

# ***FOCUS***

***Analisi delle disposizioni attuative della “riforma Madia” inerenti il pubblico impiego, la valutazione e la misurazione della performance del personale delle amministrazioni pubbliche.***

**62**

***21 settembre 2017***

*Direzione Processo legislativo e Comunicazione Istituzionale*

*Aurelia Jannelli*

*A cura di Remo di Paolo e Alberto Crosio*

*Realizzazione grafica*

*Francesca Mezzapesa*

## **INDICE**

<i>Premessa</i> .....	3
<b>SEZIONE PRIMA</b> .....	<b>4</b>
<i>Evoluzione storica della disciplina del pubblico impiego in Italia</i> .....	4
1. Dalla “legge Cavour” alla “legge Madia” .....	4
<b>SEZIONE SECONDA</b> .....	<b>17</b>
<i>Il testo unico sul Pubblico impiego ridisegnato dalla c. d. “riforma Madia”</i> .....	17
1. La fase “correttiva” della riforma Madia a seguito della sentenza n. 251/2016 della Corte Costituzionale.....	17
2. Analisi del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche .....	22
<b>SEZIONE TERZA</b> .....	<b>45</b>
<i>Il sistema di valutazione e di misurazione della performance a seguito degli interventi di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche</i> .....	45
1. La legge delega 124/2015 e i più recenti interventi normativi in materia di misurazione e valutazione della performance dei dipendenti pubblici .	45
2. L’attuazione del d. lgs. 150/2009 da parte delle Regioni .....	51
3. Il parere del Consiglio di Stato sul d. lgs. 74/2017 .....	54
<b>CITAZIONE DELLE FONTI</b> .....	<b>71</b>
Bibliografia.....	71

## ***Premessa***

Attraverso il presente elaborato si intende analizzare l'assetto della pubblica amministrazione dopo l'adozione della legge delega 124 del 2015 e dei suoi decreti attuativi in materia di pubblico impiego e di misurazione e valutazione della performance dei dipendenti pubblici.

Il documento è strutturato in tre distinte sezioni, la prima è dedicata all'evoluzione storica della disciplina del pubblico impiego in Italia, ripercorrendo le fasi più significative di tale processo, la seconda analizza nel dettaglio la materia del pubblico impiego secondo l'architettura del testo unico ridisegnato dalla riforma Madia, la terza esamina il sistema di misurazione e valutazione della performance dei dipendenti pubblici a seguito delle modifiche che la riforma Madia ha apportato al precedente assetto delineato dalla c.d. "riforma Brunetta" del 2009.

## SEZIONE PRIMA

### *Evoluzione storica della disciplina del pubblico impiego in Italia*

#### **1. Dalla “legge Cavour” alla “legge Madia”**

Per poter analizzare l’impatto dell’intervento legislativo sul pubblico impiego qui in esame, è necessario ripercorrere idealmente il percorso a tappe che ha contraddistinto tale specifico ambito dall’unificazione d’Italia sino ad oggi. Alcuni dati possono aiutare a comprendere l’evoluzione e la complessità dell’apparato amministrativo dello Stato italiano, che, nel 1861, aveva una popolazione di circa 22 milioni di persone<sup>1</sup>. Nel 1891 gli impiegati civili dello Stato erano pari a 126 mila unità<sup>2</sup>, mentre attualmente a fronte di circa 60 milioni di abitanti si registrano circa 3 milioni di dipendenti pubblici<sup>3</sup>.

Le origini di un assetto, seppur embrionale, dell’organizzazione dello Stato italiano, va ricercata in Piemonte con riferimento alla c.d. “legge Cavour del 1853”<sup>4</sup>, da cui si può ricavare un primo modello organizzativo capace di estendersi lungo tutta l’articolazione territoriale statale, in una dimensione che era oramai di livello unitario e caratterizzata da una struttura di tipo gerarchico di derivazione napoleonica presente in ogni singolo Ministero.<sup>5</sup>

Altra tappa fondamentale di questo lungo percorso di riforma della pubblica amministrazione italiana fu certamente l’adozione del Regio Decreto 22 novembre 1908, n. 693 “Approvazione

---

<sup>1</sup> Il primo censimento della popolazione italiana avvenne il 31 dicembre 1861 e la popolazione residente risultò pari a 22.176.477 abitanti. < <http://www.tuttitalia.it>>, Censimenti 1861-2011.

<sup>2</sup> C. SILVESTRO. S. BONO, *Lineamenti di storia dell’amministrazione italiana*, Diritto & Diritti <http://www.diritto.it>>, (ottobre 2001).

<sup>3</sup> STEFANO OLIVIERI PENNESI, IL QUOTIDIANO DELLA PA. Secondo l’Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS), Bilancio sociale anno 2014, il numero dei dipendenti dell’Amministrazione Pubblica è sceso sotto la soglia dei 3 milioni (a 2.953.000), <<http://www.ilquotidianodellapa.it>>, (21 ottobre 2015).

<sup>4</sup> DANIELE TRABUCCO, MICHELANGELO DE DONÀ, *L’amministrazione dalla riforma Cavour al periodo giolittiano*. Con la legge n. 1483 del 23 marzo 1853 (legge Cavour) si assiste alla riorganizzazione dell’amministrazione dello Stato sabauda, un modello esteso poi agli ex Stati preunitari con la c.d. “piemotesizzazione” della burocrazia sia nello schema organizzativo sia nella prassi di lavoro, che restano operanti sino alla fine del diciannovesimo secolo, mentre la vicenda più rilevante nel segnare gli apparati centrali nel primo decennio unitario è lo spostamento della capitale da Torino a Firenze nel 1867 e da qui a Roma nel 1870. Questa riorganizzazione si presenta con alcune caratteristiche fondamentali. Innanzitutto il modello unico di amministrazione centrale rappresentato dal ministero. Il ministro risponde al Parlamento e dirige l’amministrazione, gli uffici sono ordinati in modo uniforme per garantire la piena responsabilità della politica e in questo contesto pesano le tradizioni organizzative plurisecolari degli eserciti e della chiesa. ><http://storiacostituzionale.altervista.org>>.

<sup>5</sup> Vedi nota n. 2. L’ordine gerarchico presente negli 8 ministeri era il seguente: direttore generale, capo divisione, capo di sezione, segretario (di diverse classi), applicato (di diverse classi) e volontario (il volontariato rappresentava un periodo di tirocinio gratuito presso l’amministrazione, requisito fondamentale per l’accesso al concorso pubblico).

del T.U. delle leggi sullo stato degli impiegati civili”<sup>6</sup>, documento che conteneva la prima definizione dello stato giuridico pubblico degli allora impiegati civili dello Stato e che prevedeva che il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni venisse disciplinato su base contrattuale. Si tratta di un’impostazione mantenuta anche durante il primo ventennio del Novecento, durante il quale la centralità dello Stato si esprimeva in ogni ambito di interesse nazionale. Proprio in quegli anni si vide l’adozione dei Regi Decreti nn. 1054 e 1058 del 1924, le c.d. riforme “De Stefani”<sup>7</sup>, in base ai quali i dipendenti pubblici alle dipendenze dello Stato erano tali non più in forza di un contratto di lavoro, bensì sulla base di una regolamentazione dettata da un ordinamento considerato in regime di “specialità”, in quanto distinto dal diritto comune. Tale disciplina veniva considerata “speciale” per via del fatto che la regolamentazione applicata al rapporto di lavoro nel pubblico impiego, sin dall’inizio di tale rapporto, avveniva con atto autoritativo unilaterale dell’amministrazione, che aveva la caratteristica di assumere la stessa forma che l’ordinamento statale applicava nell’esercizio della propria azione e che dunque era riconducibile essenzialmente a norme di diritto amministrativo<sup>8</sup>.

Altro passaggio fondamentale per comprendere le modificazioni in atto a livello organizzativo dell’apparato statale nel periodo precedente l’adozione della Carta costituzionale è l’attribuzione delle controversie relative al rapporto di lavoro del pubblico impiego ad un giudice speciale, qual è il giudice amministrativo<sup>9</sup>, conformemente alla nozione di specialità

---

<sup>6</sup> SERGIO SALVATORE MANCA, *Il lavoro a termine “pubblico” e “privato” Origini, differenze e analogie, nonché prospettive in ambito nazionale e comunitario del “lavoro flessibile”*. Vedi anche UGO FORTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Parte generale, 1926, I, p. 77. LEXITALIA, Articoli e note n. 3/2007, <<http://www.lexitalia.it>>

<sup>7</sup> STEFANO BATTINI – BENEDETTO CIMINO, *il pubblico impiego report annuale*, IUS PUBLICUM Network Review, <<http://www.ius-publicum.com>>, (Marzo 2011).

Nel 1923, nell’ambito delle c.d. riforme De Stefani, venne approvato il secondo Statuto degli impiegati civili, caratterizzato, secondo la cultura dell’epoca, dai principi di gerarchia e di uniformità (sulla falsa riga dell’ordinamento militare) e da una diffusa logica paternalistica, basata su una regolazione unilaterale dei diritti e dei doveri degli impiegati. Si stabiliva, inoltre, che tutte le controversie dei dipendenti pubblici fossero decise dal giudice della Pubblica Amministrazione, il Consiglio di Stato: questo fattore sarebbe stato decisivo per consolidare la “specialità” del rapporto di pubblico impiego, che fu ampiamente riconosciuta e difesa anche dalla scienza giuridica.

<sup>8</sup> ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984, pp. 242 e ss. La costituzione del rapporto di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche avveniva sulla base di un provvedimento autoritativo adottato unilateralmente dalle medesime amministrazioni.

<sup>9</sup> ANTONIO MANNA, FELICE MANNA, *La giurisdizione nelle controversie in materia di pubblico impiego*, GIUFFRÈ Editore, Collana: Teoria e pratica del diritto. IV Edizione: 2 Anno edizione: 2000. Vedi anche ARCANGELA MARIA TAMBURRO, *La giurisdizione in materia di pubblico*, Editore Key, (10 febbraio 2017).

Il volume illustra gli esiti raggiunti dal dibattito scientifico e dagli orientamenti giurisprudenziali in merito alla tematica della giurisdizione in materia di pubblico impiego, in particolare, analizza le questioni più problematiche relative all’art. 63 del T.U. pubblico impiego (D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165).

che avrebbe caratterizzato tale ordinamento, ancora per anni.

L'entrata in vigore della Costituzione nel 1948 rese necessario un ulteriore intervento sulla disciplina del pubblico impiego in Italia, adeguamento che avvenne con il D.P.R. 30 giugno 1957, n. 3 "Testo Unico degli impiegati civili dello Stato",<sup>10</sup> con il quale si giunse alla definizione di una vera e propria normativa speciale in materia di pubblico impiego, da cui ricavare l'esistenza di un rapporto di lavoro tra il soggetto privato, inteso come cittadino, e la pubblica amministrazione, identificabile nella nozione di Stato apparato e nella natura pubblica di datore di lavoro<sup>11</sup>, basato sul postulato di partenza che la prestazione di lavoro resa dal pubblico dipendente si presentasse strettamente connessa al tema dell'interesse generale. Si giunse in tal modo ad una nuova identificazione del pubblico dipendente, da un lato quale funzionario dello Stato (e delle sue articolazioni territoriali), che rappresenta la Pubblica Amministrazione sulla base del cd. "rapporto organico"<sup>12</sup>, dall'altro in qualità di lavoratore subordinato e dunque in regime del c.d. "rapporto di servizio" su cui ricadono diritti e obblighi in tutto assimilabili ai lavoratori del settore privato.

Un altro passaggio di grande rilievo avvenne con la Legge 29 marzo 1983, n. 93 (Legge quadro sul pubblico impiego) che attribuì alla fase della contrattazione collettiva anche la disciplina degli aspetti del pubblico impiego non sottoposti a riserva di legge o ad atti unilaterali della Pubblica Amministrazione<sup>13</sup>.

Si era certamente in un contesto nuovo in grado di innescare in futuro cambiamenti significativi sul piano formale e sostanziale a livello di organizzazione del lavoro pubblico e che

---

<sup>10</sup> IVAN BECHINI, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale (SSPAL) – Comune di Roma, Corso di formazione operatore servizi amministrativi e informativi, dispensa "Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni ed il personale dipendente degli enti locali, (giugno 2008), ><http://www.marcoarelio.comune.roma.it><.

<sup>11</sup> MARIO RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, Il Mulino, Bologna (1978).

Profili soggettivi del negoziatore "pubblico" o negoziatore "politico". La natura pubblica, in senso giuridico del datore/negoziatore si riverbera sensibilmente sulla formazione del contratto collettivo: che, in tal modo del diritto privato va sempre più perdendo le classiche connotazioni.

Vedi anche *Le fonti: negoziatore pubblico e contratti collettivi di diritto privato*. Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria. <[Unirc.it](http://Unirc.it)>.

<sup>12</sup> Vedi nota n. 4.

La specialità di questo ordinamento consisteva, segnatamente, nel fatto di essere delineato e costituito da norme aventi la stessa matrice e impronta di quelle che lo Stato utilizzava per raggiungere le proprie finalità e, pertanto, da norme di diritto amministrativo. La finalità del medesimo sistema giuridico, invece, poteva essere individuata nella volontà dell'esecutivo di disporre di un corpo amministrativo "sicuro", disponibile ad immedesimarsi con lo stesso ed impermeabile ad ogni segnale di conflittualità proveniente dall'esterno.

<sup>13</sup> MARIO RUSCIANO, TIZIANO TREU (a cura di), *La legge quadro sul pubblico impiego*, CEDAM Editore (1985).

vide nel c.d. “Rapporto Giannini”<sup>14</sup>, presentato al Parlamento durante l’VIII Legislatura e dedicato alle problematiche dell’amministrazione pubblica, uno dei momenti di massimo confronto a livello istituzionale, capace di avviare un percorso teso ad oltrepassare aspetti legati a discipline di settore e di offrire una visione più ampia e generale del contesto economico e sociale in cui l’amministrazione veniva chiamata ad operare. Si tratta di un particolare momento storico in cui non appariva ancora possibile per la pubblica amministrazione procedere in modo autonomo mediante l’utilizzo di strumenti esclusivamente privatistici, dal momento che il recepimento delle disposizioni maturate nel corso della fase di contrattazione collettiva si concretizzava ancora in un atto finale rappresentato da un decreto del Presidente della Repubblica, atto pertanto ricadente in regime di diritto pubblico.

Questo passaggio che può considerarsi per certi versi epocale doveva ancora pienamente manifestarsi e ci vollero almeno una decina di anni affinché tale “mutazione genetica” del rapporto di lavoro nel pubblico impiego trovasse le condizioni ideali per affermarsi. Si dovette attendere infatti l’adozione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, il quale, insieme alla Legge 23 ottobre 1992, n. 421, contribuì a delineare un processo di “privatizzazione” o “contrattualizzazione”<sup>15</sup> del pubblico impiego, dettando una nuova disciplina orientata

---

<sup>14</sup> GIANMARIA PISANELLI, *La riforma del pubblico impiego*, Bibliografia del Parlamento italiano e degli studi elettorali, (BPR), <<http://bpr.camera.it>>.

In primo luogo, l’analisi dei problemi della pubblica amministrazione quale appare elaborata nel Rapporto Giannini, evidenzia la non più differibile necessità di procedere ad un intervento organico di riforma, che investa tanto le strutture ed il personale, quanto le procedure, con l’obiettivo di introdurre nell’apparato pubblico elementi di efficienza, di razionalità nell’utilizzo delle risorse - umane e finanziarie - e di concreta rispondenza alla richiesta di servizi proveniente dai cittadini. La constatazione di un’amministrazione impegnata soprattutto a gestire se stessa, prima che a svolgere al meglio i compiti ad essa affidati dall’ordinamento, rappresenta uno dei cardini su cui l’analisi del Rapporto è imperniata. Quanto al personale, l’indicazione fornita dal Rapporto è quella di valutare la praticabilità del processo di privatizzazione del rapporto di lavoro, posto che il sistema di garanzie apprestato dall’ordinamento per i pubblici dipendenti, non bilanciato da modalità di concreta misurazione delle prestazioni e dei risultati, appare evidentemente in contrasto con gli obiettivi cui si è accennato.

La definizione dell’ambito di ripartizione delle materie tra fonte legislativa e contrattuale, l’introduzione di regole procedurali per la contrattazione collettiva, la fissazione di principi di omogeneizzazione della disciplina del lavoro pubblico, l’istituzione del Dipartimento della funzione pubblica, rappresentano i principali elementi di innovazione contenuti nella legge-quadro. In particolare, l’istituto della contrattazione collettiva ha avuto pieno e definitivo ingresso nell’area pubblica, riservandosi esplicitamente alla sede contrattuale la materia retributiva e dell’organizzazione del lavoro.

<sup>15</sup> ALFONSINA DE FELICE, MARCO ESPOSITO, LORENZO GAETA, PAOLO PASCUCCHI, ROSARIO SANTUCCI, ANTONIO VISCOMI, ANTONELLO ZOPPOLI, LORENZO ZOPPOLI, *Il contributo di MARIO RUSCIANO all’evoluzione teorica del diritto del lavoro*. Studi in onore: lavoro pubblico, rappresentanza sindacale, contratto collettivo, diritto di sciopero. Napoli (2013). MARCO D’ALBERTI, giuslavorista, Ordinario alla “Sapienza” Università di Roma, *riconosce come per MARIO RUSCIANO “L’idea della privatizzazione del pubblico impiego rappresenta oramai il nuovo mantra degli ambienti giuridici e soprattutto professionali. Non a caso egli ammonisce dall’uso impropriamente allusivo al termine “privatizzazione”, proponendo invece quello ben più rigoroso e corretto di*

all'estensione di istituti tipici di natura privatistica al rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici. Di grande rilevanza fu l'assimilazione della figura del datore di lavoro pubblico con quello privato, con le conseguenti prerogative e responsabilità che ne derivano<sup>16</sup>.

Tuttavia la fase di trasformazione del pubblico impiego in favore di una dimensione privatistica delle regole poste alla base della disciplina del rapporto di lavoro pubblico si sarebbe pienamente compiuta solo alcuni anni dopo con la c.d. "riforma Bassanini"<sup>17</sup>, che conteneva una delega espressa in favore del Governo per l'adozione di appositi decreti legislativi su aspetti rilevanti dell'organizzazione del pubblico impiego, oltre a rendere le disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, maggiormente in linea con il processo di integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato, attraverso l'estensione al settore pubblico delle disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro privato nell'impresa<sup>18</sup>.

---

*"contrattualizzazione"*.

<sup>16</sup> Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego).

Art. 4 - Potere di organizzazione

Omissis

2. Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro. *Omissis*.

<sup>17</sup> FRANCO BASSANINI, *La riforma del lavoro pubblico*, <<http://www.bassanini.it>>. (ottobre 2013).

Legge 15 marzo 1997, n. 59 recante "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa

Il percorso di privatizzazione del rapporto di lavoro del pubblico impiego avviato con la legge delega n. 421 del '92 ed il conseguente decreto legislativo n. 29/93, è stato ampiamente ripreso e sviluppato, a partire dal '97.

Infatti la riforma del lavoro pubblico delineata nel '93, pur se altamente innovativa, non aveva consentito un vero e proprio allineamento con le regole del lavoro privato, né aveva consentito la piena attuazione dei principi fondanti della riforma, primo fra tutti quello di separazione tra attività di indirizzo e di gestione.

Gli interventi che si sono susseguiti, in particolare nel biennio '97- '98, hanno innanzitutto consentito di valorizzare l'autonomia collettiva, sia in termini di procedure (ora non più centralizzate e soggette a controlli di tipo pubblicistico) sia in termini di maggiori spazi decisionali affidati alla contrattazione integrativa. Dal 1998 è espressamente stabilito che le amministrazioni pubbliche hanno, nei confronti dei loro dipendenti, gli stessi diritti, poteri e obblighi del privato datore di lavoro. Un decisivo passo in avanti è stato compiuto estendendo la privatizzazione anche alla dirigenza di vertice. Il passaggio delle controversie di lavoro dalla giurisdizione amministrativa a quella del giudice ordinario è stato un altro importante tassello nel processo di assimilazione con il lavoro privato e ha inoltre permesso la riforma dell'intero sistema della giustizia amministrativa.

<sup>18</sup> Legge 15 marzo 1997 n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa).

Articolo 11, comma 4

Omissis

4. Anche al fine di conformare le disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, alle disposizioni della presente legge recanti principi e criteri direttivi per i decreti legislativi da emanarsi ai sensi del presente capo, ulteriori disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, possono essere emanate entro il 31 ottobre 1998. A tal fine il Governo, in sede di adozione dei decreti legislativi, si attiene ai principi contenuti negli articoli 97 e 98 della Costituzione, ai criteri direttivi di cui all'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, a partire dal principio della separazione tra compiti e responsabilità di direzione politica e compiti e responsabilità di direzione delle amministrazioni, nonché, ad integrazione, sostituzione o modifica degli stessi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) completare l'integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato e la conseguente

Da evidenziare ancora il Protocollo sul lavoro pubblico del 12 marzo 1997<sup>19</sup> mirato ad implementare ulteriormente il processo di privatizzazione del rapporto di lavoro nel pubblico impiego, già avviato con gli interventi legislativi adottati tra gli anni '80 e '90 del secolo scorso, documento con il quale le parti firmatarie dell'intesa, ossia il Governo e le Organizzazioni sindacali, disciplinarono le modalità operative necessarie a creare le pre-condizioni indispensabili per rendere le pubbliche amministrazioni maggiormente vicine a modelli già presenti in altre pubbliche amministrazioni a livello europeo. Attraverso la via della delegificazione dell'attività amministrativa venne così diminuita la distanza tra il potere amministrativo centrale e quello periferico, in linea con una operazione complessiva di decentramento amministrativo ispirato al principio di sussidiarietà e ricavato dal diritto comunitario.

