli obiettivi dichiarati delle riforme precedenti. Il decreto legislativo fissa in materia una serie di principi nuovi e solo parzialmente derogabili dai contratti collettivi: per esempio che

non più del 30 % dei dipendenti di ciascuna amministrazione potrà comunque beneficiare del trattamento accessorio nella misura massima prevista dal contratto e che a essi sarà in ogni caso erogato il 50 % delle risorse destinate alla retribuzione incentivante. Inoltre, vengono previste forme di incentivazione aggiuntive per il riconoscimento dell'eccellenza e per i progetti innovativi; si legano strettamente a criteri meritocratici le progressioni economiche, che rappresentano nel pubblico l'equivalente dei "superminimi" del privato; si prevede l'accesso dei dipendenti migliori a percorsi di alta formazione per favorire la crescita professionale. Le risorse per gli incentivi saranno in buona parte alimentate dai risparmi di gestione conseguiti con la riduzione delle assenze, la semplificazione e la digitalizzazione dei procedimenti, e l'eliminazione della carta. Ciò che si economizza da una parte va anche reinvestito dall'altra, a tutto vantaggio del miglioramento delle condizioni di lavoro. Il Dipartimento della Funzione Pubblica vigilerà sulla salvaguardia del principio di selettività, definito nella legge 15/2009 e ribadito nel decreto legislativo 150/2009.

#### 2.4 Il rafforzamento delle responsabilità dirigenziali

In attuazione del principio di delega contenuto nella legge n.15 del 4 marzo 2009, il decreto legislativo 150/2009 definisce un sistema più rigoroso di responsabilità dei dirigenti pubblici. Sebbene i contratti collettivi nazionali di lavoro disciplinano i rapporti sindacali e gli istituti della partecipazione, resta in ogni caso ferma la responsabilità del dirigente ed il suo potere di organizzazione e di gestione delle risorse umane.

I dirigenti, fra l'altro, diventano finalmente i veri responsabili dell'attribuzione dei trattamenti economici accessori in quanto ad essi compete la valutazione della performance individuale di ciascun dipendente, secondo criteri certificati dal sistema di misurazione e di valutazione. La nuova normativa valorizza dunque la figura del dirigente, il quale avrà a disposizione reali e concreti strumenti per operare e sarà sanzionato, anche economicamente, qualora non svolga efficacemente il proprio lavoro. Tra gli interventi che caratterizzano il nuovo assetto della dirigenza sono da segnalare, inoltre, il riordino della disciplina del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia. Si regola quindi il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione, in ambito amministrativo, dell'indirizzo politico. Vengono infine fissate nuove procedure per l'accesso alla dirigenza: si prevede che l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene per concorso pubblico di secondo grado per titoli ed esami. Tali concorsi sono indetti dalle singole amministrazioni per il 50 % dei posti calcolati con riferimento a quelli che si rendono disponibili ogni anno per la cessazione dal servizio dei soggetti incaricati.

## 2.5 La riforma della contrattazione collettiva

Questa riforma è volta a chiarire gli ambiti di competenza rispettivi dell'amministrazione e della contrattazione.

Riguardo alla contrattazione collettiva, nazionale ed integrativa, il decreto legislativo 150/2009 dà vita a un processo di convergenza non solo normativo, ma anche sostanziale, con il settore privato. La valutazione delle performance individuali e collettive e la trasparenza degli atti, delle valutazioni e dei risultati sostituiscono la concorrenza di mercato quali efficaci stimoli esterni al miglioramento continuo di processi e servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni.

La tecnica giuridica prescelta per riformare la normativa sulla contrattazione è quella della novellazione del decreto legislativo n.165 del 30 marzo 2001, che costituisce il riferimento normativo fondamentale sulla contrattazione collettiva di categoria e integrativa del lavoro pubblico.