Un ulteriore passaggio fondamentale nel ridisegno dell'architettura del pubblico impiego ormai a matrice privatistica avvenne con l'adozione del d. lgs. 29 ottobre 1998, n. 387, ricco di numerose e significative disposizioni destinate correggere e consolidare l'assetto del nuovo sistema. In tal senso si pensi, per esempio, alla disciplina relativa alla dirigenza pubblica, con la previsione di un accesso alla stessa tramite concorso per esami, o a disposizioni che per la prima volta prevedevano la possibilità per i dipendenti del pubblico impiego di svolgere la propria attività, per un periodo temporaneo, anche presso amministrazioni di altri stati membri dell'allora Comunità europea<sup>20</sup> (o presso gli organismi e le organizzazioni ed enti

---

estensione al lavoro pubblico delle disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro privato nell'impresa; estendere il regime di diritto privato del rapporto di lavoro anche ai dirigenti generali ed equiparati delle amministrazioni pubbliche, mantenendo ferme le altre esclusioni di cui all'articolo 2, commi 4 e 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29;

b) prevedere per i dirigenti, compresi quelli di cui alla lettera a), l'istituzione di un ruolo unico interministeriale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, articolato in modo da garantire la necessaria specificità tecnica;

omissis

<sup>19</sup> M. D'ANTONA, P. MATTEINI, V. TALAMO (a cura di), *Riforma del lavoro pubblico e riforma della Pubblica amministrazione*, (1997- 1998), Milano, Editore GIUFFRÈ, 2001, pag. 99.

Tratto da progettoentelocale Amministrazione e Management, PASQUALE MONEA, MARCO MORDENTI *Rapporto di lavoro e gestione del personale nelle regioni e negli enti locali*, MAGGIOLI Editore, 2014.

<sup>20</sup> D. Lgs. 29 ottobre 1998, n. 387 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80).

Art. 11. 1. I. Dopo l'articolo 33 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e' inserito il seguente:

"Art. 33-bis (Scambio di funzionari appartenenti a Paesi diversi e temporaneo servizio all'estero).

1. Anche al fine di favorire lo scambio internazionale di esperienze amministrative, i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, a seguito di appositi accordi di reciprocità stipulati tra le amministrazioni interessate, d'intesa con il Ministero degli affari esteri ed il Dipartimento della funzione pubblica, possono essere destinati a prestare temporaneamente servizio presso amministrazioni pubbliche degli Stati membri dell'Unione europea, degli Stati candidati all'adesione e di altri Stati con cui l'Italia intrattiene rapporti di collaborazione, nonché presso gli organismi

internazionali a cui l'Italia aderiva), o ancora si pensi a disposizioni destinate a disciplinare l'istituto della mobilità in modo sempre più flessibile fra le varie amministrazioni che avessero manifestato esuberi o carenze di organico.

Da ricordare, con riferimento ai soli enti locali, l'adozione del primo testo unico destinato a fornire un'unica cornice di riferimento per le specifiche norme applicabili al personale di tali enti attraverso l'adozione del d. lgs. 267/2000, Testo Unico degli Enti Locali (T.U.E.L.)<sup>21</sup>.

I passaggi fondamentali con cui fu ridisegnato il pubblico impiego in Italia in più di cento anni di storia avevano oramai la necessità di essere raccolti e disciplinati attraverso una fonte di riferimento univoca e determinata, quale un testo unico in materia. Tale necessità venne formalizzata attraverso l'adozione del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), attuativo della delega contenuta nella L. 24 novembre 2000, n. 340, un provvedimento definito a "natura compilativa"<sup>22</sup>, nel senso che non comportava innovazioni rispetto alla normativa precedente in materia, il cui riferimento rimaneva il d. lgs. 29/1993, ma assolveva alla funzione tipica dei testi unici che è quella di offrire un coordinamento normativo organico delle varie disposizioni in una data materia intervenute nel corso degli anni tramite atti di rango legislativo differente, nonché disponendo le abrogazioni di disposizioni superate da successivi interventi normativi e dunque non più attuali, restituendo una cornice di riferimento univoca e maggiormente lineare in materia di pubblico impiego.

Si giunse in tal modo ad una disciplina in grado di prevedere un distinguo tra le materie

---

dell'Unione europea e le organizzazioni ed enti internazionali cui l'Italia aderisce.

Omissis. <<http://www.parlamento.it>>.

<sup>21</sup> Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

<<http://www.camera.it>>

Articolo 88 (Per le nuove disposizioni in materia di città metropolitane, province e unioni e fusioni di comuni, vedi la L. 7 aprile 2014, n. 56.)

Disciplina applicabile agli uffici ed al personale degli enti locali

1. All'ordinamento degli uffici e del personale degli enti locali, ivi compresi i dirigenti ed i segretari comunali e provinciali, si applicano le disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, e le altre disposizioni di legge in materia di organizzazione e lavoro nelle pubbliche amministrazioni nonche' quelle contenute nel presente testo unico.

<sup>22</sup> DANIELA BOLOGNINO, *Il riparto di giurisdizione nel pubblico impiego alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 275/2001*, (10 ottobre 2001), AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", <<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>>.

V. TALAMO, Il d.lgs. n. 165 del 2001 fra tradizione e discontinuità: guida ad un testo unico "meramente compilativo", in Lav. p. a., 2001, supplemento al fascicolo 2, p. 9 ss.

riservate alla legge e ai provvedimenti unilaterali tipici dell'azione della pubblica amministrazione, rispetto a materie ricadenti in una disciplina di carattere privatistico, operando pertanto un'effettiva distinzione tra compiti e funzioni tipicamente afferenti la sfera di azione politico-amministrativa, da attività a carattere esclusivamente organizzativa e gestionale interna alle amministrazioni pubbliche. In tale contesto, fu prevista una sfera di responsabilità autonoma e distinta in capo agli organi di vertice<sup>23</sup>, si pensi per esempio all'istituto della responsabilità dirigenziale, in base al quale in capo al dirigente pubblico si configurano ipotesi di responsabilità disciplinare su piani distinti: civile, penale e amministrativo, oltre che sul piano strettamente contabile. Quella appena delineata è una fattispecie di responsabilità dirigenziale, qualificata come responsabilità individuale a sé, riferibile ed unicamente imputabile alle figure apicali della dirigenza pubblica, in quanto titolari di funzioni che si esplicano nella fase della gestione e della organizzazione degli uffici<sup>24</sup>. Altro tema che si ritrova nella disciplina oramai uniforme introdotta dal d.lgs. 165/2001 riguarda l'operazione di allineamento della disciplina del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti rispetto a quella operante nei confronti dei lavoratori del settore privato, anche in ordine all'istituto della mobilità individuale e collettiva tra amministrazioni pubbliche, un ambito nel quale, come visto in precedenza, si è assistito alla devoluzione del contenzioso riguardante la disciplina del rapporto di lavoro in favore del giudice ordinario, il quale deve comunque preliminarmente operare un tentativo obbligatorio di conciliazione<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> La distinzione tra organi di indirizzo politico-amministrativo e organi di gestione è diventato, fin dal 1992, un parametro fondamentale per l'organizzazione della pubblica amministrazione. Per una ricostruzione si veda MERLONI I F., *Amministrazione neutrale e amministrazione imparziale* (a proposito dei rapporti tra politica e amministrazione), in *Diritto Pubblico*, 1997, II, pag. 319 ss.

<sup>24</sup> DANIELE DAVID, *Le nuove fattispecie di responsabilità dirigenziale, ovvero come il legislatore abbia rivoluzionato (o forse trasformato) l'istituto ex art. 21 d.lgs. 165/2001*.

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO, *Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione* a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", <<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>>.

<sup>25</sup> Vedi nota 22.

Detta privatizzazione non ha determinato solo la cosiddetta contrattualizzazione del pubblico impiego, contrapposta al preesistente sistema in cui vigeva il principio della fonte unilaterale di disciplina, e l'utilizzo da parte della Pubblica amministrazione, nel determinare l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, della capacità e dei poteri del privato datore di lavoro (art. 5, comma 2 del d.lgs. 165/2001), ma, ha attribuito al giudice ordinario, nella sua funzione di giudice del lavoro, la competenza su tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.

Ciò salvo le eccezioni espressamente previste dall'art. 63, comma 4, in cui si esplicita che "permangono in capo al giudice amministrativo le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, nonché, in sede di giurisdizione esclusiva, le controversie relative ai rapporti di lavoro di cui all'art. 3, ivi comprese quelle attinenti ai diritti patrimoniali connessi."

Nel dettato costituzionale sono rinvenibili una serie di disposizioni relative al rapporto di lavoro nel pubblico impiego<sup>26</sup> che rappresentano la cornice di riferimento dell'intera disciplina. Proprio per questa ragione tali norme sono state oggetto di alcune sentenze della Corte Costituzionale che hanno contribuito a delineare il punto di partenza del nuovo assetto del pubblico impiego c.d. "privatizzato", confermando la legittimità dell'impostazione in senso privatistico della disciplina del rapporto di lavoro pubblico, pur rimarcando il regime di specialità che accompagna lo stesso in coerenza con la necessità di perseguire l'interesse generale,<sup>27</sup> senza peraltro tralasciare l'assetto che caratterizza la pubblica amministrazione, la cui azione dev'essere espletata in ossequio ai principi di legalità, imparzialità e buon andamento presenti in Costituzione, ma senza dover inseguire le finalità tipiche del settore privato che vedono nell'esigenza di raggiungere un profitto l'obiettivo dichiarato della propria attività<sup>28</sup>.

A pochi anni di distanza dall'adozione del Testo unico sul pubblico impiego del 2001, un nuovo intervento legislativo venne adottato nel 2009 nell'ambito dell'organizzazione del lavoro pubblico, al fine di innovare gli istituti preesistenti relativi ai criteri di valutazione dei dipendenti.

Fu la c.d. "riforma Brunetta", ovvero il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro

---

<sup>26</sup> La Costituzione - Parte I Diritti e doveri dei cittadini - Titolo IV Rapporti politici

Articolo 51, primo comma: "*Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge*";

Articolo 54, comma secondo: "*I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge*".

Parte II Ordinamento della Repubblica - Titolo III Il Governo

Sezione II La Pubblica Amministrazione

Articolo 97, quarto comma: "*Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge*".

Articolo 98, primo comma: "*I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione*".

<sup>27</sup> Sentenza Corte Costituzionale n. 275/2001.

"*Questa Corte in più occasioni ha ammesso la possibilità di una disciplina differenziata del rapporto di lavoro pubblico rispetto a quello privato, in quanto il processo di omogeneizzazione incontra il limite della specialità del rapporto e delle esigenze del perseguimento degli interessi generali*".

<sup>28</sup> Sentenza della Corte Costituzionale, n. 82/2003.

"*La pubblica amministrazione, conserva pur sempre, anche in presenza di un rapporto di lavoro ormai contrattualizzato, una connotazione peculiare, essendo tenuta al rispetto dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento cui è estranea ogni logica speculativa*", oltre che dalla sentenza n. 367/2006 con la quale la Corte ha precisato che: "*la specificità del «lavoro pubblico, per il quale rileva l'art. 97 della Costituzione, legittima differenziazioni di trattamento rispetto al lavoro privato, e che le peculiarità del contratto collettivo nel pubblico impiego, che è efficace erga omnes è funzionale all'interesse pubblico ed inderogabile, sia in peius che in melius, ed è oggetto di diretto sindacato da parte della Corte di cassazione per violazione o falsa applicazione*".

pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni)<sup>29</sup>, ad introdurre nella pubblica amministrazione italiana un sistema mirato a misurare e valutare l'attività svolta dai dipendenti pubblici, ancorandola a criteri quali la performance ed il merito.

Il punto di partenza su cui poggiava questa nuova disciplina, era l'incentivazione dei dipendenti pubblici, resa possibile da compensi di natura economica, accompagnati a possibilità di progressioni di carriera, non più "a pioggia", cioè per tutti i dipendenti senza differenziazione, bensì parametrati sulle capacità, l'impegno e la flessibilità nello svolgimento dei compiti attribuiti dai responsabili delle strutture in cui tali dipendenti si trovavano ad operare.

In particolare, il d.lgs. 150/2009 istituiva quello che viene definito il "ciclo della performance"<sup>30</sup>, strumento indispensabile per attribuire alle amministrazioni pubbliche le nuove modalità gestionali e organizzative ispirate al miglioramento delle prestazioni e dei servizi resi all'esterno.<sup>31</sup>

Sulla base di tale disciplina, gli organi di indirizzo politico-amministrativo stabiliscono, dopo aver sentito le figure apicali presenti in ogni singola amministrazione, quelli che sono gli obiettivi da attribuire a tale amministrazione, accompagnati dai criteri da seguire per poterli raggiungere sulla base di una programmazione temporale che coincide con un triennio. Tali indicazioni vengono assunte prima dell'inizio del rispettivo esercizio di riferimento in cui si

---

<sup>29</sup> Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Articolo 1, comma 2 "Le disposizioni del presente decreto assicurano una migliore organizzazione del lavoro, il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, la selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo, nonché la trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità".

<sup>30</sup> Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Articolo 4. Ciclo di gestione della performance

1. Ai fini dell'attuazione dei principi generali di cui all'articolo 3, le amministrazioni pubbliche sviluppano, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, il ciclo di gestione della performance.

2. Il ciclo di gestione della performance si articola nelle seguenti fasi:

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- d) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;
- e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

andrà a collocare il monitoraggio, la misurazione e la valutazione della performance, che dovrà svilupparsi sia sul piano organizzativo che individuale, cioè riferita al singolo dipendente, ed assegnata ad appositi Organismi indipendenti di valutazione.

Gli altri concetti chiave che esprimono in modo puntale la filosofia introdotta dalla c.d. “riforma Brunetta” sono la “trasparenza” delle procedure e degli atti, l’efficienza del sistema amministrativo pubblico, la valutazione del grado di soddisfazione del cittadino utente che entra in contatto con la pubblica amministrazione nel momento in cui si trova a dover interagire con la stessa per richiedere l’erogazione di un servizio o l’adempimento di una prestazione soggetta ad un determinato iter burocratico-amministrativo.<sup>32</sup>

Partendo da considerazioni critiche riguardo la reale caratterizzazione del nuovo sistema del pubblico impiego improntato alla logica della valorizzazione della meritocrazia e di una conseguente efficace risposta in termini di grado di soddisfazione dei cittadini “utenti”, in ordine ai servizi resi dalla pubblica amministrazione, alcuni studiosi hanno ipotizzato una possibile via d’uscita identificata nel ritorno alle c.d. “carriere funzionali”, inquadrate in un contesto omogeneo per tutti i settori dell’amministrazione pubblica<sup>33</sup> ed in grado di

---

<sup>31</sup> Università degli Studi di Torino, Senato Accademico, < <http://www.unito.it>>, *La riforma Brunetta in sintesi*, (2013) Pubblicato da ALDO FICARA, <<http://aldodomenicoficara.blogspot.it>>.

<sup>32</sup> Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Articolo 11

[1. La trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell’organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all’utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell’attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

2. Ogni amministrazione, sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, adotta un Programma triennale per la trasparenza e l’integrità, da aggiornare annualmente, che indica le iniziative previste per garantire:

a) un adeguato livello di trasparenza, anche sulla base delle linee guida elaborate dalla Commissione di cui all’articolo 13;

b) la legalità e lo sviluppo della cultura dell’integrità.

3. Le amministrazioni pubbliche garantiscono la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance. Omissis

<sup>33</sup> LORENZO IEVA, *Meritocrazia nella P.A.? Allora, ritorniamo alle carriere!*, (2016), <<http://www.lexitalia.it>>.

Bisogna tornare ad un ordinamento, tendenzialmente unico per tutti gli uffici pubblici, possibilmente imperniato su uno statuto pubblicistico, impostato in modo tale da suddividere i lavoratori pubblici (come peraltro fa l’art. 2095 cod. civ) nelle seguenti quattro categorie:

a) dirigenti;

b) quadri (o funzionari);

c) impiegati (di concetto e d’ordine);

d) operatori (od esecutori).

Un valido sistema di classificazione del personale pubblico, definibile esattamente delle carriere funzionali, in linea con il mutato assetto socio-economico-culturale del Paese, dovrebbe prevedere le predette quattro macro-aree professionali,

ridisegnare un sistema maggiormente idoneo ad affrontare le nuove sfide che si configurano, da un lato come conseguenze dell'inevitabile sviluppo della tecnologia, dall'altro dalla mutazione delle caratteristiche del cittadino inteso come "fruitore dei servizi pubblici" e delle imprese che dialogano con la pubblica amministrazione, che interagiscono entrambi con gli uffici pubblici attraverso dispositivi elettronici che richiedono una risposta a cui l'apparato burocratico nel suo complesso dovrebbe attribuire una priorità che pare non possa più essere disattesa.

Ad alcuni anni di distanza dalla riforma del 2009 e nel pieno dell'implementazione della c. d. "riforma Madia" del 2015, si registrano alcune autorevoli analisi dottrinali sul tema della meritocrazia nella pubblica amministrazione, alcune delle quali, seppur precedenti agli interventi normativi più recenti in materia di pubblico impiego, rivestono carattere di attualità, dal momento che contribuiscono a restituire un quadro non del tutto univoco circa la riuscita del cambio di passo che il legislatore auspicava attraverso le numerose riforme adottate negli ultimi anni.

Pertanto, il percorso idealmente tracciato fin qui partendo dagli ultimi decenni del XIX secolo si conclude con la legge delega 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) che, rivisitata alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016, ci ha condotto all'assetto attuale assunto dalla pubblica amministrazione che verrà di seguito approfondito in modo specifico.

---

nettamente separate e contraddistinte in relazione al titolo di studio richiesto per l'accesso (e per lo svolgimento proficuo delle funzioni e mansioni inerenti) ed alla tipologia intrinseca di attività da svolgere (sempre più elevata in relazione al crescente ruolo ricoperto).

Nell'ambito di una riedizione delle cd. carriere, la progressione può essere dunque assicurata, attraverso la combinazione ponderata di quattro gruppi di criteri, i primi due di tipo oggettivo, il terzo semi-oggettivo ed il quarto di tipo soggettivo con adeguate garanzie di trasparenza e di revisione, quali:

- 1) i titoli di studio;
- 2) l'anzianità di servizio, o esperienza professionale;
- 3) i corsi di formazione iniziale e successivi di aggiornamento professionale, con valutazione finale;
- 4) il giudizio del dirigente.

Secondo questo sistema, in primo luogo, la valutazione dei titoli di studio (laurea, dottorati di ricerca, specializzazioni, masters, etc.) e delle abilitazioni professionali, con un peso pari al 40%;

la cd. "anzianità di servizio" (o esperienza professionale), con un peso pari al 30% e deve costituire solo un oggettivo riferimento di base nel processo di selezione meritocratica;

va dato rilievo al risultato della frequentazione di specifici corsi formativi iniziali e di aggiornamento (epperò tassativamente con valutazione finale), rilevanti con un peso pari al 20%, la cui partecipazione deve costituire un'opportunità trasparente per tutti i dipendenti;

infine, la valutazione del dirigente con un peso pari al 10%, sulla proficuità dell'attività lavorativa del dipendente appare fondamentale per far emergere dati intangibili riguardanti le capacità e l'impegno del pubblico dipendente dimostrati in servizio in una determinata struttura.

Appare pertanto oltremodo attuale concludere la sezione relativa all'evoluzione storica del settore del pubblico impiego con la nota del Professor Sabino Cassese<sup>34</sup> secondo cui:

*“L'applicazione della cd. meritocrazia non può riguardare solo l'accesso al pubblico impiego, ma deve riguardare, forse ancor più, la carriera [...]. Purtroppo, va constatato che il merito è stato in passato rigidamente escluso dalla carriera, prediligendo un sistema improntato sulla mera anzianità”. Talché, ribadisce l'esimio giurista: “Il riconoscimento del merito nell'accesso e nella carriera e la stabilità nella funzione sono strumenti essenziali per assicurare efficienza all'amministrazione, eguaglianza ai cittadini, equilibrio tra i poteri” [...]. “Questi principi vanno rispettati: quando c'è bisogno di personale, vanno banditi concorsi, non lasciato formare un esercito di avventizi; quando sono stati scelti e nominati i migliori, non bisogna tralasciare di valutarne le prestazioni, promuovendo chi lo merita; una volta promossi i migliori alle cariche più alte, queste non vanno rese precarie; chi le ricopre sarà sottoposto a sua volta a giudizio e, in caso di conclusione negativa, allontanato”.*

---

<sup>34</sup> SABINO CASSESE, *L'ideale di una buona amministrazione*. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati, Editoriale Scientifica, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, Napoli Collana: Lezioni magistrali, (Anno edizione 2007).

## SEZIONE SECONDA

### *Il testo unico sul Pubblico impiego ridisegnato dalla c. d. “riforma Madia”*

#### **1. La fase “correttiva” della riforma Madia a seguito della sentenza n. 251/2016 della Corte Costituzionale**

A seguito della sentenza n. 251 del 2016 sulla legge 124/2015, la Corte costituzionale ha ridisegnato i confini entro i quali la c. d. “riforma Madia” si trova a dover operare, innescando quella che può essere considerata la “fase correttiva” della riforma, guidata sì da un nuovo governo, ma affidata al medesimo ministro Madia che aveva progettato l’architettura del disegno di riforma della pubblica amministrazione italiana nel 2015. Attraverso la riforma della legge delega, si è così giunti allo schema di decreto legislativo che contiene le modifiche e le integrazioni al testo unico sul pubblico impiego del 2001 rese necessarie a seguito dei rilievi della Consulta. Tale schema legislativo è confluito nell’atto del Governo n. 393/2017<sup>35</sup>, con la previsione di un nuovo limite temporale per l’esercizio della delega contenuta agli articoli 16 e 17 della legge 124/2015, che viene spostato al 27 maggio 2017, essendo scaduto il termine originariamente previsto nella riforma e che coincideva con il 28 febbraio 2017, in modo da rendere possibile l’espressione del parere parlamentare.

Nel corso dei primi mesi dell’anno, si sono verificati i primi passaggi previsti dal complesso iter di esercizio della legge delega 124/2015 successivi alla sentenza della Corte Costituzionale 251/2016. Si segnala a tal proposito l’incontro tra il Governo e le organizzazioni sindacali

---

<sup>35</sup>Camera dei Deputati, Atto del Governo: 393/2017

*Schema di decreto legislativo recante modifiche e integrazioni al testo unico del pubblico impiego, di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.*

Stato iter: Parere espresso

Trasmissione: Trasmesso ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), 2, lettere b), c), d) ed e), e 4, e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124

Annuncio all’Assemblea: 1 marzo 2017

Assegnazione ed esito:

XI Lavoro (Assegnato il 28 febbraio 2017 - Termine il 29 aprile 2017), (favorevole con osservazioni - 3 maggio 2017)

V Bilancio (Assegnato il 28 febbraio 2017 - Termine il 29 aprile 2017), (favorevole con condizioni - 6 aprile 2017)

Commissione parlamentare per la semplificazione (Assegnato il 28 febbraio 2017 - Termine il 29 aprile 2017), (favorevole con osservazioni - 4 maggio 2017).

maggiormente rappresentative avvenuto il 15 febbraio 2017,<sup>36</sup> nel corso del quale tra i temi emersi si segnalano: il superamento effettivo del precariato, l'insufficienza delle risorse destinate ai rinnovi contrattuali, la necessità di implementare la percentuale del *turn over* allo scopo di favorire dinamiche di ricambio generazionale all'interno della pubblica amministrazione, interventi volti a valorizzare il personale interno attraverso specifici percorsi di sviluppo di carriera ed il ripensamento di una nuova forma di partecipazione e confronto con le organizzazioni sindacali.<sup>37</sup> In tale incontro è altresì emersa l'esigenza sia di instaurare una nuova modalità di comunicazione nei confronti dell'opinione pubblica che evidenzia l'importanza del ruolo che riveste la pubblica amministrazione, sia di ampliare le materie oggetto di contrattazione includendo, per esempio, anche la materia della mobilità dei dipendenti che dovrà confrontarsi con un il nuovo assetto basato su quattro comparti della pubblica amministrazione in luogo dei precedenti undici.

In ultimo le organizzazioni sindacali hanno sollevato dubbi riguardo le possibilità di trasferire in capo ai cittadini la valutazione sull'operato dei pubblici dipendenti, evidenziando come un eventuale deficit in ordine ad aspetti organizzativi e strutturali degli uffici della pubblica amministrazione stessa potrebbe indurre a valutazioni negative che ricadrebbero unicamente sui singoli lavoratori di tali strutture. L'incontro del 15 febbraio 2017 si è concluso con l'intervento della Ministra Madia che ha evidenziato come molte delle tematiche sviluppate dalle organizzazioni sindacali, seppur di grande rilievo, non rientrino nell'esercizio della delega prevista dalla legge 124/2015. A livello governativo è stato pertanto rilevato che trattandosi di materie non espressamente previste nella legge delega, ma comunque ricomprese nell'accordo sottoscritto il 30 novembre 2016, una eventuale regolamentazione delle stesse potrà avvenire

---

<sup>36</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica- Ufficio Relazioni Sindacali, Servizio Contrattazione Collettiva, Verbale riunione del 22 febbraio 2017, da cui risulta che hanno partecipato alla riunione le seguenti Organizzazioni Sindacali: CGIL CISL, UIL, USB, CONFSAI, CIDA, CODIRP, CONFEDIR, COSMED, CGS, CISAL, CSE, USAE..

<sup>37</sup>In particolare alcune organizzazioni sindacali evidenzia aspetti di contrarietà rispetto alla norma contenuta all'articolo 40-bis, comma 3-ter dello schema di decreto legislativo in esame (Atto del Governo n. 393), inerente il potere unilaterale in capo alla Pubblica amministrazione nei casi in cui non si arrivi alla sottoscrizione di contratti integrativi. *"Nel caso in cui non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, qualora il protrarsi delle trattative determini un pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa, nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede, fra le parti, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo fino alla successiva sottoscrizione e prosegue le trattative al fine di pervenire in tempi celeri alla conclusione dell'accordo"...*Omissis. *"I contratti collettivi nazionali possono individuare un termine minimo di durata delle sessioni negoziali in sede decentrata, decorso il quale l'amministrazione interessata può in ogni caso*

esclusivamente in sede contrattuale.

Altro passaggio rilevante del complesso iter di approvazione della riforma della pubblica amministrazione in esame è rappresentato dal parere previsto in sede di Conferenza unificata<sup>38</sup> ed espresso in data 6 aprile 2017, nel quale si registra l'intervento dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI) che ha sottolineato la necessità di attivare un tavolo di confronto congiunto sull'attuazione della riforma, esprimendo parere favorevole sullo schema di decreto legislativo recante modifiche ed integrazioni al Testo unico del pubblico impiego trasmesso dal Governo, ma ponendo delle condizioni sotto forma di proposte emendative al provvedimento in esame, inerenti in particolar modo: all'obbligo di comunicazione dei dati relativi ai piani di assunzione del personale e alle conseguenti sanzioni, alla necessaria individuazione preventiva riguardo l'ammontare di risorse disponibili da declinare alla valutazione della performance e al trattamento accessorio, così come alla necessità di avere indicazioni puntuali sull'impiego di eventuali risparmi legati alla spesa del personale<sup>39</sup>.

---

*provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo". Omissis.*

<sup>38</sup> La Corte costituzionale, con sentenza 9-25 novembre 2016, n. 251, ha dichiarato, tra l'altro: a) l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettere a), b), n. 2), c), nn. 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, L. 7 agosto 2015, n. 124, **nella parte in cui prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni**; b) l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni; *Omissis.*

<sup>39</sup> Vedi documento ANCI, Allegato A) elaborato a seguito dei contatti nel frattempo intervenuti (punti n. 1-f) e 24) e punto n. 1.1-g). Il Governo assume poi l'impegno ad esaminare le richieste di modifica avanzate dalle Regioni sui seguenti aspetti di cui alle lettere F), G), H) e I), nei limiti della verificabile sostenibilità finanziaria della previsione e del rispetto del criterio di copertura e neutralità finanziaria e, ove sussistano i predetti requisiti, ad accoglierle comunque nei termini che seguono:

F) Sul Capo VI, Contrattazione, all'articolo 11 dello schema di decreto (articolo 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001):

1. specificare nella relazione che la prevalenza delle risorse destinate alla performance rispetto al trattamento economico accessorio complessivo, ai sensi dell'articolo 40, comma 3-bis, D.lvo n. 165 del 2001, è collegata alle risorse variabili determinate per l'anno di riferimento;

2. rimodulare in senso più graduale e favorevole l'obbligo di recupero previsto all'articolo 4, comma 1, D.L. 6 marzo 2014, n. 16, aggiungendo la possibilità di una proroga dei piani fino ad un massimo di cinque anni ai sensi dell'art. 1, comma 15-quater del D.L. n. 244/2016, conv. in L. n. 19/2017 anche alle regioni e agli enti locali che non abbiano già adottato le misure di contenimento della spesa di personale alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo (art 40, comma 3-quinquies, divo n. 165/2001, nonché art. 22, comma 7, lettera a), schema di decreto).

G) Sul capo IX. Disposizioni transitorie e finali:

1. all'articolo 22, Disposizioni di coordinamento e transitorie:

1.1. modificare lo schema di decreto, all'articolo 22, comma 7, lettera .h), nel senso di eliminare la previsione del limite di utilizzo dell'80% dei risparmi effettivamente realizzati;

2. sul capo IX, Disposizioni transitorie e finali, all'articolo 23, Salario accessorio e sperimentazione":

2.1. chiarire in relazione illustrativa quali siano i criteri di determinazione dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, nell'ambito del limite di importo per l'anno 2016 previsto dalla disposizione, chiarendo congiuntamente, in particolare, quali siano le specifiche voci oggetto di esclusione per quanto riguarda i comparti Regioni ed enti locali e Sanità;

2.2. chiarire, nel testo o in relazione illustrativa, che, ai sensi del comma 3, per le Regioni e gli enti locali, vige a regime

Anche l'Unione delle Province d'Italia (UPI) ha espresso una posizione favorevole sullo schema di decreto legislativo, ponendo anch'essa una serie di condizioni considerate di fondamentale importanza, quali la necessità di un impegno forte del Governo riguardo l'adozione di specifiche norme che consentano di superare il blocco delle assunzioni del personale nel contesto provinciale e metropolitano<sup>40</sup>.

Il Governo, in merito alle considerazioni emerse in sede di Conferenza unificata e al fine di addivenire ad un confronto con gli enti rappresentati in tale organismo, ha dichiarato la propria disponibilità a prevedere l'istituzione di un apposito tavolo di confronto.

A conclusione del complesso iter procedurale delineato nella riforma della pubblica amministrazione, che ha visto come imprescindibile il coinvolgimento e il confronto istituzionale del Governo con gli enti territoriali periferici, così come tassativamente indicato dalla Corte Costituzionale nella più volte citata sentenza n. 251/2016, il 6 aprile 2017, la Conferenza permanente per i Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, considerando la volontà governativa di accogliere le richieste formulate dalle

---

una disciplina che consente una maggiore flessibilità nella costituzione e utilizzo della parte variabile dei fondi per il salario accessorio, fermo restando il rispetto del limite di cui al comma 2, dei vincoli di bilancio e delle vigenti disposizioni in materia di vincoli della spesa di personale...

<sup>40</sup> Vedi documento UPI, Allegato B.

Prima di entrare nel merito dei decreti, l'Unione delle Province d'Italia ritiene prioritario sottolineare l'emergenza che oggi vivono le Province dal punto di vista organizzativo. Completato il processo di trasferimento del personale soprannumerario, tutte le Province hanno ridotto le dotazioni organiche ben al di sotto del limite richiesto dalla legge di stabilità 2015. Tuttavia restano ancora in vigore i divieti della legge di stabilità 2015 che impediscono alle Province di assumere il personale necessario per garantire il normale funzionamento dei servizi, anche con procedure di mobilità da altri enti. Questi limiti devono essere superati attraverso un decreto legge sugli enti locali per dare alle Province lo stesso trattamento degli altri enti locali, in quanto esse sono enti necessari dal punto di vista costituzionale, almeno relativamente alla possibilità di assunzione delle figure infungibili necessarie per lo svolgimento delle funzioni fondamentali previste dalla legge.

In questa prospettiva, per le Province è essenziale la proposta inserita nel documento unitario con Anci e Regioni sulle modifiche al testo unico sul pubblico impiego, relativa alle disposizioni transitorie e finali: occorre prevedere una disposizione specifica per le Province che consenta ad esse di ricorrere perlomeno a procedure di mobilità di personale in entrata disapplicando i divieti previsti dal comma 420 della legge di stabilità 2015.

Nel merito dei decreti, l'UPI sottolinea le seguenti questioni:

relativamente alle assunzioni si condivide l'introduzione di parametri legati agli effettivi fabbisogni di personale degli enti per superare un approccio lineare di tagli o limiti al *tun over* che fino ad oggi non ha consentito di rispondere alle esigenze di funzionalità degli enti locali. Ma questo passaggio deve essere gestito con la necessaria gradualità, coinvolgendo le rappresentanze degli enti locali nella ricognizione dei fabbisogni e nella definizione delle scelte attraverso un'intesa in Conferenza Unificata;

relativamente alla disciplina della gestione delle risorse per la contrattazione integrativa occorre fare uno sforzo ulteriore per introdurre norme chiare che semplifichino le modalità di costituzione e utilizzo dei fondi per il salario accessorio.

L'UPI auspica infine che nei decreti siano inserite espressamente norme che promuovano e favoriscano la gestione condivisa in forma associata della contrattazione decentrata in ambito provinciale e metropolitano e organizzazione di Organismi indipendenti di valutazione (OIV) unici a livello di area vasta.

regioni, dalle province e dai comuni, ha sancito, in luogo del mero parere come originariamente previsto dalla “legge Madia”, l’Intesa sullo Schema di decreto legislativo recante modifiche e integrazioni al testo unico del pubblico impiego, di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 (Atto del Governo n. 393), nei termini di cui all’Allegato A<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Conferenza permanente per i Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano Intesa sullo Schema di decreto legislativo recante modifiche e integrazioni al testo unico del pubblico impiego, di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, (6 aprile 2017), nei termini di cui all’Allegato A:

A) Sul capo II, Fabbisogni, articolo 4 dello schema di decreto (articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165):

1. prevedere l'intesa forte, ex articolo 8, comma 6, legge n. 131 del 2003, sulle linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni del personale delle Regioni, degli enti regionali, del sistema sanitario nazionale e degli enti locali (art. 4, comma 2, schema di decreto - articolo 6-ter, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001);

2. precisare che l'obbligo di comunicazione riguarda i piani e i dati in questi contenuti e rimodulare la sanzione legata alla violazione di tali obblighi in senso meno afflittivo, prevedendo la sospensione della procedura di assunzione e il divieto di procedere alle assunzioni in luogo della nullità delle stesse (art. 4, comma 2, schema di decreto - articolo 6-ter, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001).

B) Sul Capo III, Reclutamento e incompatibilità, articolo 6, comma 1, lettera d), dello schema di decreto (articolo 35, comma 5.2, del decreto legislativo n. 165 del 2001):

1. prevedere l'accordo ex articolo 4, D.lvo n. 281 del 1997, anziché l'intesa, trattandosi delle generali modalità di svolgimento di tutte le prove concorsuali anche da parte delle Regioni;

2. all'ultimo periodo, dopo le parole "sanitario", aggiungere "tecnico e professionale".

C) Sul Capo IV, Lavoro flessibile, articolo 9 dello schema di decreto (articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001):

1. precisare che nella tipologia dei contratti a tempo determinato rientrano anche i contratti di formazione e lavoro;

2. prevedere, al comma 1, lettera g), (articolo 36, comma 5-quinquies, del decreto legislativo n. 165 del 2001), l'esclusione anche del personale scolastico degli enti locali.

D) Sul capo VII, Responsabilità disciplinare, all'articolo 13, comma 1, lettera c), sub articolo 55-bis, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001:

1. eliminare il riferimento alla convenzione "non onerosa", ferma restando la chiara previsione che non vi siano maggiori oneri per la finanza pubblica;

E) Sul capo IX, Disposizioni transitorie e finali:

1. All'articolo 20 dello schema di decreto, "Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni":

1.1. inserire l'esplicita esclusione dei contratti di somministrazione di lavoro dall'ambito di applicazione della norma;

1.2. garantire, al comma 1, lettera b), che il titolare del rapporto di lavoro a tempo determinato sia stato reclutato con procedure concorsuali pubbliche, anche però ove svolte presso amministrazione pubblica diversa da quella attuale;

1.3. specificare che il personale tecnico-professionale e infermieristico del Servizio sanitario nazionale, oltre alle procedure di cui al comma 10, possa partecipare anche a quelle previste ai commi 1 e 2 del predetto articolo 20, estendendo in tali casi le previsioni dei commi 1 e 2 anche al personale tecnico-professionale e infermieristico che abbia maturato il prescritto periodo di tre anni di rapporti di lavoro flessibile negli ultimi otto presso diverse amministrazioni e non solo interamente presso quella attuale;

1.4. precisare, nel testo o in relazione, che sono esclusi dalla disposizione solo i comuni che non abbiano rispettato i vincoli di finanza pubblica per l'intero quinquennio 2012-2016;

1.5. inserire, al comma 7, l'esclusione dall'applicazione della disposizione anche per gli incarichi di diretta collaborazione presso gli organi politici delle Regioni, previsti da disciplina regionale, in ragione della loro peculiarità e natura da chiarirsi in relazione illustrativa.

Il Governo assume poi l'impegno ad esaminare le richieste di modifica avanzate dalle Regioni sui seguenti aspetti di cui alle lettere F), G), H) e I), nei limiti della verificabile sostenibilità finanziaria della previsione e del rispetto del criterio di copertura e neutralità finanziaria e, ove sussistano i predetti requisiti, ad accoglierle comunque nei termini che seguono:

F) Sul Capo VI, Contrattazione, all'articolo 11 dello schema di decreto (articolo 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001):

1. specificare nella relazione che la prevalenza delle risorse destinate alla performance rispetto al trattamento economico accessorio complessivo, ai sensi dell'articolo 40, comma 3-bis, D.lvo n. 165 del 2001, è collegata alle risorse variabili determinate per l'anno di riferimento;

2. rimodulare in senso più graduale e favorevole l'obbligo di recupero previsto all'articolo 4, comma 1, D.L. 6 marzo 2014, n. 16, aggiungendo la possibilità di una proroga dei piani fino ad un massimo di cinque anni ai sensi dell'art. 1, comma 15-quater del D.L. n. 244/2016, conv. in L. n. 19/2017 anche alle regioni e agli enti locali che non abbiano già adottato le misure di contenimento della spesa di personale alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo (art. 40, comma 3-quinquies, d lgs n. 165/2001, nonché art. 22, comma 7, lettera a), schema di decreto).

G) Sul Capo IX, Disposizioni transitorie e finali:

1. all'articolo 22, Disposizioni di coordinamento e transitorie:

## **2. Analisi del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche**

A seguito dell'Intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente per i Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sono stati emanati i decreti legislativi n. 74 e 75 finalizzati a disciplinare la riorganizzazione del pubblico impiego e il sistema di valutazione e misurazione della performance ad esse conseguenti.

Il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è entrato in vigore il 22 giugno 2017 e i 25 articoli di cui è composto sono finalizzati a ridisegnare il testo unico sul pubblico impiego del 2001<sup>42</sup> partendo dal Capo I (articoli 1- 2 - 3 ) dedicato alla disciplina delle fonti normative del rapporto di lavoro nel pubblico impiego, considerato da sempre lo spartiacque fondamentale da cui partire per impostare nuovi assetti del pubblico impiego, poiché risulta evidente che se la dimensione contrattuale recupera terreno rispetto a quella normativa, emergerà uno spazio maggiore di azione per le rappresentanze sindacali dei lavoratori pubblici, allorquando, come accade in questo periodo, le organizzazioni sindacali

---

1.1. modificare lo schema di decreto, all'articolo 22, comma 7, lettera b), nel senso di eliminare la previsione del limite di utilizzo dell'80% dei risparmi effettivamente realizzati;

2. sul Capo IX, Disposizioni transitorie e finali, all'articolo 23, "Salario accessorio e sperimentazione":

2.1. chiarire in relazione illustrativa quali siano i criteri di determinazione dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, nell'ambito del limite di importo per l'anno 2016 previsto dalla disposizione, chiarendo congiuntamente, in particolare, quali siano le specifiche voci oggetto di esclusione per quanto riguarda i comparti Regioni ed enti locali e Sanità;

2.2. chiarire, nel testo o in relazione illustrativa, che, ai sensi del comma 3, per le Regioni e gli enti locali, vige a regime una disciplina che consente una maggiore flessibilità nella costituzione e utilizzo della parte variabile dei fondi per il salario accessorio, fermo restando il rispetto del limite di cui al comma 2, dei vincoli di bilancio e delle vigenti disposizioni in materia di vincoli della spesa di personale.

H) Sempre sul Capo IX, Disposizioni transitorie e finali, all'articolo 20 dello schema di decreto, "Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni":

1. valutare interventi di armonizzazione della legislazione vigente in materia per i lavoratori socialmente utili (LSU LPU), sempre nel rispetto del criterio di sostenibilità e copertura finanziaria della previsione;

2. avviare intese bilaterali con le Regioni che hanno adottato norme per il superamento del precariato, al fine di individuare soluzioni di armonizzazione e coerenza con la disciplina nazionale introdotta con il presente schema di decreto.

I) Con riguardo alla richiesta delle Regioni, di incremento delle risorse dei fondi per la contrattazione decentrata integrativa per il riequilibrio, gradualmente e nell'arco di 5 anni, del trattamento economico accessorio del personale provinciale transitato in regione o negli enti strumentali ai sensi della legge n. 56 del 2014, il Governo assume l'impegno a valutarne l'accoglimento, nel presente schema di decreto ovvero più propriamente in un altro testo normativo, con esclusivo riferimento alle situazioni di squilibrio determinatesi in ordine al personale transitato in eccedenza rispetto alle facoltà assunzionali basate su un turn-over al 100%, come previsto dai provvedimenti attuativi della legge n. 56 del 2014, previa verifica della sostenibilità finanziaria della previsione e del rispetto del criterio di copertura finanziaria.

<sup>42</sup> LEGGI D'ITALIA PA, Il Quotidiano per la P.A, In collaborazione con le Riviste AZIENDITALIA, *Riforma del pubblico impiego: integrazioni e modifiche*, < <http://quotidianopa.leggiditalia.it>>, (8 giugno 2017).

si trovano a doversi confrontare con il Governo per definire l'architettura normativa del nuovo contratto collettivo, atteso ormai da diversi anni.

L'articolo 1, rubricato appunto "Fonti", opera modifiche al comma 2 dell'articolo 2 del d.lgs. 165/2001 ed è dedicato al tema del rapporto tra legge e contratto collettivo.<sup>43</sup> Si interviene così sul medesimo tema per la seconda volta negli ultimi 16 anni, nella consapevolezza che la c.d. "Riforma Brunetta" del 2009, adottata nel solco di un'attività di delegificazione e di semplificazione, non ha in realtà prodotto i risultati auspicati dal

---

<sup>43</sup> ALESSANDRO L. BASSO, *Pubblico impiego e contrattazione collettiva: diritti e doveri delle parti contraenti tra ordinamento e riforme*, ALTALEX, Quotidiano di informazione giuridica, < <http://www.altalex.com>>, (30 giugno 2010).

Il rapporto di lavoro subordinato pubblico è un rapporto di servizio di diritto, strettamente personale, bilaterale e di subordinazione gerarchica, avente ad oggetto la prestazione di un'attività rivolta al conseguimento dei fini dell'Ente pubblico, esso è disciplinato da varie fonti normative in sequenza gerarchica:

- art. 1 Disposizioni preliminari al Codice Civile;
- articolo 35, comma 1 della Costituzione;
- legge,
- Codice Civile,
- Contratto collettivo (art. 2067 c.c.);
- Contratto individuale (art. 2077 c.c.);

Il C.C.N.L. è il contratto stipulato a livello nazionale, ai sensi degli artt. 39 e 40 Cost., tra l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle P.A. (ARAN) e le organizzazioni sindacali dei lavoratori e regola il sistema di relazioni industriali a livello nazionale, territoriale e aziendale.

Quale atto di autonomia privata, il CCNL ha forza di legge tra le parti ed il campo di applicazione è stabilito dalle parti contraenti: è vincolante, cioè, per gli aderenti alle associazioni stipulanti (art. 1372 c.c.), eppure è efficace erga omnes, quindi anche verso i dipendenti non iscritti al sindacato e dalla adesione del datore di lavoro ai medesimi contratti. Vedi sentenza Cassazione Sezione Lavoro 13-08-1997 n. 7566, in Rivista Diritto & Pratica del Lavoro n. 47/1997, Ipsoa. Per approfondimenti, E. GHERA, "Diritto del lavoro. Il rapporto di lavoro", Bari, 2006.

Il CCNL costituisce la base per determinare il minimo contrattuale dovuto (art. 36 Cost.).