Sempre ai fini di un rafforzamento della convergenza sostanziale con il settore privato, le norme rispondono alla necessità di costituire il dirigente come rappresentante del datore di lavoro pubblico (identificato in modo ampio nei cittadini-utenti e nei contribuenti), e quindi alla necessità di ribadire i poteri del dirigente in quanto responsabile della gestione delle risorse umane e della qualità e quantità del prodotto delle pubbliche amministrazioni, indicando chiaramente, in risposta allo specifico principio di delega contenuto nella legge n.15 del 4 marzo 2009, quali materie rientrano nell'ambito della contrattazione e quali no. A tale finalità, del resto, risponde il principio della inderogabilità della legge da parte della contrattazione, a meno di specifica indicazione della legge stessa, posto dal legislatore in apertura della legge n. 15/2009 a tutela della normativa e dell'autonomia e responsabilità dirigenziale nei confronti dell'invasione di una contrattazione eccedente i limiti della legge nella pratica degli anni

recenti.

Le nuove disposizioni creano un legame forte tra contrattazione decentrata, valutazione e premialità: in particolare, viene rafforzato, in coerenza con il settore privato, il condizionamento della contrattazione decentrata, e quindi della retribuzione accessoria, all'effettivo conseguimento di risultati programmati e di risparmi di gestione.

La previsione di uno stretto collegamento tra retribuzione premiale, obiettivi contrattati e risultati effettivamente conseguiti, peraltro, trae alimento dal processo di riorganizzazione degli atti di programmazione degli obiettivi, che trova esplicitazione e trasparenza al pubblico nel Piano triennale della performance che ogni amministrazione è tenuta a redigere e pubblicare online. In accordo con il principio di delega sulla riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione, ferma restando la competenza della contrattazione collettiva per l'individuazione della relativa composizione, il decreto fissa a due il numero dei comparti di contrattazione.

L'ARAN stessa viene rafforzata prevedendo che il Presidente sia nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previo parere favorevole delle competenti Commissioni parlamentari. Il Presidente rappresenta l'Agenzia, coordina il Comitato di indirizzo e controllo ed è scelto fra esperti, anche estranei alla pubblica amministrazione, nel rispetto di stringenti disposizioni riguardanti le incompatibilità.

Il Presidente viene coadiuvato da un collegio di indirizzo e controllo, che ha il compito di coordinare la strategia negoziale e di assicurarne l'omogeneità, assumendo la responsabilità per la contrattazione collettiva e verificando che le trattative si svolgano

in coerenza con le direttive contenute negli atti di indirizzo. Il Collegio è costituito da 4 membri scelti tra esperti di riconosciuta competenza.

## 2.6 Una procedura semplificata per le sanzioni disciplinari

Il sistema introdotto dal decreto legislativo 150/2009, ma già riscontrabile in precedenti interventi legislativi collegati alle azioni previste dal Piano industriale, mira a precisare tre aspetti del rapporto di lavoro:

cosa succede se i dirigenti non attuano le nuove disposizioni collegate a tutti i temi della riforma (misurazione, valutazione, trasparenza, tempi dei procedimenti, ecc.);

cosa succede in caso di omissione o di ripetuto scarso rendimento;

cosa succede in caso di dolo, di colpa grave o di danni arrecati all'erario.

Il decreto legislativo 150/2009 raccoglie in un quadro unitario questi tre aspetti, definendo le seguenti disposizioni:

In primo luogo, si è provveduto ad una semplificazione dei procedimenti sanzionatori e ad un incremento della loro funzionalità, attraverso: l'estensione dei poteri del dirigente della struttura in cui il dipendente lavora; la riduzione e la perentorietà dei termini; il potenziamento dell'istruttoria; l'abolizione dei collegi arbitrali di impugnazione; la previsione della validità della pubblicazione online del codice disciplinare dell'amministrazione.

Viene poi disciplinato in modo innovativo il rapporto fra procedimento disciplinare e procedimento penale, limitando ai soli procedimenti disciplinari più complessi la possibilità di sospenderli in attesa del giudizio penale e prevedendo, peraltro, che i



procedimenti disciplinari non sospesi siano riaperti, se vi è incompatibilità con il sopravvenuto giudicato penale.

Per i casi di false attestazioni di presenze o di falsi certificati medici sono introdotte sanzioni molto incisive, anche di carattere penale, non soltanto nei confronti del dipendente, ma altresì del medico eventualmente corresponsabile. Per esigenze di certezza e di omogeneità di trattamento viene definito un catalogo di infrazioni particolarmente gravi assoggettate al licenziamento, che potrà essere ampliato, ma non diminuito, dalla contrattazione collettiva.

## 2.7 Azione Collettiva

Il secondo decreto di attuazione dell'articolo 4 della legge n.15 del 4 marzo 2009 introduce l'azione collettiva per la tutela giudiziale nei confronti delle inefficienze delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi.

L'idea portante ed innovativa è quella di legare la soddisfazione della pretesa avanzata da uno o più cittadini al promovimento di un controllo esterno di tipo giudiziale sul rispetto, da parte delle pubbliche amministrazioni, degli standard (di qualità, di economicità, di tempestività) loro imposti. Si garantisce così una elevata performance delle strutture pubbliche nei confronti di tutta la collettività.

Si tratta di fornire ai cittadini destinatari dei servizi un nuovo strumento di tutela che favorisce il rispetto della trasparenza. In particolare, si introduce la possibilità di commissariare le amministrazioni inadempienti, in caso di persistente inottemperanza, con la previsione sia di decurtazioni stipendiali automatiche in capo ai soggetti responsabili dell'inefficienza, sia di

idonee forme di pubblicità del procedimento giurisdizionale e della sentenza, per potenziare la funzione di *deterrence* della nuova azione

**CAPITOLO TERZO**  
**STATO GIURIDICO DEL PERSONALE**

### 3.1 Stato Giuridico del Personale

Il comparto sanità comprende il personale delle AUSL, Az.Osp., ASP (IPAB), RSA, IRCCS, IZS, Ordine mauriziano di Torino e Ospedale Galliera di Genova.

La contrattazione collettiva si svolge si articola in due livelli: (1) ccn di comparto e (2) contratti integrativi.

Il personale che opera nel SSn è stato suddiviso in tre settori, in relazione ai quali sono stati sottoscritti tre distinti cc: **(1) dipendenti del comparto sanità esclusi i dirigenti cd. Personale dei livelli (2) area della dirigenza sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa (3) area della dirigenza medica e veterinaria.**

IL DPR 761/79 dispone che il personale è inquadrato in ruoli nominativi regionali istituiti e gestiti dalle Regioni, così' distinti: (1) ruolo sanitario (i dipendenti iscritti ai rispettivi ordini professionali, ove esistano, che esplicano in modo diretto attività inerenti alla tutela della salute); (2) ruolo professionale (i non compresi nel ruolo sanitario che nell'esercizio della loro attività assumono responsabilità di natura professionale e che per svolgere l'attività stessa devono essere iscritti in albi professionali); (3) ruolo tecnico (coloro che esplicano funzioni inerenti ai servizi tecnici di vigilanza e di controllo, generali o di assistenza sociale); (4) ruolo amministrativo (coloro che svolgono funzioni inerenti ai servizi organizzativi, patrimoniali e contabili). Il CCNL 07/04/99 ha disapplicato le posizioni funzionali previste dal DPR 761/79 sostituendole con un sistema articolato in 4 categorie, A,B,C,D.

A) Appartengono a questa categoria i lavoratori che ricoprono posizioni di lavoro che richiedono **capacità manuali**

**generiche** per lo svolgimento di attività semplici ed autonomia esecutiva e **responsabilità, nell'ambito di istruzioni fornite** (ausiliario specializzato e commesso)

B) Fanno parte di questa categoria i lavoratori che ricoprono posizioni di lavoro che richiedono **conoscenze teoriche di base** relative allo svolgimento dei compiti assegnati, **capacità manuali e tecniche specifiche** riferite alle proprie qualificazioni e specializzazioni professionali, nonché autonomia e **responsabilità nell'ambito di prescrizioni di massima** (operatore tecnico, coadiutore amministrativo (anche esperto), OSS (ex operatore tecnico addetto all'assistenza), operatore tecnico specializzato, puericultrice, operatore professionale di

seconda categoria) **BS**: lavoratori con posizioni di coordinamento di altri lavoratori e assunzioni di responsabilità del loro operato o particolare specializzazione.