L'Accordo Interconfederale 23-07-1993 aveva fissato in quattro anni la durata (normativa) dei contratti e previsto una sessione intermedia ogni due anni per il rinnovo della parte economica. Con l'Accordo 22-01-2009, esteso al pubblico impiego, la vigenza dei contratti collettivi nazionali è stata portata a tre anni sia per la parte normativa che per quella economica (art. 63 d.lgs n. 150/2009).

Vale il principio della libertà di forma ed il contenuto, così come l'ambito territoriale di efficacia, è liberamente determinato dai contraenti nei limiti dell'ordinamento e della legge (art. 1322 c.c.): durata massima della giornata lavorativa, riposo settimanale e ferie annuali retribuite (art. 36 co. 2 e 3 Cost.), tutela della donna (art. 37), mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di infortunio, malattia (salvo superamento del periodo di comporto), invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria (art. 38 co. 2).

E' inderogabile ope legis (imperativo, artt. 1339, 1418, 1419 c.c.): ad esso risultano applicabili le norme codicistiche sui contratti e sul lavoro (artt. 1321, 2077 e 2113 c.c.), lo Statuto dei lavoratori (l. n. 300/1970) e le leggi in materia di licenziamenti. Pur perseguendo interessi privati ed emanato da soggetti privati, il CCNL è equiparabile, di fatto, ad una legge ordinaria.

Sul piano esegetico, il contratto collettivo deve essere interpretato, tenendo conto dei rapporti gerarchici (con sola possibilità di deroga in melius) o, in mancanza, secondo il criterio della successione temporale tra le fonti: la comune volontà delle parti va ricercata riferendosi all'elemento letterale delle clausole, al comportamento complessivo delle parti (anche nelle trattative e successivamente alla conclusione del CCNL), al contesto contrattuale (artt. 1362 ss. ed art. 12 prel. c.c.) ovvero alle dichiarazioni a verbale fatte dalle parti nel testo del ccnl con la finalità di chiarire il significato e la portata della clausola. Peraltro, si prevede che le parti contraenti si incontrino per definire consensualmente il significato delle clausole controverse (art. 61 d.lgs "Brunetta" n. 150/2009).

Il rapporto di lavoro dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche, regolato prima dal d.lgs n. 29/1993 e dal d.lgs. 30-03-2001 n. 165, è stato riformato dal d.lgs 27-10-2009 n. 150 (in attuazione della l.delega 4-03-2009 n. 15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle P.A.)

Il d.lgs n. 150/09 ha riformato diversi aspetti della contrattazione collettiva nel settore pubblico: tra questi, misurazione, valutazione e trasparenza della performance (artt. 2/16), merito e premi (artt. 17/31), ordinamento alle dipendenze delle P.A. (artt. 32 ss.), rinnovo, revoca e sanzioni per l'incarico dirigenziale (art. 41), mobilità intercompartimentale (art.

legislatore dell'epoca, anche a causa della lunga fase di blocco dei rinnovi contrattuali imposti dai vincoli alla spesa pubblica derivanti dagli impegni sottoscritti dallo Stato italiano in qualità di paese membro dell'Unione europea e che hanno di fatto contribuito a sterilizzare alcuni dei possibili effetti della riforma della pubblica amministrazione del 2009, sia dal lato finanziario che da quello puramente normativo.<sup>44</sup>

La modifica in esame prevede ora la possibilità di operare, nelle materie affidate alla contrattazione collettiva, "in deroga" a disposizioni di legge, regolamento o statuto che introducano o abbiano già introdotto una disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, così come indicato all'articolo 40, comma 1, del d.lgs. 165/2001. Viene così ribadita la necessità di agire nel rispetto dei principi presenti nel testo unico del 2001, stabilendo che gli accordi collettivi cui si fa riferimento siano esclusivamente quelli nazionali, ed andando al contempo ad eliminare quella parte finale del comma 2 dell'articolo 2 del d.lgs. 165/2001 che prevedeva la possibilità di deroga solo in presenza di espressa disposizione legislativa in tal senso. Si tenga conto che tale aspetto rappresentava uno dei punti più discussi della c. d "riforma Brunetta", in quanto in grado di "ingessare" la struttura che regola la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici e di sottrarla così a possibili rivisitazioni in assenza di una specifica iniziativa del Parlamento

---

48), trattamento economico accessorio "di risultato" collegato al raggiungimento degli obiettivi connessi all'incarico (art. 52), controlli sulle assenze.

<sup>44</sup> Camera dei Deputati, *Il contenimento della spesa pubblica, La spending review*. <<http://www.camera.it>>.

L'esigenza di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni è riconducibile all'adesione dell'Italia all'Unione europea e ai conseguenti impegni sottoscritti dallo Stato italiano, primo fra tutti il c.d. "Fiscal compact".

A partire dal 2012 iniziò una fase di riqualificazione della spesa pubblica volta ad incrementarne l'efficacia e l'efficienza attraverso un complesso di iniziative in materia di monitoraggio della spesa e di riforma del bilancio la realizzazione all'interno di un programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali.

Per quanto concerne l'esperienza italiana, gli obiettivi sottesi al programma di revisione della spesa sono molteplici, Da una parte, quello di superare, in prospettiva, un approccio "incrementale" nelle decisioni di allocazione di bilancio, in base al quale è invalsa negli anni la tendenza a introdurre modifiche marginali alla spesa storica, rifinanziando sistematicamente le politiche di spesa in essere senza valutarne la qualità e l'efficienza in relazione agli obiettivi che si intendono conseguire. Dall'altra, quello di superare altresì le criticità connesse al ricorso, ai fini del contenimento della spesa, a tagli "orizzontali" o "lineari" alle dotazioni di bilancio ovvero a strumenti di "blocco" della spesa, che oltre a creare difficoltà operative alle amministrazioni, possono dar luogo a "rimbalzi" della spesa medesima negli anni successivi ovvero alla necessità di provvedere ad un parziale reintegro delle risorse già nell'anno di riferimento.

A queste finalità si aggiunge quella di implementare nella pubblica amministrazione le attività di misurazione dei risultati raggiunti dall'azione amministrativa e di verifica dell'efficienza dell'organizzazione amministrativa, anche mediante l'individuazione, in relazione agli obiettivi di ciascun programma di spesa, di precisi indicatori verificabili ex post, anche dai cittadini.

L'avvio del programma di revisione della spesa è stato disposto, come accennato, dall'articolo unico, comma 480, della legge finanziaria 2007.

su tali temi.<sup>45</sup>

L'articolo 2 del d. lgs. 75/2017 interviene su un altro dei temi peculiari del pubblico impiego: l'articolo 5 del d. lgs. 165/2001 rubricato "Potere di organizzazione", stabilendo che le decisioni e le modalità operative che riguardano l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti la gestione dei rapporti di lavoro vengano adottati in via esclusiva e nel rispetto del principio di pari opportunità dagli organi preposti alla gestione, i quali agiscono con le capacità e i poteri propri del privato datore di lavoro, sottraendoli, pertanto, all'esercizio dei poteri dirigenziali, mentre per ciò che concerne l'assunzione di misure organizzative inerenti la direzione e l'organizzazione del lavoro, la modifica in esame prevede che le relative procedure avvengano attraverso la sola informazione alle organizzazioni sindacali, oppure con la previsione di ulteriori forme di partecipazione. In tal modo si supera la previsione presente nell'assetto precedente che imponeva in questi casi un esame congiunto dell'amministrazione con le organizzazioni sindacali, aumentando così in modo significativo le prerogative dell'amministrazione stessa in tale ambito organizzativo.

L'articolo 3 del d. lgs. 75/2017 interviene sull'articolo 30 del d.lgs. 165/2001 dedicato al tema del "passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse", stabilendo che i contratti collettivi nazionali possano integrare le procedure e i criteri generali riferiti alle possibilità di ricoprire i posti vacanti in organico attraverso il passaggio diretto di dipendenti appartenenti ad una qualifica corrispondente, che si trovino in servizio presso altre amministrazioni e che abbiano manifestato il proprio interesse attraverso apposita domanda di trasferimento (nell'ambito della c.d. "mobilità volontaria"), che abbia ricevuto l'assenso dell'amministrazione di appartenenza, come previsto al comma 1 dell'articolo 30 del d. lgs. 165/2001. La modifica riguarda anche i passaggi diretti di personale tra amministrazioni diverse, che non avvengono su istanza dei dipendenti, ma su iniziativa

---

<sup>45</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio Studi, Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura – CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Studi, Dipartimento Lavoro "Modifiche e integrazioni al testo unico del pubblico impiego, di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165". Scheda di lettura, Atto del Governo n. 393, Dossier n.

delle amministrazioni pubbliche, le quali possono disporre il trasferimento di propri dipendenti all'interno della stessa amministrazione, o, previo accordo tra le amministrazioni interessate, anche in altra amministrazione, ma in sedi collocate nel territorio dello stesso comune, ovvero a distanza non superiore a cinquanta chilometri dalla sede cui sono adibiti<sup>46</sup>, come si evince dal comma 2 dello stesso articolo 30 del d. lgs. 165/2001. Viene così rimarcato attraverso il nuovo comma 2.2 la nullità di eventuali accordi, atti o clausole che si pongano in contrasto con i commi 1 e 2 dell'articolo 30 sopra descritti.

Il Capo II del d.lgs. 75/2017 (articoli 4 e 5) è dedicato al tema centrale dei “fabbisogni di personale nelle pubbliche amministrazioni” ed introduce una modalità di approccio innovativa, in quanto più aderente alle reali necessità del sistema-paese al cui servizio l'amministrazione si pone, nonché volta ad intercettare quelle nuove figure professionali che il mercato del lavoro da un lato, e l'evoluzione tecnologica dall'altro, impongono quali elementi essenziali per una pubblica amministrazione che voglia agire al fine di garantire, nell'ambito della comunicazione con i cittadini, imprese, istituzioni pubbliche e private, l'implementazione di servizi contraddistinti da una qualità superiore in termini di accessibilità, trasparenza e rapidità di elaborazione.

Nel solco del nuovo scenario appena delineato si colloca l'articolo 4 del d. lgs. 75/2017, che opera modifiche rilevanti all'articolo 6 del d. lgs. 165/2001<sup>47</sup>, la principale delle quali riguarda l'introduzione del “Piano triennale dei fabbisogni di personale”, uno strumento che in un certo senso “fotografa”, in un preciso momento e per un arco temporale definito, quale sarà la reale

---

463, XVII Legislatura, <<http://www.senato.it>>, (marzo 2017).

<sup>46</sup>CISL Funzione pubblica, Schede di analisi e commento dei decreti legislativi n. 74 e 75 del 25 maggio 2017.<<http://www.CISL.it>>.

In caso in cui la mobilità non sia volontaria, cioè disposta d'ufficio, al fine di garantire l'esercizio delle funzioni istituzionali da parte degli enti che abbiano dichiarato carenze di organico, il trasferimento d'ufficio può avvenire anche senza un preventivo accordo tra le amministrazioni secondo criteri fissati in un decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa consultazione con le confederazioni sindacali rappresentative.

Vedi nota n. 45.

Va precisato che le disposizioni riguardanti il passaggio diretto da un'amministrazione all'altra, qualora disposto d'ufficio, è necessario il consenso dei dipendenti nei casi in cui questi ultimi abbiano figli di età inferiore a tre anni e che pertanto beneficiano o possono beneficiare dell'istituto del congedo parentale, o che si trovino nella condizione di dover assistere familiari disabili in situazione di gravità.

necessità di dipendenti che ciascuna amministrazione pubblica valuta quale numero indispensabile al raggiungimento degli obiettivi attribuiti alla stessa. Tutto ciò impone all'amministrazione la necessità di adottare tale piano “in modo coerente e coordinato con la pianificazione pluriennale della performance”, e a spingersi oltre il tradizionale principio della “dotazione organica”, strumento assai poco dinamico rispetto ai processi di cambiamento in atto nelle pubbliche amministrazioni. In tale ambito, l'esercizio della delega prevista all'articolo 17, comma 1, lettera m), della legge 124/2015, prevede la definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati proprio in base ai reali fabbisogni che si verificano in una singola amministrazione, mentre la lettera q) dispone il progressivo superamento della dotazione organica, strumento che ha sempre rappresentato il parametro di riferimento per le assunzioni nelle amministrazioni pubbliche.

Considerando che il complesso della “riforma Madia”, così come modificata ed integrata dai decreti legislativi n. 74 e 75, è entrata in vigore in data 22 giugno 2017, la relativa procedura sanzionatoria legata all'applicazione del divieto di ricorrere a nuove assunzioni vigente per le amministrazioni che non abbiano provveduto a redigere il piano triennale dei fabbisogni di personale<sup>48</sup> non potrà avere efficacia immediata, dal momento che si attende ancora l'adozione delle c.d. “Linee Guida” da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica, le quali dovranno essere adottate entro i 90 giorni successivi alla entrata in vigore del decreto, e comunque non oltre il 31 marzo 2018.

---

<sup>47</sup> Vedi nota 46.

<sup>48</sup> Articolo 6 del d. lgs. 165/2001, così come modificato dall'articolo 4 del d. lgs. 75/2017.

*Omissis «1. Le amministrazioni pubbliche definiscono l'organizzazione degli uffici per le finalità indicate all'articolo 1, comma 1, adottando, in conformità al piano triennale dei fabbisogni di cui al comma 2, gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti, previa informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali.*

*2. Allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'articolo 6-ter. Qualora siano individuate eccedenze di personale, si applica l'articolo 33. Nell'ambito del piano, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, anche con riferimento alle unità di cui all'articolo 35, comma 2. Il piano triennale indica le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente.*

*Omissis. Per le altre amministrazioni pubbliche il piano triennale dei fabbisogni, adottato annualmente nel rispetto delle previsioni di cui ai commi 2 e 3, è approvato secondo le modalità previste dalla disciplina dei propri ordinamenti. Nell'adozione degli atti di cui al presente comma, è assicurata la preventiva informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali.»;*

*omissis «6. Le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale.»;*

Va sottolineato che il divieto di procedere a nuove assunzioni in assenza del piano triennale dei fabbisogni di personale non esclude le assunzioni legate alle c. d. “categorie protette”, nella misura necessaria a garantire la c.d. “quota d’obbligo”.<sup>49</sup>

Per quanto riguarda invece il vincolo della indisponibilità dei posti dirigenziali non coperti alla data del 15 ottobre 2015, con l’intervento normativo in esame si assiste al superamento della relativa disposizione contenuta nel comma 219<sup>50</sup> dell’articolo 1 della legge 208/2015 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2016).

Si è così entrati in un contesto nel quale l’esigenza di raggiungere gli obiettivi legati alla performance su base pluriennale, espressa in termini di efficienza, economicità e qualità dei servizi resi nei confronti del “cittadino utente”, si interseca con l’obbligo per le pubbliche amministrazioni di adottare un piano relativo ai fabbisogni effettivi di personale, che, per essere realisticamente attuabile, non potrà prescindere dall’indicazione delle risorse finanziarie da destinare all’implementazione del piano stesso e tale da rispondere a previsioni che si collochino entro limiti di spesa correlati al personale in servizio, nel rispetto delle facoltà

---

<sup>49</sup> C. DELL’ERBA, *Il D. Lgs. 75/2017: dirigenza, piano del fabbisogno e dotazione organica*, Il personale, <<http://www.ilpersonale.it>>, 27 giugno 2017.

Rimane confermato che il piano del fabbisogno deve essere allegato al Documento Unico di Programmazione (DUP), quindi essere adottato entro il 31 luglio per il triennio 2018/2020, termine peraltro non imperativo. Nel suo contenuto, in attesa delle prime ricordate delle citate Linee Guida della Funzione Pubblica, che peraltro per regioni ed enti locali dovranno essere dettate sulla base di una specifica e preventiva intesa, non vi sono significativo elementi di novità, per cui nella redazione di questo documento nella fase di prima applicazione possono continuare ad essere utilizzati gli stessi schemi degli anni precedenti.

<sup>50</sup> L. 28-12-2015 n. 208 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016).

[219. Nelle more dell’adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 8, 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell’attuazione dei commi 422, 423, 424 e 425 dell’articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e successive modificazioni, sono resi indisponibili i posti dirigenziali di prima e seconda fascia delle amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, come rideterminati in applicazione dell’articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, vacanti alla data del 15 ottobre 2015, tenendo comunque conto del numero dei dirigenti in servizio senza incarico o con incarico di studio e del personale dirigenziale in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o aspettativa. Gli incarichi conferiti a copertura dei posti dirigenziali di cui al primo periodo dopo la data ivi indicata e fino alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di diritto alla medesima data di entrata in vigore, con risoluzione dei relativi contratti. Sono fatti salvi i casi per i quali, alla data del 15 ottobre 2015, sia stato avviato il procedimento per il conferimento dell’incarico e, anche dopo la data di entrata in vigore della presente legge, quelli concernenti i posti dirigenziali in enti pubblici nazionali o strutture organizzative istituiti dopo il 31 dicembre 2011, i posti dirigenziali specificamente previsti dalla legge o appartenenti a strutture organizzative oggetto di riordino negli anni 2014 e 2015 con riduzione del numero dei posti e, comunque, gli incarichi conferiti a dirigenti assunti per concorso pubblico bandito prima della data di entrata in vigore della presente legge o da espletare a norma del comma 216, oppure in applicazione delle procedure di mobilità previste dalla legge. In ogni altro caso, in ciascuna amministrazione possono essere conferiti incarichi dirigenziali solo nel rispetto del numero complessivo dei posti resi indisponibili ai sensi del presente comma. ] Comma abrogato dall’ art. 25, comma 4, D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

assunzionali per ciascuna amministrazione pubblica<sup>51</sup>.

Con l'articolo 5 del d.lgs. 75/2017, che va analizzato congiuntamente al Capo IV dello stesso decreto appositamente rubricato come "Lavoro flessibile", si entra nel delicato tema dell'utilizzo delle c.d. "forme di contratto di lavoro flessibile". Le rilevanti modifiche apportate all'articolo 7 del d.lgs. 165/2001 introducono un divieto esplicito per le amministrazioni pubbliche in ordine alla stipula di contratti di collaborazione che siano caratterizzati da *"prestazioni di lavoro esclusivamente personali e continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente, anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro"*. L'intervento normativo in esame esclude inoltre la conversione *ex lege* dei c.d. "co.co.co" in contratti di lavoro subordinato, evidenziando inoltre che il conferimento di incarichi individuali attraverso forme di contratto di lavoro autonomo, rivolto a soggetti esterni in possesso di un particolare livello di specializzazione e di esperienza, è possibile per le pubbliche amministrazioni, solo dopo la verifica dell'impossibilità di utilizzare personale interno *"e in presenza di determinati presupposti di legittimità"*. Tale facoltà viene pertanto esclusa in modo categorico quando si tratti di funzioni di carattere ordinario, arrivando a configurare la nullità dei contratti posti in essere in violazione di tali disposizioni ed andando a determinare una causa di responsabilità amministrativa in capo al dirigente autore di tale condotta illegittima<sup>52</sup>.

Il Capo III del d.lgs. 75/2017 è dedicato ai temi del "reclutamento e delle incompatibilità" (articoli 6, 7, 8); l'articolo 6, in particolare, si occupa della disciplina del reclutamento del personale pubblico che, in base ai comma 1 e 2 dell'articolo 35 del d.lgs. 165/2001, deve

---

<sup>51</sup> Un altro aspetto innovativo in tale materia riguarda le c.d. "Linee di indirizzo per la pianificazione di tali fabbisogni di personale", che come in base al nuovo articolo 6 ter del d.lgs. 165/2001 inserito dal comma 3 dell'articolo 4 del d.lgs. 75/2017, vengono definite con decreti di natura non regolamentare adottati dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, Linee di indirizzo necessarie ad orientare le amministrazioni pubbliche nella predisposizione dei rispettivi piani di fabbisogno di personale, anche con riferimento a fabbisogni prioritari o emergenti di nuove figure e competenze professionali.

<sup>52</sup> Comma 5 bis dell'articolo 7 del d.lgs. 165/2001, ultimo periodo, così come modificato dall'articolo 5 del d.lgs. 75/2017: *"I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente comma sono, altresì responsabili ai sensi dell'articolo 21 del d. lgs. 165/2001 (dedicato alla responsabilità dirigenziale) e ad essi non può essere erogata la*

avvenire attraverso la stipula di un contratto individuale di lavoro o attraverso procedure selettive, oppure mediante avviamento degli iscritti alle liste di collocamento, fermo restando le assunzioni obbligatorie e per chiamata numerica degli iscritti alle liste di collocamento, previa la verifica delle compatibilità della invalidità rispetto alle mansioni da svolgere.

In particolare con la riforma si prevede che le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni, di cui al comma 3 dell'articolo 35 del d. lgs. 165/2001, debbano essere adottate *“nel rispetto dei principi di pubblicità della selezione, ed attraverso meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire, nel rispetto del principio di pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori”*.

Una ulteriore novità di rilievo introdotta dal d.lgs. 75/2017<sup>53</sup> riguarda in particolare il tema dei candidati che siano risultati idonei a seguito dell'espletamento di prove concorsuali, dando vita a situazioni che in passato hanno creato aspettative non sempre soddisfatte dalle pubbliche amministrazioni, in considerazione dell'alto numero di soggetti idonei inseriti in tali graduatorie. Tale problematica è legata sia a ragioni di disponibilità di posti in organico, che a questioni di natura finanziaria legate al rispetto di vincoli assunzionali imposti dalle normative vigenti. In tale ambito, la nuova disposizione introdotta prevede la facoltà per le amministrazioni pubbliche di inserire nel bando di concorso un limite non superiore al 20 per cento dei posti messi a concorso, in relazione all'eventuale numero di candidati risultati idonei, al fine di evitare il ripetersi di una situazione che vede attualmente circa centocinquantamila<sup>54</sup>

---

*retribuzione di risultato.*

<sup>53</sup> D.Lgs. 25-5-2017 n. 75 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

Art. 6. Modifiche all'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. All'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 3, dopo la lettera e) sono aggiunte le seguenti: «e-bis) facoltà, per ciascuna amministrazione, di limitare nel bando il numero degli eventuali idonei in misura non superiore al venti per cento dei posti messi a concorso, con arrotondamento all'unità superiore, fermo restando quanto previsto dall'articolo 400, comma 15, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 e dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59;

<sup>54</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione pubblica.