C) Vi appartengono i lavoratori che ricoprono posizioni di lavoro che richiedono **conoscenze teoriche specialistiche di base, capacità tecniche elevate** per l'espletamento delle attribuzioni, autonomia e **responsabilità secondo metodologie definite** e precisi ambiti di intervento operativo proprio del profilo eventuale coordinamento e controllo di altri operatori con assunzione di responsabilità dei risultati conseguiti (**sanitario**: puericultrice esperta, infermiere generico o psichiatrico con un anno di corso esperto, massaggiatore o massofisioterapista esperto; **tecnico**: assistente tecnico, programmatore, operatore tecnico

specializzato esperto; **amministrativo:** assistente amministrativo)

D) Sono coloro che ricoprono posizioni di lavoro che richiedono oltre a **conoscenze teoriche specialistiche e/o gestionali** in relazione ai titoli di studio e professionali conseguiti, **autonomia e responsabilità proprie, capacità organizzative, di coordinamento e gestionali caratterizzate da discrezionalità operativa nell'ambito di strutture operative semplici** previste dal modello organizzativo aziendale quali tutti i collaboratori, esperti e non (prof.le sanitario nei profili e discipline corrispondenti al C, assistente sociale, tecnico-prof.le, amministrativo prof.le) e l'assistente religioso. **DS:** lavoratori con autonomia e responsabilità dei risultati conseguiti, ampia discrezionalità operativa, funzioni direzione coordinamento controllo risorse umane, iniziative di programmazione e proposta.

### 3.2 Il Personale Convenzionato

Il SSN si avvale anche di personale convenzionato, non vincolato cioè da rapporto di subordinazione quali gli ambulatoriali (biologi, chimici, medici specialisti, psicologi), i medici (addetti al servizio di guardia medica, addetti all'attività di medicina dei servizi, di medicina generale, specialisti pediatri di libera scelta) e i farmacisti. La loro attività è disciplinata da convenzioni conformi agli accordi del CCNL che hanno durata quadriennale per la parte normativa e biennale per la economica e devono tenere conto dei seguenti principi: (a) **libera scelta del medico** (entro un limite massimo per

ciascun medico) che ha validità annuale e tacitamente rinnovata salva la possibilità di revoca, o ricusazione per eccezionali ed accertati motivi di incompatibilità; (b) **regolamentazione della LP ad opera della convenzione** (non pregiudicare il corretto e puntuale esercizio dell'attività in convenzione e comunicare all'AUSL l'avvio della lp indicandone sede, ed orario di svolgimento per consentire opportuni controlli); (c) **preferenza nell'accesso alle attività incentivate** previste dagli accordi integrativi in favore dei medici che non esercitano LP (d) **cessazione del rapporto convenzionale con il SSN** nel caso in cui la LP sia esercitata al di fuori delle modalità e dei limiti previsti e nel caso di pagamento non dovuto (anche parziale) da parte dell'assistito; (e) **garanzia di continuità nell'assistenza** il servizio deve essere assicurato per l'intero arco della giornata e per tutti i giorni della settimana, attraverso il coordinamento operativo e l'integrazione professionale fra l'attività dei MMG, dei pediatri di libera scelta, della GM e della medicina dei servizi, nonché mediante lo sviluppo di forme di associazionismo professionale e l'organizzazione distrettuale del servizio; (f) **ridefinizione della struttura del compenso spettante al medico** che si articola in 3 voci (quota fissa individuata in base al numero assistiti e corrisposta annualmente, quota variabile in considerazione del raggiungimento di obiettivi e quota variabile legata ai compensi per le prestazioni e le attività funzionali allo sviluppo dei programmi di attività concordati dalle AUSL col Distretto (g) **prevenzione dei conflitti di interesse** regolando la partecipazione dei medici convenzionati a società anche cooperative, quando possa interferire con le funzioni delle convenzione e sospensione della convenzione qualora le AUSL

attribuiscono ad essi l'incarico di direttore di Distretto o altri incarichi temporanei ritenuti inconciliabili (h) **disciplina dell'accesso alle funzioni di MMG** secondo i parametri definiti nell'ambito degli accordi regionali. L'accesso è consentito ai medici forniti dell'attestato o del diploma di cui all'art. 21 Dlgs 368/99 (attuazione direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi) che attestino la avvenuta partecipazione ad un corso biennale di formazione specifica in medicina generale (i) **previsione delle modalità attraverso le quali le AUSL individuano gli obiettivi, i programmi di attività, i livelli di spesa** programmati dai medici singoli o associati in coerenza con obiettivi e programmi del distretto. Per la contrattazione (ACN) è ora previsto la Struttura Interregionale Sanitari Convenzionati (SISAC) costituita da rappresentanti regionali e dei ministeri economia e salute e si articola su 3 livelli nazionale, regionale, aziendale.

### 3.3 I Dirigenti Sanitari

Il dirigente sanitario di prima assunzione svolge funzioni di collaborazione e corresponsabilità nella gestione dei programmi di attività assegnatigli dal dirigente responsabile di struttura con autonomia tecnico-professionale. L'incarico è attribuito dal DG compatibilmente con le risorse finanziarie e nei limiti del numero degli incarichi disponibili, con durata non inferiore a tre anni e non superiore a sette, con facoltà di rinnovo.

Sono definiti contrattualmente (dlgs 502/92 modificato dal dlgs 254/00) per ciascun incarico: l'oggetto, gli obiettivi da conseguire,



la durata (salvo i casi di revoca), il corrispondente trattamento economico.

Il dirigente è responsabile del risultato programmato anche se per raggiungerlo è necessario un impegno orario superiore a quello contrattualmente definito. È sottoposto a verifica triennale con riferimento alle attività professionali svolte, ai risultati raggiunti ed alla partecipazione con esito positivo ai programmi di formazione continua. L'esito positivo delle verifiche è condizione per la conferma nell'incarico o il conferimento di altro incarico (a quelli con le maggiori capacità professionali e che si impegnano nella realizzazione degli obiettivi, se sono arrivati a 5 anni di attività possono essere attribuite funzioni professionali, anche di alta specializzazione, di ricerca, di verifica e di controllo, nonché direzione di strutture semplici. L'accesso agli incarichi dirigenziali di natura professionale avviene per concorso per titoli ed esami secondo le disposizioni del DPR 483/97 (laurea, specializzazione, iscrizione all'albo sono requisiti specifici di ammissione).

I dirigenti con incarico di direzione di struttura complessa (Direttori) esercitano oltre alle funzioni inerenti alle loro specifiche competenze professionali, anche le funzioni di direzione ed organizzazione della struttura. L'attribuzione è effettuata dal DG previo avviso da pubblicare nella GU, avvalendosi da una rosa di candidati selezionati da un'apposita commissione, nominata dal DG e presieduta dal direttore del dipartimento. L'incarico dura da 5 a 7 anni con facoltà di rinnovo (l'accesso agli incarichi è regolato dal DPR 484/97, art. 15ter c2 dlgs 229/99 e art 28 c1 dlgs29/93) Il dirigente è responsabile dell'efficace ed efficiente gestione delle risorse attribuite ed è sottoposto a verifica annuale ad opera del nucleo di valutazione, nonché a verifica finale al termine del-

l'incarico ad opera di un collegio tecnico nominato dal dg e presieduto dal direttore di dipartimento.

Il DPR 484/97 richiede i seguenti requisiti: iscrizione all'albo, anzianità di servizio di 7 anni di cui 5 nella disciplina o 10 senza specialità, il curriculum in cui sia documentata l'attività professionale e un'adeguata esperienza, l'attestato di formazione manageriale che deve essere conseguito entro un anno ed il cui mancato superamento del primo corso attivato dalla Regione successivamente al conferimento dell'incarico determina la decadenza.

Gli incarichi sono revocati: (a) inosservanza delle direttive impartite dalla direzione generale o dipartimentale (b) mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati (c) responsabilità grave e reiterata (d) ipotesi previste dai contratti

Nei casi di maggiore gravità il Dg può recedere secondo le disposizioni del cc e dei CCNL.

Il dirigente non confermato è destinato ad altra funzione con il trattamento economico relativo alla funzione di destinazione e contestualmente viene reso indisponibile un posto in organico del relativo profilo.

### 3.4 La Formazione Professionale

La necessità di assicurare agli utenti prestazioni di standard qualitativo elevato, che si avvalgono delle più aggiornate tecniche cliniche ha reso necessario un meccanismo di **formazione continua** articolato in (1) aggiornamento professionale (attività successiva ai corsi di laurea e specializzazione diretta ad adeguare per tutta la vita le conoscenze professionali) e (2) formazione permanente. La

programmazione delle attività di formazione è assegnata alla commissione nazionale per la formazione continua (nominata con DM 5/7/00 e rinnovata ogni 5 anni, presieduta dal Ministro della salute). Il sistema previsto dalla 229/99 rende indispensabile la partecipazione dei medici ai programmi di formazione affinché possano svolgere attività professionale, inoltre i CCNL individuano delle penalizzazioni anche di natura economica per i medici che nel triennio non abbiano conseguito il minimo dei crediti, infine il personale sanitario deve partecipare alla formazione perchè la struttura possa ottenere o mantenere l'accreditamento da parte del SSN.