<<http://www.monitoraggiograduatorie.gov.it>>, (29 giugno 2017).

Riepilogo amministrazioni ed enti rilevati al 31 dicembre 2015

Totale graduatorie:	16269
Totale Posti Banditi:	38449
Totale Vincitori Assunti:	33703
Totale Idonei Assunti:	39346
Vincitori da assumere:	4100

candidati risultati idonei a fronte dei concorsi pubblici espletati negli ultimi anni<sup>55</sup>.

Per quanto riguarda il titolo di dottore di ricerca, per il quale la disciplina precedente non prevedeva alcuna rilevanza in sede concorsuale, viene ora prevista la possibilità per le amministrazioni pubbliche di richiederlo e di poterlo valutare in casi specifici, nei casi in cui l'amministrazione sia alla ricerca di particolari professionalità<sup>56</sup>.

Un ulteriore aspetto rilevante della riforma, che potrebbe aprire scenari che conducano a nuove assunzioni nel pubblico impiego, riguarda la possibilità per le amministrazioni pubbliche di avviare procedure concorsuali a seguito dell'adozione del piano triennale dei fabbisogni di personale e nel rispetto del limite massimo complessivo del 50 per cento delle risorse finanziarie disponibili in materia di capacità assunzionale, nonché delle norme sul contenimento della spesa sul personale. La riserva di posti in oggetto viene disposta nel limite massimo del 40 per cento di quelli banditi, in favore di coloro che alla data di pubblicazione del bando abbiano avuto un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato presso l'amministrazione che adotta il relativo bando di concorso<sup>57</sup>.

In tema di svolgimento delle prove concorsuali e di valutazione dei titoli, si segnala inoltre la possibilità per il Dipartimento della funzione pubblica di avvalersi dell'Associazione Formez PA e della Commissione per l'attuazione del Progetto di Riqualficazione delle Pubbliche Amministrazioni (RIPAM), al fine di adottare le linee guida di indirizzo amministrativo sullo svolgimento dei concorsi pubblici. Le pubbliche amministrazioni dovranno seguire le soluzioni migliori già sperimentate sia a livello nazionale che internazionale quando si tratti di andare a

---

**Idonei eventuale assunzione: 150329**

<sup>55</sup> Allo stato attuale, le graduatorie esistenti risultano prorogate fino al 31 dicembre 2017. Il riferimento normativo vigente sul tema della validità delle graduatorie dei concorsi pubblici è il seguente: decreto legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni.)

Articolo 4 (Disposizioni urgenti in tema di immissione in servizio di idonei e vincitori di concorsi, nonché di limitazioni a proroghe di contratti e all'uso del lavoro flessibile nel pubblico impiego)

“comma 4. L'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni, è prorogata fino al 31 dicembre 2017”.

<sup>56</sup> D.Lgs. 25-5-2017 n. 75 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

Art. 6. Modifiche all'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

1. All'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 3, dopo la lettera e) sono aggiunte le seguenti:omissis

e-ter) possibilità di richiedere, tra i requisiti previsti per specifici profili o livelli di inquadramento, il possesso del titolo di dottore di ricerca, che deve comunque essere valutato, ove pertinente, tra i titoli rilevanti ai fini del concorso.»;omissis

selezionare nuovo personale, con la precisazione che in merito al personale operante nel comparto della Sanità, le linee guida per le prove concorsuali e la valutazione dei titoli del personale tecnico e professionale, anche di categoria dirigenziale, da impiegare nel Servizio sanitario nazionale sono adottate di concerto con il Ministero della salute<sup>58</sup>.

L'articolo 7 del d. lgs. 75/2017 modifica il comma 1 dell'articolo 37 del d.lgs. 165/2001 al fine di prevedere espressamente nei bandi di concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni, accanto all'accertamento della capacità di utilizzo delle applicazioni informatiche più recenti, anche il requisito della conoscenza della lingua inglese, innovando pertanto la disposizione precedente che lasciava all'amministrazione che adottava il bando la possibilità di indicare la lingua straniera come requisito di partecipazione al concorso. Si precisa che la norma in questione consente comunque all'amministrazione di richiedere la conoscenza anche di altre lingue straniere diverse dall'inglese, qualora il profilo professionale indicato nel bando richieda espressamente il possesso di tale requisito.

L'articolo 8 del d.lgs. 75/2017 apporta modifiche alla disciplina relativa al conferimento di incarichi affidati a dipendenti pubblici, oltre che ai collaboratori e ai consulenti esterni, intervenendo sulle previsioni contenute nell'articolo 53 (Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi) del d. lgs. 165/2001. Nell'ambito dell'applicazione della norma suddetta si sono registrati casi che hanno richiesto indagini accurate da parte delle autorità competenti al fine di "stanare" soggetti che operavano illegittimamente con il c. d. "doppio incarico", da un lato come dipendenti pubblici, dall'altro come liberi professionisti in rapporto professionale con le amministrazioni pubbliche, percependo talvolta compensi non dovuti, a fronte dell'aver omissis le dovute dichiarazioni all'atto della firma del contratto di lavoro nel pubblico impiego,

---

<sup>57</sup> D. lgs. 165/2001, articolo 35, comma 3 bis come modificato dall'articolo 6, comma 1, lettera c) del D. lgs. 75/2012.

<sup>58</sup> Articolo 35, comma 5.2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'articolo 6, comma 1, lettera e) del d. lgs. 75/2017. omissis

1. All'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:

5.2. Il Dipartimento della funzione pubblica, anche avvalendosi dell'Associazione Foromez PA e della Commissione RIPAM, elabora, previo accordo in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997, linee guida di indirizzo amministrativo sullo svolgimento delle prove concorsuali e sulla valutazione dei titoli, ispirate alle migliori pratiche a livello nazionale e internazionale in materia di reclutamento del personale, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, vigente in materia. Le linee guida per le prove concorsuali e la valutazione dei titoli del personale sanitario, tecnico e professionale, anche dirigente, del Servizio sanitario nazionale sono adottate di concerto con il Ministero della salute.».

e di conseguenza senza ottenere la preventiva autorizzazione.<sup>59</sup>.

Le novità riguardano in particolare la fase della comunicazione che ciascuna amministrazione pubblica è tenuta ad inviare al Dipartimento per la funzione pubblica ogni qualvolta vi sia un'attribuzione di incarichi ai propri dipendenti (anche se a titolo gratuito), prevedendo che tale comunicazione avvenga entro 15 giorni ed esclusivamente per via telematica, con l'indicazione dell'oggetto dell'incarico e del compenso lordo ove previsto<sup>60</sup>.

L'articolo 9 del d. lgs. 75/2017, attraverso le modifiche introdotte all'articolo 36 del d.lgs 165/2001, da un lato opera una regolamentazione delle forme di contratto di lavoro flessibile, nel tentativo di instaurare un punto di incontro con la riforma del mercato del lavoro che ha riguardato il settore privato attraverso il c. d. "Jobs Act" (d.lgs. 81/2015), dall'altro mira ad arginare il fenomeno del precariato che anche nel pubblico impiego ha assunto dimensioni rilevanti. L'intervento normativo in esame va a specificare che le pubbliche amministrazioni, pur nella considerazione che la norma di riferimento, per far fronte alle esigenze di personale nel pubblico impiego a carattere ordinario, utilizza il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e con esso le modalità previste dall'istituto del concorso pubblico ai fini dell'accesso nella pubblica amministrazione<sup>61</sup>, dovranno utilizzare forme di contratto di lavoro

---

<sup>59</sup> LETTERA43, *Pubblico impiego, 3.300 con il doppio lavoro*, < <http://www.lettera43.it>>, (27 novembre 2011). La legge che disciplina «le incompatibilità, il cumulo degli impieghi e gli incarichi» consente ai dipendenti pubblici di eseguire attività professionali al di fuori dell'orario di lavoro, «purché lo svolgimento del lavoro venga preventivamente portato a conoscenza della Pubblica amministrazione di appartenenza ai fini della valutazione della sussistenza di situazioni di incompatibilità o di conflitto d'interesse con la stessa». Sono 3.300 gli impiegati e i funzionari pubblici che svolgono il doppio lavoro senza aver ottenuto l'autorizzazione, causando un grave danno all'erario. Lo rivela un'inchiesta pubblicata dal Corriere della Sera il 27 dicembre 2011, un danno all'erario da 55 milioni di euro. La cifra comprende i dipendenti pubblici scoperti dalla Guardia di Finanza e dagli ispettori della Funzione pubblica negli ultimi tre anni.

I doppi lavori sono di ogni tipo, ed è proprio questo il nodo che ha evidentemente impedito a queste migliaia di persone di chiedere l'autorizzazione. Nel dossier gli analisti della Finanza hanno sottolineato come «non sia possibile stereotipare il profilo del dipendente pubblico che viola queste norme, perché si va dai lavoratori con bassa qualifica fino a dirigenti con posizioni apicali», ma hanno chiarito che «i doppi lavori esercitati sono dei più eterogenei, spaziando dai lavori più umili alle alte consulenze professionali e tecniche prestate in cambio di laute retribuzioni.

<sup>60</sup> D. lgs. 165/2001, articolo 53, comma 12, come modificato dall'articolo 8, comma 1 del d. lgs. 75/2017.

Le amministrazioni pubbliche sono tenute a comunicare al Dipartimento per la funzione pubblica la situazione relativa a tutti gli incarichi da queste conferiti o autorizzati a qualsiasi titolo, devono inoltre pubblicare, al fine di consentire l'accesso al pubblico implementando le proprie banche dati in formato digitale standard aperto gli elenchi dei propri consulenti corredando tali informazioni con oggetto, durata e compenso dell'incarico, con l'attestazione di aver verificato che non vi siano situazioni di conflitto di interessi nemmeno a livello potenziale, per consentire al Dipartimento della funzione pubblica entro il 31 dicembre di ogni anno di trasmettere alla Corte dei Conti l'elenco delle amministrazioni che non si sono adeguate in tutto o in parte a tali indicazioni o che abbiano omesso di effettuare la comunicazione prevista relativamente all'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti a cui hanno affidato incarichi di consulenza.

<sup>61</sup> Costituzione della Repubblica italiana. Sezione II - La Pubblica Amministrazione.

Articolo 97. omissis

*Agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.*

di natura flessibile solo a carattere temporaneo o in casi eccezionali, ribadendo che le sole forme contrattuali flessibili utilizzabili sono quelle relative al lavoro subordinato a tempo determinato<sup>62</sup> e alla somministrazione di lavoro a tempo determinato<sup>63</sup>, nel rispetto delle procedure di reclutamento previste all'articolo 35 del d. lgs. 165/2001<sup>64</sup>, con la previsione espressa della nullità dei contratti di lavoro adottati in violazione dell'articolo 36, lettera f) del d.lgs. 165/2001 e con la configurazione dell'ipotesi di danno erariale per i dirigenti responsabili dell'adozione di tali atti, nonché con le conseguenze che ne derivano in sede di valutazione della performance degli stessi.<sup>65</sup>

L'articolo 10 del d. lgs. 75/2017 interviene con disposizioni di grande rilevanza sia sul piano organizzativo che sociale, al fine di dare un nuovo impulso alle c.d. "misure a sostegno della disabilità", ridefinendo alcune fasi già previste nel testo unico del 2001 .

Le novità riguardano l'introduzione di tre nuovi articoli successivi all'articolo 39 del d.lgs. 165/2001, che già prevedeva l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di procedere ad assunzioni in favore di soggetti con disabilità .<sup>66</sup> Con l'articolo 39 bis in particolare, viene istituita presso il Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri la "Consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità", mentre all'articolo 39 ter si prevede l'introduzione della figura del "responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità" in ogni amministrazione pubblica in

---

<sup>62</sup> Per la cui disciplina si veda l'articolo 19 e seguenti del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81.

<sup>63</sup> Per la cui disciplina si veda l'articolo 30 e seguenti del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81.

Fermo restando le forme contrattuali previste nel codice civile, nonché da altre disposizioni che disciplinano i rapporti di lavoro nelle imprese in quanto applicabili nella pubblica amministrazione.

<sup>64</sup> Articolo 36 d. lgs. 165/2001, comma 2 bis introdotto dall'articolo 9, comma 1, lettera c) del d. lgs. 25 maggio 2017, n. 75.2 bis. *I rinvii operati dal decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, ai contratti collettivi devono intendersi riferiti, per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche, ai contratti collettivi nazionali stipulati dall'ARAN.*

<sup>65</sup> Con le precisazioni espresse al comma 5 quinquies dell'articolo 36 del d.lgs. 165/2001, come inserito dall'articolo 9, comma 1, lettera f) del d. lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

*«5-quinquies. Il presente articolo, fatto salvo il comma 5, non si applica al reclutamento del personale docente, educativo e amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA), a tempo determinato presso le istituzioni scolastiche ed educative statali e degli enti locali, le istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica. Per gli enti di ricerca pubblici di cui agli articoli 1, comma 1, e 19, comma 4, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, rimane fermo quanto stabilito dal medesimo decreto.».*

<sup>66</sup> D. lgs. 165/2001.

Articolo 39 Assunzioni obbligatorie delle categorie protette e tirocinio per portatori di handicap.

1. Le amministrazioni pubbliche promuovono o propongono programmi di assunzioni per portatori di handicap ai sensi dell'articolo 11 della legge 12 marzo 1999, n. 68, sulla base delle direttive impartite dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, cui confluisce il Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 45, comma 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 con le decorrenze previste dall'articolo 10, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303.

cui operino più di 200 dipendenti. Tale figura avrà il compito di supportare i soggetti con disabilità a trovare gli strumenti idonei a tutelare la loro condizione all'interno della pubblica amministrazione, nonché quello di mantenere i rapporti con il centro per l'impiego territorialmente competente per l'inserimento di lavoratori disabili<sup>67</sup> e verificare il relativo processo di inserimento, nel rispetto degli obblighi introdotti nell'ordinamento dalla legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili), il cui monitoraggio viene espressamente disciplinato dall'articolo 39 quater.

L'articolo 11 del d. lgs. 75/2017 interviene in materia di contrattazione collettiva ed integrativa apportando modifiche all'articolo 40 del d. lgs. 165/2001, in ordine alle fonti che disciplinano il rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.<sup>68</sup> Da esso si rileva, come peraltro già visto nell'analisi dell'articolo 1 del d. lgs. 75/2017, la possibilità dell'effetto derogatorio della fonte contrattuale rispetto a quella normativa, di regolamento o statuto, riequilibrando i rapporti tra la fonte di natura legislativa e quella contrattuale, operando in favore di quest'ultima. Viene così dato seguito a quanto emerso nell'accordo del 30 novembre 2016 siglato tra il Governo e le Organizzazioni sindacali sul tema del rinnovo dei contratti

---

<sup>67</sup> D. Lgs. 9 luglio 2003, n. 216, Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

Articolo 1. Oggetto.

1. Il presente decreto reca le disposizioni relative all'attuazione della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione, dalle convinzioni personali, dagli handicap, dall'età e dall'orientamento sessuale, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro, disponendo le misure necessarie affinché tali fattori non siano causa di discriminazione, in un'ottica che tenga conto anche del diverso impatto che le stesse forme di discriminazione possono avere su donne e uomini.

omissis

Articolo 3, comma 3 bis

3-bis. Al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento delle persone con disabilità, i datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti ad adottare accomodamenti ragionevoli, come definiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18, nei luoghi di lavoro, per garantire alle persone con disabilità la piena eguaglianza con gli altri lavoratori. I datori di lavoro pubblici devono provvedere all'attuazione del presente comma senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. Omissis.

<sup>68</sup> D. lgs. 165/2001

Articolo 2 (Fonti) (in ultimo modificato dall'articolo 1, comma 1, lett. da a) a d), del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

Omissis

2. I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano o che abbiano introdotto discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate nelle materie affidate alla contrattazione collettiva ai sensi dell'articolo 40, comma 1, e nel rispetto dei principi stabiliti dal presente decreto, da successivi contratti o accordi collettivi nazionali e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili.

pubblici.<sup>69</sup>

Al secondo periodo del comma 1 dell'articolo 40 del d. lgs. 165/2001, si registra un intervento in ordine alla definizione dei limiti della fonte contrattuale, dalla quale vengono espressamente escluse le materie: "organizzazione degli uffici", quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9 del d. lgs. 165/2001<sup>70</sup> e quelle riguardanti le prerogative dirigenziali, comprese le materie del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali. Sono altresì escluse le materie di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, in tema di contenimento, razionalizzazione e controllo della spesa per il settore del pubblico impiego, nonché gli interventi in tema di miglioramento dell'efficienza, produttività e riorganizzazione dello stesso settore pubblico,<sup>71</sup> che, in quanto aspetti considerati di "macro

---

Omissis

<sup>69</sup> Accordo 30 novembre 2016, <<http://www.funzionepubblica.gov.it>>, governo italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, Prot. n. 188, 2 dicembre 2016.

omissis

1. Relazioni sindacali

a) Il Governo, nell'esercizio della delega di cui all'articolo 17 della legge 124 del 2015, si impegna alla definizione di un intervento legislativo volto a promuovere il riequilibrio, a favore della contrattazione, del rapporto tra le fonti che disciplinano il rapporto di lavoro per i dipendenti di tutti i settori, aree e comparti di contrattazione, per una ripartizione efficace ed equa delle materie di competenza e degli ambiti di azione della legge e del contratto. A tal fine il Governo si impegna a rivedere gli ambiti di competenza, rispettivamente, della legge e della contrattazione, privilegiando la fonte contrattuale quale luogo naturale per la disciplina del rapporto di lavoro, dei diritti e delle garanzie dei lavoratori, nonché degli aspetti organizzativi a questi direttamente pertinenti;

b) le parti si impegnano, altresì, ad individuare ulteriori ambiti di esercizio della partecipazione sindacale per nuove e piene relazioni sindacali, definiti dai contratti collettivi;

c) in particolare, al fine di favorire tali relazioni, il Governo si impegna, a riformare l'articolo 40, comma 3 ter, del D.lgs. 165/2001 vincolando il ricorso all'atto unilaterale motivato delle amministrazioni, dopo aver esperito tutte le procedure negoziali e nel rispetto della correttezza dei rapporti tra le parti, limitatamente ai casi nei quali il perdurare dello stallo nelle trattative, per un periodo di tempo che sarà definito dai contratti collettivi, determini un pregiudizio economico all'azione amministrativa. I contratti collettivi determineranno la durata massima della vigenza dell'atto unilaterale.

omissis

<sup>70</sup> D. lgs. 165/2001, Articolo 9 Partecipazione sindacale (Art. 10 del d.lgs n. 29 del 1993, come sostituito dall'art. 6 del d.lgs n. 80 del 1998).

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, i contratti collettivi nazionali disciplinano le modalità e gli istituti della partecipazione.

<sup>71</sup> Legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale.)

Omissis

c) prevedere l'affidamento delle controversie di lavoro riguardanti i pubblici dipendenti, cui si applica la disciplina di cui al presente articolo, escluse le controversie riguardanti il personale di cui alla lettera e) e le materie di cui ai numeri da 1) a 7) della presente lettera, alla giurisdizione del giudice ordinario secondo le disposizioni che regolano il processo del lavoro, a partire dal terzo anno successivo alla emanazione del decreto legislativo e comunque non prima del compimento della fase transitoria di cui alla lettera a); la procedibilità del ricorso giurisdizionale resta subordinata all'esperimento di un tentativo di conciliazione, che, in caso di esito positivo, si definisce mediante verbale costituente titolo esecutivo. Sono regolate con legge, ovvero, sulla base della legge o nell'ambito dei principi dalla stessa posti, con atti normativi o amministrativi, le seguenti materie:

1) le responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento di procedure amministrative;

2) gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi;

3) i principi fondamentali di organizzazione degli uffici;

4) i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro;

5) i ruoli e le dotazioni organiche nonché la loro consistenza complessiva. Le dotazioni complessive di ciascuna

organizzazione”, restano soggetti a regole pubblicitiche<sup>72</sup>.

Con il Capo VII del d.lgs. 75/2017 si entra nella parte della riforma del pubblico impiego dedicata all'istituto della “responsabilità disciplinare” dei dipendenti pubblici, intervenendo sugli articoli che vanno dal 55 al 55 octies del d. lgs. 165/2001. Le norme cui si fa riferimento in questo specifico ambito vengono considerate quali imperative “ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339<sup>73</sup> e 1419 del codice civile”, in quanto norme la cui previsione nei contratti collettivi comporta la nullità di eventuali clausole di contenuto ad esse contrarie.<sup>74</sup>

Va ricordato che quello della responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici è un ambito nel quale il Governo ha già adottato il decreto legislativo n. 116/2016, noto all'opinione pubblica come il provvedimento rivolto a sanzionare i c.d. “furbetti del cartellino”, intervento normativo avvenuto in un momento precedente all'attuazione della c.d. “riforma Madia”, in presenza pertanto della sola legge delega n. 124/2015 che, come visto in precedenza, è stata oggetto in alcune sue parti di una dichiarazione di incostituzionalità, disposta attraverso la sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016.

Va precisato che il d.lgs. n. 116/2016 è stato investito solo incidentalmente dalla dichiarazione di incostituzionalità resa con tale sentenza n. 251/2016, in quanto, come sottolineato dalla Corte, l'incostituzionalità si riferisce unicamente alle disposizioni contenute nella legge delega e non ai decreti attuativi della stessa.<sup>75</sup> Lo scenario precedente all'adozione del d. lgs. 75/2017 restituiva pertanto un quadro normativo nel quale il d. lgs. 116/2016, seppur non investito

---

qualifica sono definite previa informazione alle organizzazioni sindacali interessate maggiormente rappresentative sul piano nazionale;

6) la garanzia della libertà di insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca;

7) la disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l'impiego pubblico ed altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici; Omissis.

<sup>72</sup> Estratto da Scheda di analisi e commento ai decreti legislativi n. 74/2017 e 75/2017, *Rapporto tra legge e contratto*, CISL Funzione pubblica, <<https://www.cisl.it>>.

<sup>73</sup> Codice Civile

Articolo 1339. Inserzione automatica di clausole.

Le clausole, i prezzi di beni o di servizi, imposti dalla legge, sono di diritto inseriti nel contratto, anche in sostituzione delle clausole difformi apposte dalle parti [c.c. 1419, 1679, 1815, 1932, 2066, 2077, 2554, 2936].