Oltre alla **formazione continua**, esiste la **formazione manageriale** che è specificamente richiesta per lo svolgimento degli incarichi di direzione sanitaria aziendale e per la direzione di strutture complesse. I corsi sono organizzati dalle Regioni e dalle Province autonome previo accordo col Ministero della salute e sono gestiti a livello regionale ed interregionale anche mediante soggetti pubblici e privati accreditati dalla commissione nazionale. I corsi per direttori sanitari e dirigenti responsabili di struttura complessa dell'area di sanità pubblica vengono attivati a livello nazionale dall'Istituto superiore di sanità

Gli oneri connessi al corso sono a carico del personale interessato.

### 3.5 L'attività libero professionale e le sue incompatibilità

L'art. 4 c7 della L. 412/91 dispone che con il SSN può intercorrere un unico rapporto di lavoro che è quindi incompatibile con ogni altro tipo di lavoro dipendente o con altri rapporti anche di natura convenzionale nonché con l'esercizio di attività o la titolarità o

compartecipazione in imprese che possono configurare conflitto di interessi con lo stesso.

Ogni ausl predispone un piano aziendale concernente i volumi di attività istituzionale e di Lp adeguatamente pubblicizzate.

La lp intramuraria (per le quali sono previsti incentivi come trattamento economico aggiuntivo, regime fiscale assimilato al rapporto dipendente e titolo preferenziale per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura) può esercitarsi nelle seguenti forme: (a) attività specialistica ambulatoriale svolta individualmente per pazienti non ricoverati; (b) in regime di ricovero ordinario per specialità mediche; (c) in regime di ricovero ordinario per specialità chirurgiche con individuazione dell'equipe. La lp si svolge fuori orario di lavoro e a pagamento: (A) nell'ambito aziendale (B) partecipazione a proventi di equipe in ambito aziendale (C) partecipazione a proventi di attività richiesta da singoli e svolta individualmente o in equipe in altra struttura previa convenzione dell'azienda ; (D) partecipazione a proventi di attività richieste da terzi all'azienda e consentano la riduzione dei tempi di attesa (E) attività richieste a domicilio dall'assistito di carattere occasionale o straordinario in base a regolamentazione aziendale.

Ogni anno entro il 30/11 (valevole dal 01/01 dell'anno successivo) i medici possono optare per il lavoro esclusivo o meno.

### 3.6 Le Professioni Sanitarie e la Dotazione Organica

La L 251/00 ha introdotto 4 categorie e la necessità per tutti della cd laurea breve:

- 1) Professioni sanitarie infermieristiche e sanitarie ostetriche (infermieri, infermieri pediatrici, ostetriche, tecnici della

fisiopatologia cardiocircolatoria e perfusione cardiovascolare, dietisti, igienisti dentali, podologi)

- 2) Professioni sanitarie tecniche (tecnici di laboratorio biomedico, tecnici di radiologia, tecnici di audiometria, tecnici di neurofisiopatologia)
- 3) Professioni sanitarie della riabilitazione (fisioterapisti, logopedisti, audioprotesisti, ortottisti e assistenti di oftalmologia, terapeuti della neuro e psicomotricità dell'età evolutiva, ortopedici)
- 4) Professione sanitaria della prevenzione (tecnici dell'educazione e della riabilitazione psichiatrica e psicosociale, terapeuti occupazionali, assistenti sanitari, tecnici della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro, educatori professionali, assistenti di comunità).

La pianta organica era uno schema rigido dell'organigramma approvato con complesse procedure, contenente la quantità dei posti di ruolo, inquadramento e precisa collocazione. Con la dotazione i dipendenti sono fattore di produzione, quindi si passa a semplice elenco personale modificabile ogni volta che cambiano le strategie (revisionabili a cadenza almeno triennale)