<sup>74</sup> Estratto da Scheda di analisi e commento ai decreti legislativi n. 74/2017 e 75/2017, *Responsabilità disciplinare*, CISL Funzione pubblica, <<https://www.cisl.it>>.

<sup>75</sup> L'articolo 17, comma 1, lettera s) della Legge 124/2015 è il seguente:

“s) introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare”.

direttamente dalla dichiarazione di incostituzionalità sopra indicata, era stato comunque stato adottato sulla base di una legge delega censurata in questo specifico ambito dalla Corte, alimentando dubbi circa la certezza del diritto applicabile ai procedimenti disciplinari adottati nell'arco temporale che va dall'entrata in vigore del d. lgs. 116/2016 alla sentenza della Consulta n. 251/2016. Quello della responsabilità disciplinare dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche è dunque un contesto che richiedeva, per le ragioni appena esposte, un ulteriore intervento normativo finalizzato a chiarire alcuni aspetti procedurali legati ai contenziosi in atto, nonché a disciplinare fattispecie nuove che potrebbero verificarsi in futuro in tale specifico ambito. Si è giunti così all'adozione del decreto legislativo 20 luglio 2017, n. 118, contenente disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, in materia di licenziamento disciplinare nel settore del pubblico impiego.

Ripercorrendo gli articoli che vanno dal 12 al 17 del d. lgs. 75/2017, si riscontrano i punti chiave della nuova impostazione attribuita alla responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici, con la specificazione che la violazione delle disposizioni in materia di procedimento e sanzioni disciplinari vanno a configurare un illecito a sé stante per coloro che sono tenuti a darne corretta applicazione. Si interviene in particolare sul procedimento disciplinare relativo alla tipologia di sanzioni che non possono essere irrogate direttamente dal responsabile della struttura in cui operi il dipendente pubblico autore di una condotta illecita, dunque per sanzioni che sulla base della gravità sono collocabili al di sopra del rimprovero verbale, stabilendo peraltro una nuova cronologia temporale delle fasi del procedimento disciplinare che si sviluppa in un periodo compreso tra i 10 e i 120 giorni e che, in base all'articolo 55 bis, come modificato dall'articolo 13 del d. lgs. 75/2017, è così riassumibile:

- il responsabile della struttura presso cui presta servizio il dipendente segnala immediatamente, e **comunque entro dieci giorni**, all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari i fatti ritenuti di rilevanza disciplinare di cui abbia avuto conoscenza;
- l'Ufficio competente per i procedimenti disciplinari, con immediatezza e **comunque non oltre trenta giorni** decorrenti dal ricevimento della predetta segnalazione,

ovvero dal momento in cui abbia altrimenti avuto piena conoscenza dei fatti ritenuti di rilevanza disciplinare, provvede alla contestazione scritta dell'addebito e convoca l'interessato, con un preavviso di almeno venti giorni, per l'audizione in contraddittorio a sua difesa;

- l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari conclude il procedimento, con l'atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione, **entro centoventi giorni** dalla contestazione dell'addebito;

Un ulteriore passaggio particolarmente significativo riguarda la previsione contenuta nei nuovi commi 9 bis<sup>76</sup> e 9 ter<sup>77</sup> dell'articolo 55 bis del d. lgs. 165/2001, in base ai quali l'eventuale violazione dei c.d. "vizi del procedimento disciplinare" non comportano la decadenza dell'azione disciplinare, né l'invalidità degli atti e della relativa sanzione irrogata al dipendente pubblico autore di un illecito, purchè non risulti irrimediabilmente compromesso il diritto di difesa di tale soggetto e le modalità di esercizio dell'azione disciplinare risultino compatibili con il principio di tempestività della stessa<sup>78</sup>.

Attraverso l'articolo 14 del d. lgs. 75/2017 che interviene sull'articolo 55 ter del d. lgs. 165/2001, si rilevano alcune disposizioni di particolare interesse, da un lato la possibilità in capo all'amministrazione pubblica di procedere alla riattivazione di un procedimento disciplinare nel frattempo sospeso "qualora l'amministrazione giunga in possesso di elementi nuovi, sufficienti per concludere il procedimento, ivi incluso un provvedimento giurisdizionale non definitivo", dall'altro si introduce la possibilità di riaprire un procedimento disciplinare, "mediante rinnovo della contestazione di addebito", entro 60 giorni dall'adozione di una

---

<sup>76</sup>D. lgs. 165/2001

Articolo 55 bis

Omissis

9-bis. Sono nulle le disposizioni di regolamento, le clausole contrattuali o le disposizioni interne, comunque qualificate, che prevedano per l'irrogazione di sanzioni disciplinari requisiti formali o procedurali ulteriori rispetto a quelli indicati nel presente articolo o che comunque aggravino il procedimento disciplinare.

<sup>77</sup> D. lgs. 165/2001

Articolo 55 bis

9-ter. La violazione dei termini e delle disposizioni sul procedimento disciplinare previste dagli articoli da 55 a 55-quater, fatta salva l'eventuale responsabilità del dipendente cui essa sia imputabile, non determina la decadenza dall'azione disciplinare né l'invalidità degli atti e della sanzione irrogata, purché non risulti irrimediabilmente compromesso il diritto di difesa del dipendente, e le modalità di esercizio dell'azione disciplinare, anche in ragione della natura degli accertamenti svolti nel caso concreto, risultino comunque compatibili con il principio di tempestività. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 55-quater, commi 3-bis e 3-ter, sono da considerarsi perentori il termine per la contestazione dell'addebito e il termine per la conclusione del procedimento.

sentenza passata in giudicato che disponga l'annullamento della sanzione disciplinare a causa della violazione del principio di proporzionalità, tramite l'attivazione di un procedimento disciplinare per il quale viene disposta una "integrale nuova decorrenza dei termini per la conclusione dello stesso".

L'articolo 15 del d. lgs. 75/2017 interviene sull'articolo 55 quater del d. lgs. 165/2001 disponendo una integrazione delle fattispecie che possono condurre all'applicazione del "licenziamento disciplinare" e che sono così riassumibili:

- gravi o reiterate violazioni dei codici di comportamento;
- commissione dolosa o gravemente colposa dell'infrazione relativa al mancato esercizio o la decadenza dall'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare, inclusa la segnalazione di cui all'articolo 55-bis;
- la reiterata violazione di obblighi concernenti la prestazione lavorativa;
- insufficiente rendimento dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa e rilevato dalla costante valutazione negativa della performance del dipendente per ciascun anno dell'ultimo triennio;
- la precisazione, in base al nuovo comma 3 dell'articolo 55 quater del d. lgs. 165/2001, che la "falsa attestazione della presenza in servizio"<sup>79</sup>, accertata in flagranza o mediante strumenti di sorveglianza e per la quale opera la sospensione dal servizio entro 48 ore e la conclusione del procedimento disciplinare entro 30 giorni, rientra in tutte le fattispecie accertabili in flagranza che possono condurre al licenziamento disciplinare del dipendente autore di tale illecito, comportando tra le altre conseguenze anche il "danno d'immagine" nei confronti dell'amministrazione in cui tale dipendente opera, in base alla nuova formulazione del comma 2 dell'articolo 55 quinquies del d. lgs.

---

<sup>78</sup> Vedi nota n. 45.

<sup>79</sup> D. lgs. 165/2001

Articolo 55 quater . Licenziamento disciplinare

Omissis

1-bis. Costituisce falsa attestazione della presenza in servizio qualunque modalità fraudolenta posta in essere, anche avvalendosi di terzi, per far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l'amministrazione presso la quale il dipendente presta attività lavorativa circa il rispetto dell'orario di lavoro dello stesso. Della violazione risponde anche chi abbia agevolato con la propria condotta attiva o omissiva la condotta fraudolenta.

Da rilevare che in tema di falsa attestazione della presenza in servizio, il d. lgs. 118/2017<sup>80</sup> ha disposto che, qualora tale situazione sia accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze, viene comminata l'immediata sospensione cautelare senza stipendio del dipendente ad opera del responsabile della struttura in cui il lavoratore autore di tale condotta presta servizio e adottato un provvedimento motivato, in via immediata e comunque entro 48 ore dalla conoscenza dei fatti.

L'articolo 16 del d. lgs. 75/2017 introduce un nuovo comma 3 bis all'articolo 55 quater del d. lgs. 165/2001, rispondendo all'Intesa stipulata il 30 novembre 2016 tra il Governo e le organizzazioni sindacali nella parte in cui sollecita un intervento per contrastare episodi di assenza anomala dal servizio da parte dei c. d. "furbetti del week end", al fine di evitare che ci siano dipendenti pubblici che adottino *"ripetute e ingiustificate assenze dal servizio in continuità con le giornate festive e di riposo settimanale, nonché in periodi in cui sia necessario assicurare continuità nell'erogazione dei servizi ai cittadini"*. Si dispone pertanto che nei contratti collettivi nazionali vengano individuate le condotte e fissate le relative sanzioni disciplinari per i dipendenti autori di tale ingiustificata condotta.

Strettamente legato al tema della responsabilità disciplinare è l'intervento operato attraverso l'articolo 21 del d. lgs. 75/2017, il quale dispone modifiche all'articolo 63 del d. lgs. 165/2001 dedicato alle controversie relative ai rapporti di lavoro nel pubblico impiego devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro e, in particolare al caso del c.d. "licenziamento illegittimo", in presenza del quale il giudice, attraverso la sentenza con cui

---

omissis

<sup>80</sup> Il personale.it, Risorse umane negli enti locali, Licenziamento disciplinare: pubblicato in GU il decreto correttivo, ><http://www.ilpersonale.it>>, (7 agosto 2017).

Decreto legislativo 20 luglio 2017, n. 118, contenente disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, recante modifiche all'articolo 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera s), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di licenziamento disciplinare nel settore del pubblico impiego.

“annulla o dichiara nullo il licenziamento”, dispone altresì la condanna dell'amministrazione alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, oltre al pagamento di un'indennità risarcitoria<sup>81</sup>, andando a chiarire uno dei punti più controversi della riforma della pubblica amministrazione in esame, consistente appunto nella possibilità o meno di reintegro nel posto di lavoro del dipendente pubblico a seguito di un licenziamento considerato illegittimo dal giudice.

In materia di accertamenti medico-legali, assume particolare rilevanza l'articolo 18 del d. lgs. 75/2017 che interviene sull'articolo 55 septies del d.lgs. 165/2001 disponendo, in attuazione della delega contenuta all'articolo 17, comma 1, lettere l) e z), della legge 124/2015 la creazione del c.d. “Polo unico per le visite fiscali” (la cui operatività decorre dal 1° settembre 2017), attribuendo all'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS) la gestione delle visite fiscali dei dipendenti pubblici assenti dal servizio causa malattia, con il conseguente trasferimento in capo all'istituto delle risorse già utilizzate dalle amministrazioni pubbliche per l'esercizio di tali attività di controllo.

L'analisi dei contenuti principali del d. lgs. 75/2017 si conclude con l'esame dell'articolo 20 dedicato al tema del precariato nella pubblica amministrazione. In particolare, si prevede che

---

<sup>81</sup> IL POST, Giornale on line, *Perché si parla di nuovo di articolo 18*, ><http://www.ilpost.it>>, (10 giugno 2016).

L'articolo 18 è una parte di quello che comunemente viene chiamato Statuto dei Lavoratori, e cioè della legge del 20 maggio 1970, numero 300, che contiene l'insieme delle norme «sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro». Si tratta delle regole più importanti a tutela di illeciti e ingiustizie quando si parla di lavoro in Italia e che sono organizzate, nella legge, in diversi “titoli” dedicati a vari temi. L'articolo 18 rientra nel “Titolo II – Della libertà sindacale” e si occupa dei licenziamenti che avvengono senza giusta causa per certe categorie di lavoratori e lavoratrici: indica cioè quali sono i diritti e i limiti per chi viene licenziato in modo illegittimo e che decide di fare richiesta al giudice per ottenere indietro il suo impiego o essere risarcito del danno subito. L'articolo 18 ha subito una sostanziale modifica nel 2012 con la riforma dell'allora ministro del Lavoro Elsa Fornero, sia nella procedura che seguiva immediatamente il licenziamento (riducendo i tempi per rivolgersi al giudice e introducendo una procedura di conciliazione), sia nella giustificazione del licenziamento stesso (discriminatorio, disciplinare, economico): in sostanza, riduceva e rendeva complicata l'applicabilità della tutela del reintegro nella maggior parte dei casi di licenziamento che arrivavano in tribunale.

Sul tema dell'applicazione o meno dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori ai dipendenti pubblici, si segnala l'azione della Corte di Cassazione, Sezione lavoro, la quale è intervenuta recentemente per ben 2 volte per cercare di chiarire questo aspetto, restituendo tuttavia un quadro giuridico di riferimento tutt'altro che definito. In particolare, con la Sentenza n. 24157 del novembre del 2015, la Cassazione ha stabilito l'applicabilità della riforma Fornero e quindi del “Jobs Act”, la nuova riforma del lavoro del 2014 fatta dal governo Renzi, anche ai dipendenti pubblici, mentre in una successiva sentenza, la n. 11868 del giugno 2016, si è espressa in senso contrario, prevedendo quanto segue: “Il licenziamento del personale del pubblico impiego non è disciplinato dalla “legge Fornero” bensì dall'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori”, considerazione del tutto plausibile, dal momento che la riforma del lavoro del 2012 cosiddetta “Fornero” aveva come destinatari i lavoratori del settore privato.

nell'arco temporale 2018 – 2020 vengano adottate misure destinate a superare condizioni di precariato nel pubblico impiego e a ridurre il ricorso a contratti a termine.

Va precisato che le misure di stabilizzazione in esame sono rivolte a coloro che, successivamente alla data di entrata in vigore della legge delega 124/2015, operino presso l'amministrazione che intende procedere alla loro assunzione attraverso un contratto a tempo determinato, siano stati assunti attraverso l'espletamento di procedure concorsuali svolte anche presso altre amministrazioni e che alla data del 31 dicembre 2017 abbiano maturato presso l'amministrazione che intende assumerli, almeno un periodo di tre anni di lavoro, anche non continuativi negli ultimi otto anni. Ecco così che, nel rispetto del piano triennale dei fabbisogni che ogni amministrazione è tenuta obbligatoriamente ad adottare, nonché con la previsione delle coperture finanziarie necessarie ad implementare e sostenere tale operazione, le amministrazioni pubbliche, pur assicurando le garanzie in ordine ad un corretto accesso di personale dall'esterno, nell'arco temporale 2018 – 2020 potranno indire concorsi riservati in misura non superiore al 50 % dei posti disponibili al personale non dirigenziale in possesso di tutti i requisiti sopra indicati<sup>82</sup>. La norma in oggetto contiene infine un esplicito divieto di adottare procedure concorsuali in favore di personale che abbia prestato servizio in uffici di diretta collaborazione a supporto di organi di indirizzo politico-amministrativo a livello ministeriale, o presso gli organi politici delle regioni, nonché per coloro che abbiano svolto incarichi a contratto presso gli enti locali<sup>83</sup>.

---

La legge Fornero effettivamente non prevedeva l'applicazione delle nuove regole agli statali: prevedeva che venisse emanata una norma successiva che estendesse le nuove regole agli statali, ma quella norma non è mai stata adottata.

<sup>82</sup> ILSOLE24ORE, *Al via la riforma della Pa: nuove finestre per l'assunzione dei precari*, <<http://www.ilsole24ore.com>>, (18 MAGGIO 2017).

Viene disegnata una roadmap, che si snoderà tra il 2018 e il 2020, per assorbire chi da tre anni, anche non continuativi, degli ultimi otto è a servizio della P.a. Per loro un doppio canale: chi è entrato per concorso potrà essere assunto direttamente mentre per gli altri ci sarà una riserva (50%) nelle future prove. Ma il Governo sarebbe pronto a includere nelle assunzioni 'extra' nuove fasce di precari, che altrimenti subirebbero una lesione dei diritti. Il decreto Madia aprirebbe finestre per gli 'ex', a cui il contratto è scaduto dopo l'entrata in vigore della legge delega ma prima dell'entrata in vigore del decreto. Si allungherebbe il termine per la maturazione dei requisiti (fine 2017) e aperture si registrano sulla 'ricostruzione' dell'anzianità su amministrazioni diverse. Ci sarebbero spazi per i lavoratori socialmente utili. Gli unici a restare fuori dalle stabilizzazioni dovrebbero essere i lavoratori somministrati, per cui il contratto è stipulato con un'agenzia interinale. Tuttavia sarà loro riconosciuto un punteggio nei concorsi.

<sup>83</sup> D.Lgs. 18-8-2000 n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)

Articolo 90 Uffici di supporto agli organi di direzione politica

1. Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni. omissis

---

Articolo 110 Incarichi a contratto

1. Lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato. Per i posti di qualifica dirigenziale, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi definisce la quota degli stessi attribuibile mediante contratti a tempo determinato, comunque in misura non superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica e, comunque, per almeno una unità. Omissis.

## SEZIONE TERZA

### ***Il sistema di valutazione e di misurazione della performance a seguito degli interventi di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche***

#### **1. La legge delega 124/2015 e i più recenti interventi normativi in materia di misurazione e valutazione della performance dei dipendenti pubblici**

Il decreto legislativo 25 maggio 2017, n.74 (*Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r), della legge 7 agosto 2015, n. 124*) è stato adottato dal governo sulla base di una delega contenuta all'interno della cosiddetta *legge Madia*.

In particolare l'articolo 17, comma 1, lettera r), della legge 124/2015 (*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*) aveva individuato i seguenti principi e criteri direttivi:

- semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e di premialità;
- razionalizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione, anche al fine della migliore valutazione delle politiche;
- sviluppo di sistemi distinti per la misurazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dai singoli dipendenti;
- potenziamento dei processi di valutazione indipendente, del livello di efficienza e qualità dei servizi e delle attività delle amministrazioni pubbliche e degli impatti da queste prodotti, anche mediante il ricorso a standard di riferimento e confronti;
- riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio;
- coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni;
- previsione di forme di semplificazione specifiche per i diversi settori della pubblica amministrazione.

Siamo di fronte ad una delega di portata consistente, destinata ad introdurre alcune importanti novità in materia di misurazione e valutazione della performance all'interno delle amministrazioni pubbliche.

In sede di attuazione il legislatore delegato ha deciso di approvare separatamente un autonomo decreto legislativo interamente dedicato alla riforma del sistema di misurazione e valutazione della performance e un decreto legislativo avente per oggetto il riordino della disciplina del lavoro pubblico<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> D.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 (*Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi*

Il d.lgs 74/2017 provvede alla riformulazione di numerose disposizioni del d.lgs. 150/2009 principalmente all'interno del titolo II (*Misurazione, valutazione e trasparenza della performance*) e del titolo III (*Merito e premi*).

La riforma della disciplina della misurazione e valutazione della performance all'interno delle p.a. aveva già conosciuto due importanti tappe intermedie rappresentate:

- dal d.l. 90/2014 (*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*)<sup>85</sup>, che ha trasferito le funzioni svolte dall'Autorità nazionale Anticorruzione (ANAC) in materia di misurazione e valutazione della performance al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio (DPF) a fronte di un correlativo assorbimento da parte dell'ANAC delle funzioni del DPF afferenti la trasparenza e la prevenzione della corruzione;

- dal d.p.r. 150/2016 (*Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni*), che ha disciplinato le nuove funzioni trasferite in capo al DPF e provveduto al riordino di quelle spettanti agli organismi indipendenti della valutazione (OIV) e alla modifica delle modalità di scelta dei suoi componenti.

## **MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE NELLE P.A.**

Il sistema di misurazione e valutazione della performance è stato introdotto nel nostro ordinamento dal d.lgs. 150/2009 (*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*).

Il nuovo sistema si propone di assicurare elevati standard qualitativi ed economici del servizio prestato dai dipendenti della p.a. tramite la valorizzazione dei risultati e della performance organizzativa e individuale.

**Viene stabilito che ogni amministrazione è tenuta a dotarsi di un sistema di misurazione e valutazione idoneo a rilevare sia la performance organizzativa che quella individuale dei dipendenti garantendo altresì la massima trasparenza delle informazioni concernenti tali misurazioni e valutazioni.** (art.3, comma 2).

Spetta al nuovo sistema l'individuazione delle fasi, dei tempi, delle modalità, dei soggetti e delle responsabilità dei nuovi processi di valutazione.

---

degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

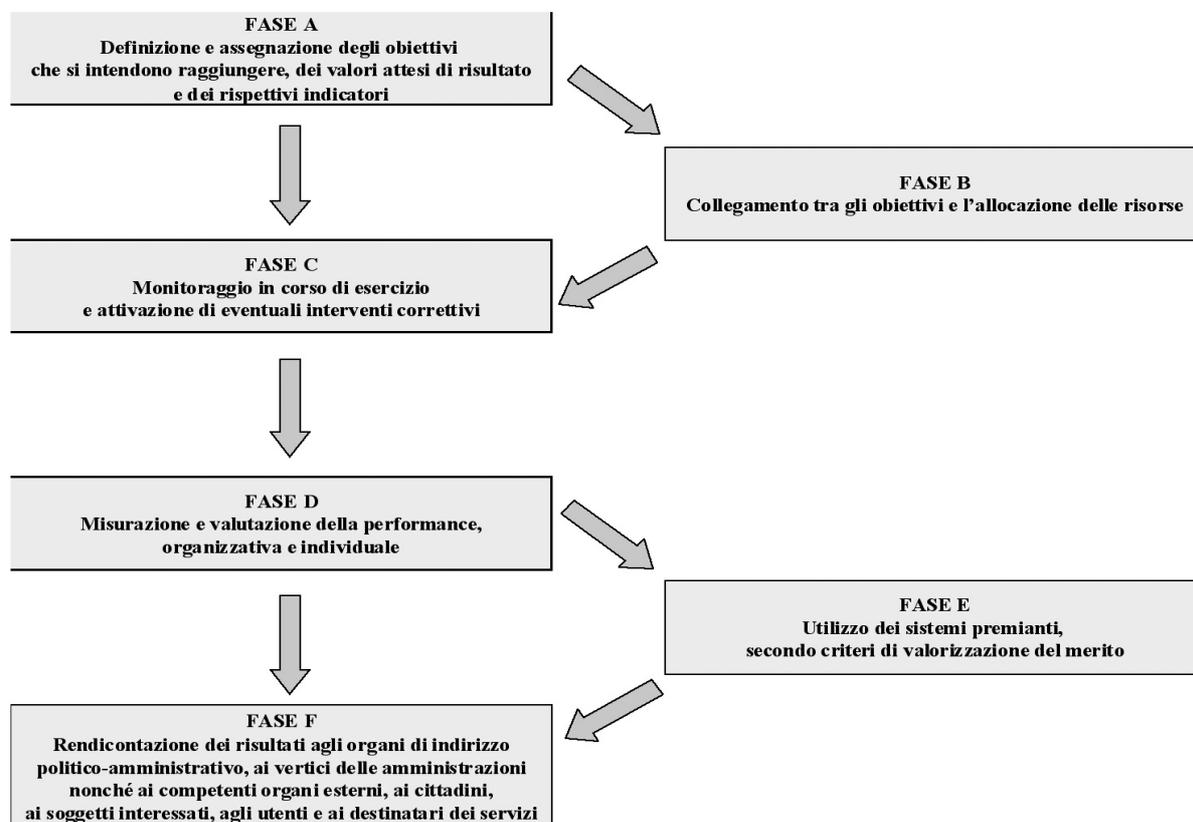
## CICLO DI GESTIONE DELLA PERFORMANCE

In particolare il c.d. ciclo di gestione della performance prevede (art.4, comma 2, del d.lgs. 150/2009):

- a) la definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- b) il collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c) il monitoraggio in corso di esercizio e l'attivazione di eventuali interventi correttivi;
- d) la misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;
- e) l'utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) la rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Il rispetto della nuova disciplina introdotta diventa condizione necessaria per l'erogazione di premi legati al merito ed alla performance (art.3, comma 5).

All'interno della sottostante tabella sono riassunti le diverse fasi del ciclo della performance.



## I DOCUMENTI

Ogni anno le p.a. sono tenute a redigere e a pubblicare due documenti fondamentali:

- il **Piano della performance**, un documento programmatico triennale da adottare entro il 31 gennaio in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori (art.10, comma 1, lett.a);
- la **Relazione sulla performance**, da adottare entro il 30 giugno che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato.

## I SOGGETTI CHE INTERVENGONO NEL PROCESSO DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

Alle varie fasi del ciclo di gestione della performance presiedono:

- gli **Organismi indipendenti di valutazione (OIV)**, uffici interni delle p.a., a cui spetta la misurazione e valutazione della performance organizzativa e la proposta annuale di valutazione dei dirigenti di vertice. La loro istituzione segna il superamento dei servizi di controllo interno;
- un organismo centrale, inizialmente la CIVIT, poi l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e oggi il **Dipartimento della funzione pubblica (DFP)**, a cui compete l'indirizzo e il coordinamento dell'esercizio delle funzioni da parte degli OIV, la garanzia della trasparenza dei sistemi di valutazione e la comparabilità degli indici di andamento gestionale;
- l'organo di indirizzo politico-amministrativo delle singole amministrazioni, che emana le direttive generali verificandone il rispetto e definisce in collaborazione con i vertici dell'amministrazione il Piano e la Relazione della performance;
- i dirigenti di ciascuna amministrazione a cui compete la valutazione del personale assegnato ai fini del riconoscimento dei benefici previsti dalla contrattazione collettiva.

## I PREMI E LA LORO RIMUNERAZIONE CON LE RISORSE VARIABILI

All'interno del d.lgs. 150/2009 il miglioramento delle prestazioni organizzative e individuali dei dipendenti viene perseguita anche attraverso la concessione selettiva di incentivi economici e di carriera e l'esclusione di una loro distribuzione indifferenziata sulla base di automatismi e in assenza di verifiche.

In particolare l'art. 19 del d.lgs. 150/2009 prevedeva<sup>86</sup> l'attribuzione di premi sulla base di tre livelli di una graduatoria stilata in base ai differenti risultati della valutazione dei singoli dipendenti.

Veniva previsto in particolare la distribuzione del personale in differenti livelli di performance in modo tale che:

- il venticinque per cento dei dipendenti venisse collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrispondeva l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;
- l'ulteriore cinquanta per cento dei dipendenti venisse collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrispondeva l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;
- il restante venticinque per cento dei dipendenti venisse collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrispondeva l'attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla performance individuale.

L'art. 6 del d.lgs 141/2011 aveva stabilito che tale differenziazione del sistema premiale si sarebbe applicata a partire dalla contrattazione collettiva successiva a quella relativa al quadriennio 2006-2009.

Il blocco della contrattazione successivo al 2009 ha impedito che la disciplina prevista dal legislatore statale diventasse vincolante per le Regioni, che a loro volta hanno confermato o elaborato autonomi modelli di ripartizione delle risorse finanziarie destinate a premiare i livelli di performance raggiunti dai loro dipendenti<sup>87</sup>.

Il modello di riparto degli incentivi economici imposto dal legislatore statale risulta ormai definitivamente superato in quanto la nuova formulazione del comma 1 dell'art. 19 del

---

<sup>86</sup> Tale disciplina non è stata più riprodotta all'interno della nuova formulazione dell'art.19 del d.lgs.150/2009 a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 13 del d. lgs 74/2017.

<sup>87</sup> Nel frattempo il comma 11 quinquies dell'art. 5 del d.l. 95/2012 (*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*) conv. in legge con mod. dalla legge 135/2012 aveva previsto che:

*"11-quinquies. Ai dirigenti e al personale non dirigenziale che risultano più meritevoli in esito alla valutazione effettuata, comunque non inferiori al 10 per cento della rispettiva totalità dei dipendenti oggetto della valutazione, secondo i criteri di cui ai commi 11 e 11-bis è attribuito un trattamento accessorio maggiorato di un importo compreso, nei limiti delle risorse disponibili ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 1° agosto 2011, n. 141, tra il 10 e il 30 per cento rispetto al trattamento accessorio medio attribuito ai dipendenti appartenenti alle stesse categorie, secondo le modalità stabilite nel sistema di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. La presente*

d.lgs.150/2009 introdotta dal art. 13, comma 1, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74 prevede che il contratto collettivo nazionale, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance ai sensi dell'articolo 40, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165,<sup>88</sup> stabilisca la quota delle risorse destinate a remunerare, rispettivamente, la performance organizzativa e quella individuale e fissi criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi di cui all'articolo 9, comma 1, lettera d), corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati.

Viene meno l'imposizione da parte del legislatore statale di un precostituito sistema di riparto tra i dipendenti delle risorse finanziarie destinate a promuovere all'interno delle p.a. il miglioramento della performance organizzativa e individuale.

Si segnala peraltro che la nuova formulazione del comma 3 bis dell'art. 40 del d. lgs. 165/2001 sembrerebbe porre rimedio a un rilevante problema che la precedente formulazione della disposizione aveva posto.

Il testo della disposizione introdotto nel 2009 prevedeva infatti che la contrattazione decentrata destinasse al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale **una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo** comunque denominato.

Tale disposizione è stata per anni fonte di confusione e ha contribuito ulteriormente al blocco della contrattazione, in quanto la destinazione alla valutazione della performance di una quota superiore al 50% del trattamento economico accessorio complessivo avrebbe determinato l'incapienza della componente stabile<sup>89</sup> del trattamento accessorio.

La nuova formulazione<sup>90</sup> sembra andare nella direzione che è sulla parte variabile del fondo per il trattamento accessorio<sup>91</sup>, che andrà individuata la quota prevalente, non necessariamente maggioritaria, delle risorse destinate alla valutazione della performance.

---

*disposizione si applica ai dirigenti con riferimento alla retribuzione di risultato.*"

88 Tale disposizione recita:

"3-bis. Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dell'articolo 7, comma 5, e dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance, **destinandovi, per l'ottimale perseguimento degli obiettivi organizzativi ed individuali, una quota prevalente delle risorse finalizzate ai trattamenti economici accessori comunque denominati** ai sensi dell'articolo 45, comma 3. **La predetta quota è collegata alle risorse variabili determinate per l'anno di riferimento. La contrattazione collettiva integrativa** si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. I contratti collettivi nazionali definiscono il termine delle sessioni negoziali in sede decentrata. Alla scadenza del termine le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione."

89 La parte stabile delle risorse decentrate finanzia le progressioni orizzontali e le ulteriori indennità di turno, disagio, reperibilità.

90 Ved. nota n. 89

## 2. L'attuazione del d. lgs. 150/2009 da parte delle Regioni

Le Regioni hanno recepito le innovazioni introdotte dal d.lgs.150/2009 utilizzando strumenti normativi differenziati per la loro natura e per i termini temporali della loro adozione.

Anche se il principale motivo che ha compromesso l'efficacia della riforma introdotta è da ravvisare nella impossibilità di attingere a quelle risorse finanziarie che avrebbero dovuto consentire l'erogazione di premi collegati alla valutazione della performance dei dipendenti, anche la disomogeneità del recepimento regionale della normativa statale non ha certo giovato al suo successo.

Il problema si riproporrà rispetto alla adeguazione da parte delle Regioni ai nuovi criteri che la contrattazione statale dovrà definire **per garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati (v. nuova versione dell'art.19 d.lgs. 150/2009 introdotta dall'art.13 comma 1, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74).**

Nella sottostante tabella vengono riportati i principali interventi legislativi regionale in materia di recepimento del d. lgs. 150/2009.

LIGURIA	L.R. 4 DICEMBRE 2009, N. 59 "NORME SUL MODELLO ORGANIZZATIVO E SULLA DIRIGENZA DELLA REGIONE LIGURIA" (DALL'ART.26 ALL' ART.28 BIS)
MARCHE	L.R. 28 DICEMBRE 2010, N. 22 "DISPOSIZIONI REGIONALI IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE E VALUTAZIONE DEL PERSONALE, IN ADEGUAMENTO AL DECRETO LEGISLATIVO 27 OTTOBRE 2009, N. 150, SULL'OTTIMIZZAZIONE DELLA PRODUTTIVITÀ, L'EFFICIENZA E LA TRASPARENZA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (DALL'ART.1 ALL' ART. 3)"
BASILICATA	L.R. 25 OTTOBRE 2010, N. 31 "DISPOSIZIONI DI ADEGUAMENTO DELLA NORMATIVA REGIONALE AL DECRETO LEGISLATIVO 27 OTTOBRE 2009, N. 150. MODIFICA ART. 73 DELLA LEGGE REGIONALE 30 DICEMBRE 2009, N. 42. MODIFICHE DELLA LEGGE REGIONALE 9 FEBBRAIO 2001, N. 7. MODIFICA ART. 10 LEGGE REGIONALE 2 FEBBRAIO 1998, N. 8 E S.M.I." (ART..3)
LOMBARDIA	L.R. 7 LUGLIO 2008, N. 20 "TESTO UNICO DELLE LEGGI REGIONALI IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE E PERSONALE." (ART.30)

TOSCANA	<p><i>LEGGE REGIONALE 8 GENNAIO 2009, N. 1 "TESTO UNICO IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE E ORDINAMENTO DEL PERSONALE (ART.20, COMMA 2, LETT. C). DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE</i></p> <p><i>24 MARZO 2010, N. 33/R (REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE 8 GENNAIO 2009, N. 1 "TESTO UNICO IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE E ORDINAMENTO DEL PERSONALE") (DA ART. 28 TER A ART.28 DECIES)</i></p>
LAZIO	<p><i>L.R. 16 MARZO 2011, n. 1 "NORME IN MATERIA DI OTTIMIZZAZIONE DELLA PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO PUBBLICO E DI EFFICIENZA E TRASPARENZA DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI. MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 18 FEBBRAIO 2002, N. 6(DISCIPLINA DEL SISTEMA ORGANIZZATIVO DELLA GIUNTA E DEL CONSIGLIO E DISPOSIZIONI RELATIVE ALLA DIRIGENZA ED AL PERSONALE REGIONALE) E SUCCESSIVE MODIFICHE" ( DA ART.4 A ART.10)</i></p>
PIEMONTE	<p><i>L.R. 28 LUGLIO 2008, N. 23 DISCIPLINA DELL'ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI REGIONALI E DISPOSIZIONI CONCERNENTI LA DIRIGENZA ED IL PERSONALE. (DA ART.36 BIS A ART.36 SEPTIES)</i></p>
ABRUZZO	<p><i>L.R. 8 APRILE 2011, n. 6 "MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLE PRESTAZIONI DELLE STRUTTURE AMMINISTRATIVE REGIONALI" (DA ART.2 A ART.10)</i></p>
CALABRIA	<p><i>L.R. 3 FEBBRAIO 2012, N. 3 "MISURE IN MATERIA DI OTTIMIZZAZIONE DELLA PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO PUBBLICO E DI EFFICIENZA E TRASPARENZA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE REGIONALE ED ATTUAZIONE NELL'ORDINAMENTO REGIONALE DELLE DISPOSIZIONI DI PRINCIPIO CONTENUTE NEL DECRETO LEGISLATIVO 27 OTTOBRE 2009, N. 150" (DA ART.11 A ART.12) (DA ART.11 A ART. 12 )</i></p>
VENETO	<p><i>L.R. 31 DICEMBRE 2012, N. 54 LEGGE REGIONALE PER L'ORDINAMENTO E LE ATTRIBUZIONI DELLE STRUTTURE DELLA GIUNTA REGIONALE IN ATTUAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE STATUTARIA 17 APRILE 2012, N. 1 "STATUTO DEL VENETO" (ART.28)</i></p>

Senza entrare nel merito delle diverse scelte operate dai legislatori regionali si può affermare che l'oggetto delle disposizioni introdotte nelle singole Regioni afferisce essenzialmente ai seguenti temi

- il piano della performance;
- la Misurazione e valutazione della performance organizzativa;
- l'Organismo indipendente di valutazione.



### **3. Il parere del Consiglio di Stato sul d. lgs. 74/2017**

Prima di iniziare l'esame delle singole disposizioni analizziamo brevemente il contenuto principale del parere espresso il 21 aprile del 2017 dal Consiglio di Stato<sup>92</sup> sul d.lgs. 74/2017.

Preliminarmente viene segnalato che gli ambiziosi obiettivi della legge delega richiederanno particolare attenzione e impegno per la loro attuazione.

Il carattere spiccatamente multidisciplinare della materia richiede, infatti, un profondo cambiamento all'interno della p.a. per conseguire una diffusione e condivisione dei valori della cultura della performance.

La capacità delle astratte previsioni normative di ottenere l'impegnativo cambiamento perseguito richiederà infatti un attento monitoraggio della fase applicativa anche per correggerne, ove necessario, le singole fasi.

Il Consiglio di Stato, nell'apprezzare complessivamente la riforma introdotta, segnala un incompleto sviluppo delle potenzialità della delega rispetto ad alcuni elementi qualificanti, quali il ruolo degli organismi indipendenti della valutazione (OIV) nell'integrazione con i meccanismi di bilancio.

Viene espressa l'opportunità di prevedere, da una parte, una qualche forma di sanzione per i casi di mancata adozione del piano della performance o della successiva relazione, dall'altra l'introduzione di meccanismi sostitutivi nei casi di mancata adozione dei due documenti.

Rispetto agli organismi indipendenti di valutazione (OIV) viene segnalata l'esigenza del riconoscimento di un regime giuridico adeguato al ruolo centrale attribuito a tali organismi nella valutazione della performance, con il riconoscimento di strumenti di intervento più incisivi, quali ad es. un potere ispettivo e un diritto di accesso agli atti e ai documenti analogo a quello dei Consiglieri degli enti locali e la possibilità dell'espressione di un parere non vincolante sulle proposte di valutazione dei dirigenti non di vertice.

Il Consiglio di Stato richiama altresì l'attenzione sull'opportunità di introdurre la possibilità di graduare la validazione della relazione sulla performance superando la logica binaria della risposta positiva o negativa e di definire più incisivamente il ruolo delle agenzie esterne nel processo di valutazione.

---

<sup>92</sup> Il testo del parere è consultabile al seguente indirizzo: <<http://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2017/04/su-391.pdf>>. In merito alle analitiche osservazioni del Consiglio di Stato sui singoli articoli si rimanda al successivo esame del loro contenuto specifico.

#### ***4. I contenuti principali del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74 in materia di misurazione e valutazione della performance dei dipendenti pubblici***

Prima di iniziare l'esame analitico delle singole disposizioni del d.lgs. 74/2017 identifichiamone sinteticamente i contenuti principali:

- estensione dell'ambito di incidenza delle disposizioni in materia di valutazione dei dipendenti che acquisiscono rilevanza anche ai fini del conseguimento di progressioni economiche, dell'attribuzione di incarichi di responsabilità, nonché del conferimento di incarichi dirigenziali;
- introduzione della nuova categoria degli obiettivi generali;
- attribuzione della natura vincolante al parere reso dall'OIV in merito all'adozione del sistema di misurazione e valutazione della performance;
- raccordo dei tempi relativi all'adozione del Piano della performance e della Relazione sulla performance rispetto al ciclo di programmazione economico finanziaria;
- rinvio al contratto collettivo nazionale per l'individuazione delle quote di risorse finanziarie da destinare rispettivamente alla remunerazione della performance organizzativa e di quella individuale e dei criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati;
- introduzione del principio di partecipazione dei cittadini, anche in forma associata, al processo di misurazione delle performance organizzative;
- previsione di un accordo da sottoscrivere in sede di Conferenza unificata per definire l'attuazione da parte delle regioni e degli enti locali e delle amministrazioni del servizio sanitario nazionale delle disposizioni di cui al d.lgs 150/2009 ulteriori rispetto ai principi generali a cui tali enti devono conformarsi immediatamente<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> La nuova formulazione dell'art. 16, comma 2, del d.lgs. 150/2009 recita:

*"2. Le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti negli articoli 3, 4, 5, comma 2, 7, 9 e 15, comma 1. Per l'attuazione delle ulteriori disposizioni di cui al presente decreto, si procede tramite accordo da sottoscrivere ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997 in sede di Conferenza unificata."*

## LA NUOVA VERSIONE DELL'ART. 3 DEL D.LGS 150/2009 (PRINCIPI GENERALI)

Le modifiche introdotte all'interno dell'art. 3 del d.lgs. 150/2009 hanno per oggetto da un lato un coordinamento normativo al mutato quadro delle competenze in materia di misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni, dall'altro l'individuazione dei nuovi effetti derivanti da tale attività di misurazione della performance.

Viene così previsto che ogni amministrazione dovrà attenersi in questa materia agli indirizzi impartiti non più dall'Autorità nazionale anticorruzione, ma dal Dipartimento della funzione pubblica al quale tale funzione è stata trasferita dal d.l. 90/2014 (*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*)<sup>94</sup>.

Viene stabilito che il rispetto della nuova disciplina introdotta all'interno del Titolo II *Misurazione, valutazione e trasparenza* del d.lgs. 150/2009 rappresenta la condizione necessaria per l'erogazione, non solo dei relativi premi, ma anche delle **componenti del trattamento economico legate alla performance**, rilevando altresì:

- **sul riconoscimento delle progressioni economiche;**
- **sull'attribuzione degli incarichi di responsabilità del personale;**
- **sul conferimento degli incarichi dirigenziali.**

Una ulteriore novità afferisce alle conseguenze della **valutazione negativa della performance**, che verrà presa in considerazione ai fini dell'accertamento della **responsabilità dirigenziale** e dell'irrogazione del **licenziamento disciplinare per insufficiente rendimento** di cui alla nuova lettera f-quinquies) del comma 1 dell'articolo 55-quater del d.lgs. 165/2001<sup>95</sup>.

La nuova disciplina di tale licenziamento disciplinare ne prevede l'irrogazione per *insufficiente rendimento, dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza, e rilevato dalla costante valutazione negativa della performance del dipendente per ciascun anno dell'ultimo triennio, resa a tali specifici fini ai sensi dell'articolo 3, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 150 del 2009 gravi o reiterate violazioni dei codici di comportamento, ai sensi dell'articolo 54, comma 3.*

---

<sup>94</sup> Convertito con modif. dalla legge 114/2014. In materia ved. altresì D.P.R. 9 maggio 2016, n. 105 (*Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni*).

<sup>95</sup> Lettera aggiunta dall' art. 15, comma 1, lett. a), D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

## **LA NUOVA VERSIONE DELL'ART. 4 DEL D.LGS 150/2009 (CICLO DI GESTIONE DELLA PERFORMANCE)**

Viene previsto che nella **definizione e nell'assegnazione degli obiettivi**, che rappresentano la prima fase del ciclo di gestione della performance, vengano presi in considerazione anche **i risultati conseguiti nell'anno precedente così come documentati e valicati nella relazione annuale.**

La **rendicontazione dei risultati** viene poi **estesa anche agli organi di controllo interni.**

La nuova disciplina delle diverse fasi del ciclo di gestione della performance di cui all'art. 4, comma 2, del d.lgs.150/2009 risulta pertanto la seguente:

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori, tenendo conto anche dei risultati conseguiti nell'anno precedente, come documentati e validati nella relazione annuale;
- b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- d) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;
- e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) rendicontazione dei risultati agli organi di controllo interni e di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati e agli utenti e ai destinatari dei servizi.

## **LA NUOVA VERSIONE DELL' ART. 5 DEL D.LGS 150/2009 (OBIETTIVI E INDICATORI)**

Viene introdotta la nuova categoria degli **obiettivi generali**, che *identificano, in coerenza con le priorità delle politiche pubbliche nazionali nel quadro del programma di Governo e con gli eventuali indirizzi adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri, le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni in relazione alle attività e ai servizi erogati, anche tenendo conto del comparto di contrattazione di appartenenza e in relazione anche al livello e alla qualità dei servizi da garantire ai cittadini.*

Tali obiettivi vengono definiti con **apposite linee guida di durata triennale adottate dal Consiglio dei ministri con decreto del presidente del Consiglio dei ministri.**

**Nei confronti degli enti territoriali tale decreto necessita la previa intesa in sede di Conferenza unificata.**

Permane l'altra categoria di obiettivi di ogni pubblica amministrazione definiti ora specifici, che vengono individuati nel Piano della performance in coerenza con la direttiva annuale adottata ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 (Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59).

**Gli obiettivi specifici, la cui programmazione triennale deve assicurare la coerenza con gli obiettivi generali**, continuano ad essere definiti prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative.

Nel caso di gestione associata di funzioni da parte degli enti locali viene consentito che gli obiettivi specifici relativi all'esercizio di tali funzioni vengano definiti unitariamente.

La definizione degli obiettivi deve assicurare la coerenza con la programmazione economica finanziaria dell'amministrazione di competenza<sup>96</sup> e il loro conseguimento continua a rappresentare condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa.

Per garantire la continuità dell'azione amministrativa viene stabilito che:

- ***nelle more dell'adozione delle linee guida di determinazione degli obiettivi generali, ogni pubblica amministrazione programma e definisce i propri obiettivi, secondo i tempi stabiliti per l'adozione del Piano della performance<sup>97</sup>, salvo procedere successivamente al loro aggiornamento;***
- ***nel caso di differimento del termine di adozione del bilancio di previsione degli enti territoriali, devono essere comunque definiti gli obiettivi specifici.***

Le caratteristiche e i requisiti degli obiettivi rimangono quelli individuati all'interno del comma 2 dell'articolo 5 del d.lgs.150/2009.

---

<sup>96</sup> Viene precisato esplicitamente che **gli obiettivi sono definiti in coerenza con gli obiettivi di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla normativa economica e finanziaria applicabile alle regioni e agli enti locali .**

<sup>97</sup> La nuova versione della lett. a) del comma 1 dell'art.10 del d.lgs. 150/2009 recita: "a) entro il 31 gennaio, il *Piano della performance, documento programmatico triennale, che è definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione e secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica...omissis*"

## **LA NUOVA VERSIONE DELL'ART. 6 DEL D.LGS 150/2009 (MONITORAGGIO DELLA PERFORMANCE)**

**Gli organismi indipendenti di valutazione (OIV) acquisiscono una nuova funzione all'interno del ciclo di gestione della performance, *che si traduce nella verifica anche avvalendosi delle risultanze dei sistemi di controllo strategico e di gestione presenti nell'amministrazione*<sup>98</sup>, *dell'andamento delle performance rispetto agli obiettivi programmati, nella segnalazione della necessità o l'opportunità di interventi correttivi in corso di esercizio all'organo di indirizzo politico-amministrativo.***

La disciplina della segnalazione degli interventi correttivi viene estesa sotto un duplice profilo, in quanto gli organismi indipendenti di valutazione intervengono non solo in caso di necessità, ma anche allorquando ne ravvisano semplicemente l'opportunità e in quanto la segnalazione degli interventi correttivi viene prevista anche ***in relazione al verificarsi di eventi imprevedibili tali da alterare l'assetto dell'organizzazione e delle risorse a disposizione dell'amministrazione.***

Agli organismi indipendenti di valutazione viene infine attribuita la funzione della valutazione delle variazioni, verificatesi durante l'esercizio, degli obiettivi e degli indicatori della performance organizzativa ai fini della validazione della Relazione sulla performance<sup>99</sup>.

## **LA NUOVA VERSIONE DELL'ART. 7 DEL D.LGS 150/2009 (SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE)**

Tre importanti novità sono inserite all'interno del sistema di misurazione e valutazione della performance che afferiscono alla previsione:

- del parere vincolante dell'Organismo indipendente di valutazione per l'adozione del sistema di misurazione e valutazione della performance, di cui viene espressamente previsto l'aggiornamento annuale;**
- della partecipazione dei cittadini e degli utenti finali alla valutazione della**

---

<sup>98</sup> L'articolo 6, comma 1 del d.lgs. 286/1999 recita:

*"1. L'attività di valutazione e controllo strategico mira a verificare, in funzione dell'esercizio dei poteri di indirizzo da parte dei competenti organi, l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico. L'attività stessa consiste nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché nella identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi."*

<sup>99</sup> La precedente formulazione dell'articolo 6, comma 1 del d.lgs.150/2009 recitava:

*"1.Gli organi di indirizzo politico-amministrativo, con il supporto dei dirigenti, verificano l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi di cui all'articolo 5 durante il periodo di riferimento e propongono, **ove necessario**, interventi correttivi in corso di esercizio."*

**performance organizzativa dell'amministrazione in rapporto alla qualità dei servizi resi;**

**- del rispetto degli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica;**

**- di procedure di conciliazione a garanzia dei valutati e di modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.**

#### **LA NUOVA VERSIONE DELL'ART 8 DEL D.LGS 150/2009 (AMBITI DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA)**

Viene stabilito, al fine di garantire maggior omogeneità tra le pubbliche amministrazioni, che **le valutazioni della performance organizzativa sono predisposte sulla base di appositi modelli definiti dal Dipartimento della funzione pubblica** (comma 1 bis).

I modelli vengono definiti *tenendo conto anche delle esperienze di valutazione svolte da agenzie esterne di valutazione, ove previste, e degli esiti del confronto tra i soggetti appartenenti alla rete nazionale per la valutazione delle amministrazioni pubbliche.*

#### **LA NUOVA VERSIONE DELL'ART. 9 DEL D.LGS 150/2009 (AMBITI DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE INDIVIDUALE)**

Viene implementata la disciplina della misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità attraverso:

**- il riconoscimento di un peso prevalente agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità;**

**- il riferimento esplicito alla valutazione dei comportamenti organizzativi richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate.**

La misurazione e la valutazione della performance dei dirigenti di vertice di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 19 del d.lgs. 165/2001<sup>100</sup> viene collegata **al raggiungimento di specifici obiettivi, definiti nel contratto individuale e di quelli individuati nella direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, nonché nel Piano della performance.**

---

<sup>100</sup> Gli incarichi di Segretario generale di ministeri, gli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in

## **LA NUOVA VERSIONE DELL'ART. 10 DEL D.LGS 150/2009 (PIANO DELLA PERFORMANCE E RELAZIONE SULLA PERFORMANCE)**

Viene introdotto l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di pubblicare annualmente sul proprio sito istituzionale:

- **Il Piano della performance, documento programmatico triennale entro il 31 gennaio<sup>101</sup>;**
- **la Relazione annuale sulla performance documento riassuntivo finale, entro il 30 giugno di ogni anno.<sup>102</sup>**

Si precisa che:

- **il Piano della performance è definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione e secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica;**
- **che la Relazione annuale sulla performance è approvata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e validata dall'Organismo di valutazione.**

Per garantire un coordinamento con la programmazione economico-finanziaria si prevede che il Piano della performance venga predisposto a seguito della presentazione alle Camere del Documento di Economia e Finanza e adottato in coerenza con le note integrative al bilancio di previsione (*art. 21 della legge 196/2009 "Legge di contabilità e finanza pubblica"*), o del piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio (*art. 19, d. lgs. 91/2011 "Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili"*).

Viene infine offerta agli enti locali la possibilità di **unificare la Relazione sulla performance al rendiconto di gestione.**

Viene previsto che **nei casi in cui la mancata adozione del Piano o della Relazione sulla performance sia imputabile all'omissione o inerzia dell'organo di**

---

uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente e gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale.

<sup>101</sup> Il documento programmatico da adottare entro il 31 gennaio individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori (art.10. comma 1 lett. a) del dlgs. 150/2009).

<sup>102</sup> La Relazione annuale sulla performance evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato (art.10. comma 1 lett. b) del dlgs. 150/2009).

**indirizzo politico amministrativo, l'erogazione dei trattamenti e delle premialità diventa fonte di responsabilità amministrativa del titolare dell'organo che li ha disposti e che ha concorso alla mancata adozione del Piano.**

**In caso di ritardo nell'adozione del Piano o della Relazione sulla performance, l'amministrazione interessata comunica tempestivamente al Dipartimento della funzione pubblica le ragioni del mancato rispetto dei termini.**

### **LA NUOVA VERSIONE DELL'ART.12 DEL D.LGS 150/2009 (SOGGETTI)**

Attraverso un intervento di coordinamento normativo all'interno dell'art.12 del d.lgs. 150/2009 **vengono confermate, in capo al Dipartimento della funzione pubblica a decorrere dall'entrata in vigore del d.l. 24 giugno 2014** (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari)<sup>103</sup>, **le funzioni di promozione indirizzo e coordinamento in materia di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale delle p.a. .**

*Tali funzioni, precedentemente esercitate dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), vanno esercitate nel rispetto delle previsioni contenute all'interno del d.p.r. 9 maggio 2016, n.105 (Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni)*<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> Convertito con modif. dalla legge 114/2014 e entrato in vigore il 25 giugno 2014.

<sup>104</sup> Il comma 1 dell'articolo 3 del d.p.r. 105/2016 recita:

*"1. Il Dipartimento assicura le funzioni di promozione e coordinamento delle attività di valutazione e misurazione della performance delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 2, attraverso:*

- a) il raccordo con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, al fine di assicurare l'allineamento delle indicazioni metodologiche in tema di ciclo della performance con quelle relative alla predisposizione dei documenti di programmazione e rendicontazione economico finanziaria, anche con riferimento alle istruzioni tecniche per la predisposizione del piano degli indicatori e dei risultati attesi e per il loro monitoraggio, di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91;*
- b) l'individuazione delle caratteristiche e dei contenuti dei documenti di cui all'articolo 10 del decreto legislativo n. 150 del 2009, anche mediante la previsione di modelli semplificati;*
- c) il monitoraggio del grado di attuazione dei propri indirizzi da parte delle amministrazioni dello Stato anche mediante l'analisi dei documenti di cui alla lettera b);*
- d) il sostegno all'attuazione e al miglioramento delle attività di misurazione e valutazione della performance organizzativa anche mediante il progressivo sviluppo di linee guida che tengano conto delle specificità settoriali;*
- e) la promozione di interventi di rafforzamento della capacità amministrativa volti ad accrescere l'efficacia dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance, nonché la loro integrazione con i sistemi di gestione del rischio;*
- f) il sostegno alla sperimentazione di buone pratiche, incoraggiando il confronto tra amministrazioni, anche assumendo a riferimento esperienze nazionali ed internazionali e garantendo la diffusione dei risultati emersi;*
- g) l'accessibilità alla piattaforma tecnologica che contiene in formato digitale i documenti e i dati relativi al ciclo della performance anche nell'ottica di una maggiore trasparenza e partecipazione;*

**LA NUOVA VERSIONE DELL'ART.13 DEL D.LGS 150/2009 (COMMISSIONE PER LA VALUTAZIONE, LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE)**

Attraverso un ulteriore intervento di coordinamento normativo vengono sostituiti all'interno dell'art.13 del d.lgs. 150/2009 i riferimenti alla **Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit)** dando atto della sua trasformazione nella **Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)**.

Con l'art. 19 del d.l. 90/2014 si è provveduto a riordinare le funzioni dell'ANAC concentrando la sua missione istituzionale intorno alla garanzia della trasparenza e alla prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche.

Sono state così trasferite all'ANAC le funzioni dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP), nonché i compiti del Dipartimento della funzione pubblica in materia di prevenzione della corruzione.

Correlativamente si è provveduto a trasferire al Dipartimento della funzione pubblica le originarie attribuzioni di ANAC in materia di misurazione e valutazione della performance delle p.a. .

All'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) viene confermato l'affidamento della valutazione delle attività

---

*h) la predisposizione di una relazione periodica sul ciclo della performance delle amministrazioni centrali;*  
*i) la valorizzazione, nell'ambito della Rete nazionale per la valutazione delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 7, delle esperienze di valutazione esterna delle amministrazioni pubbliche e dei relativi impatti; j) l'acquisizione, a fini informativi e ricognitivi, delle esperienze in materia di misurazione e valutazione della performance realizzate dalle regioni e dagli enti locali, coinvolgendoli nel confronto fra amministrazioni e nello sviluppo delle buone pratiche."*

Il comma 3 dell'articolo 3 del d.p.r. 105/2016 recita:

*"3. Con riferimento agli organismi indipendenti di valutazione, di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 150 del 2009, il Dipartimento:*

- a) indirizza l'esercizio delle relative funzioni di valutazione;*
- b) tiene e aggiorna un Elenco nazionale dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione secondo quanto previsto dall'articolo 6;*
- c) verifica l'operato degli organismi indipendenti di valutazione anche promuovendo la valutazione fra pari;*
- d) promuove la razionalizzazione degli organismi indipendenti di valutazione al fine di contenerne il numero ed accrescerne la funzionalità, attraverso indirizzi di comparto volti ad assicurare: specializzazione per contesti di attività, non duplicazione delle funzioni, concentrazione a livello territoriale, integrazione tra amministrazioni in ragione delle dipendenza organizzativa e finanziaria, integrazione nel caso di gestioni associate;*
- e) elabora criteri e parametri di riferimento per definire gli importi massimi dei compensi dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione, che tengano conto della complessità organizzativa delle amministrazioni, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica e, comunque, entro i limiti delle risorse complessive destinate ai compensi dei predetti componenti dall'insieme delle amministrazioni;*
- f) promuove e supporta iniziative di collaborazione tra organismi indipendenti di valutazione;*
- g) indirizza e promuove, anche in collaborazione con la Scuola nazionale di amministrazione (SNA), attività di aggiornamento e formazione dei componenti gli organismi indipendenti di valutazione, nell'ambito degli stanziamenti previsti a legislazione vigente."*

amministrative delle università e di dodici enti di ricerca vigilati dal Ministero dell'università e della ricerca (MIUR) ai sensi del d.lgs.213/2009 (Riordino degli enti di ricerca in attuazione dell'articolo 1 della legge 27 settembre 2007, n. 165).

**LA NUOVA VERSIONE DELL'ART. 14 DEL D.LGS 150/2009 (ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE)**

Vengono introdotte alcune precisazioni in merito alla composizione, ai compiti e alla nomina dei componenti dell' Organismo indipendente di valutazione della performance (OIV).

Viene precisato che **il Dipartimento della funzione pubblica assicura la corretta istituzione e composizione degli Organismi indipendenti di valutazione.**

Si stabilisce che l'OIV venga costituito, **di norma, in forma collegiale con tre componenti e che il Dipartimento della funzione pubblica definisca i criteri sulla base dei quali le amministrazioni possono istituire l'Organismo in forma monocratica e i casi in cui viene consentito l'istituzione di Organismi di valutazione in forma associata tra più amministrazioni.**

Compete in particolare all'OIV:

- la formulazione di **proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi** nell'esercizio della sua funzione di monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema e la comunicazione delle criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo e amministrazione controlli interni, nonché alla Corte dei conti e al Dipartimento della funzione pubblica;
- **la comunicazione tempestiva al Dipartimento della funzione pubblica delle criticità riscontrate nel funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni;**
- **la validazione della relazione sulla performance di cui all'art.10 del d.lgs. 150/2009 a condizione che al stessa sia redatta in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini e agli utenti finali;**
- **la correttezza dei processi di misurazione e valutazione con particolare riferimento alla significativa differenziazione dei giudizi di cui all'art. 9, comma 1, lett. d) del d.lgs. 150/2009<sup>105</sup>.**

---

<sup>105</sup> Il comma 1 dell'art.9 del d.lgs.150/2009 recita:

“1. La misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità secondo le modalità indicate nel sistema di cui all'articolo 7 è collegata:

Si precisa che gli Organismi indipendenti di valutazione esercitano le loro funzioni e in particolare la validazione della performance tenendo anche conto delle **risultanze delle valutazioni realizzate con il coinvolgimento dei cittadini**, nonchè dei risultati delle **indagini svolte dalle agenzie esterne**.

Si precisa che **l'Organismo indipendente di valutazione nell'esercizio delle sue funzioni ha accesso a tutti gli atti e documenti in possesso dell'amministrazione, utili all'espletamento dei propri compiti, nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali**.

Si esclude infine che i componenti dell'Organismo indipendente di valutazione **non possono essere nominati tra i dipendenti dell'amministrazione interessata**.

#### **INTRODUZIONE DELL'ART.14 BIS DEL D.LGS 150/2009 (ELENCO E DURATA DEI COMPONENTI DEGLI OIV)**

**Al Dipartimento della funzione pubblica viene attribuito il compito di provvedere alla tenuta e all'aggiornamento dell'Elenco nazionale dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV), la cui nomina compete, previa procedura selettiva pubblica, all'organo di indirizzo politico amministrativo.**

**La durata degli incarichi di componente dell'OIV è di tre anni ed è rinnovabile una unica volta previa nuova procedura selettiva pubblica.**

#### **LA NUOVA VERSIONE DELL'ART. 16 DEL D.LGS 150/2009 (NORME PER GLI ENTI TERRITORIALI)**

Le disposizioni a cui le regioni anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale e gli enti locali devono adeguare i propri ordinamenti risultano le medesime rispetto a quelle originariamente previste nel d.lgs. 150/2009, ovvero:

l'art. 3 (Principi generali), l'art. 4 (Ciclo di gestione della performance), il comma 2 dell'art.5 (Obiettivi e indicatori), l'art. 7 (Sistema di misurazione e valutazione della performance), l'art. 9 (Ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale), il comma 1 dell'art. 15 (Responsabilità dell'organo di indirizzo politico-

---

omissis

d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.”

amministrativo).

L'attività di adeguamento avrà pertanto per oggetto le novità precedentemente illustrate che sono state introdotte all'interno degli articoli sopramenzionati dal presente decreto.

Si ricorda che tali novità afferiscono essenzialmente:

- **all'ambito di rilevanza della misurazione e valutazione della performance, sul riconoscimento delle progressioni economiche, sull'attribuzione degli incarichi di responsabilità del personale, sul conferimento degli incarichi dirigenziali (art.3);**
- **all'aggiornamento annuale previo parere vincolante dell'Organismo indipendente di valutazione del Sistema di misurazione e valutazione della performance (art.7);**
- **alla partecipazione dei cittadini o dagli altri utenti finali, in rapporto alla qualità dei servizi resi dall'amministrazione, alla valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione (art.7);**
- **all'adozione del sistema di misurazione e valutazione della performance in coerenza con gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica, la previsione al suo interno delle procedure di conciliazione, a garanzia dei valutati e delle modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio (art.7);**
- **al peso prevalente da attribuire agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità nella valutazione complessiva dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità (art.9);**

**Per l'attuazione delle ulteriori disposizioni introdotte col decreto legislativo 74/2017 si prevede invece di procedere tramite accordo da sottoscrivere in sede di Conferenza unificata.**

#### **LA NUOVA VERSIONE DELL'ART. 19 DEL D.LGS 150/2009 (CRITERI PER LA DIFFERENZIAZIONE DELLE VALUTAZIONI)**

**Viene attribuito al contratto collettivo nazionale il compito :**

- **di stabilire, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance, la quota delle risorse destinate a remunerare, rispettivamente, la performance organizzativa e quella**

**individuale;**

**- di individuare i criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati.**

Tale disciplina si sovrappone a quella precedente che prevedeva una distribuzione del personale in differenti livelli di performance in modo che:

a) il venticinque per cento è collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;

b) il cinquanta per cento è collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;

c) il restante venticinque per cento è collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla performance individuale.

Si passa quindi da una predeterminazione legislativa della distribuzione dei dipendenti in tre diverse classi in rapporto al livello di performance raggiunta ad una rivalutazione del ruolo del contratto nazionale al quale viene assegnato il più generale compito della individuazione di criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati.

#### ***INTRODUZIONE DELL'ART.19 BIS DEL D.LGS 150/2009 (PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI E DEGLI ALTRI UTENTI FINALI)***

La nuova disposizione introduce una importante novità riconoscendo **la partecipazione dei cittadini, anche in forma associata e degli utenti interni alle amministrazioni, al processo di misurazione delle performance organizzative** anche attraverso la comunicazione diretta all'organismo indipendente di valutazione (OIV) del proprio grado di soddisfazione per le attività e i servizi erogati.

**Compete quindi a ciascuna amministrazione l'adozione di sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti e dei cittadini rispetto alle attività e ai servizi erogati e la pubblicazione annuale sul sito dell'amministrazione dei risultati di tale rilevazione.**

**L'organismo indipendente di valutazione (OIV) verifica l'effettiva adozione dei predetti sistemi di rilevazione, assicurando altresì la pubblicazione dei risultati in forma chiara e comprensibile e ne tiene conto ai fini della**

## **valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione.**

### **LA NUOVA VERSIONE DELL'ART. 21 DEL D. LGS.150/2009 (BONUS ANNUALE DELLE ECCELLENZE)**

Viene confermata la **facoltà per ogni amministrazione pubblica di attribuire**, attingendo alle specifiche risorse previste per il rinnovo del contratto nazionale e destinate a premiare il merito e il miglioramento della performance dei dipendenti, **un bonus annuale al quale concorre il personale compreso quello dirigenziale che ha conseguito una valutazione di eccellenza.**

Il conseguimento della valutazione di eccellenza diventa il nuovo presupposto dell'erogazione del bonus annuale sostituendosi al collocamento nella fascia di merito alta delle soppresse graduatorie di cui all'articolo 19, comma 2, lettera a) del d.lgs. 150/2009.

### **LA NUOVA VERSIONE DELL'ART. 23 DEL D. LGS. 150/2009 (PROGRESSIONI ECONOMICHE) E DELL'ART.24 DEL D.LGS. 150/2009 (PROGRESSIONI DI CARRIERA)**

Il superamento delle fasce di merito di cui all'art.19 del d.lgs. 150/2009 comporta il superamento della loro rilevanza ai fini dell'attribuzione delle progressioni economiche e del conseguimento delle progressioni di carriera.

### **LA NUOVA VERSIONE DELL'ART.31 DEL DEL D. LGS. 150/2009 (PROGRESSIONI ECONOMICHE) E DELL'ART.24 DEL D.LGS. 150/2009 (PROGRESSIONI DI CARRIERA)**

Si prevede che le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del servizio sanitario nazionale, e gli enti locali si adeguino alla nuova disciplina di cui all'art.19 del d.lgs. 150/2009, ovvero ai criteri individuati all'interno del contratto collettivo nazionale per garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati.

La disciplina di cui all'art.19 del d.lgs. 150/99 diventa così oggetto di un duplice riferimento, in quanto l'art.18 del d.lgs, 74/2017 prevede un termine temporale di 6 mesi per l'adeguamento da parte delle regioni e degli enti locali e l'automatica applicazione della disciplina statale nel caso di infruttuoso decorso del termine di adeguamento.

Permane inalterato l'insieme delle alte disposizioni del d.lgs. 150/2009 a cui le regioni e gli enti locali dovevano originariamente conformarsi<sup>106</sup>.

---

<sup>106</sup> Artt, 17, comma 2, 18, 19, 23, commi 1 e 2, 25, 26 e 27, comma 1 del d.lgs.150/2009.

## **ART.18 D.LGS. 74/2017 TERMINI DI ADEGUAMENTO ALLA NUOVA DISCIPLINA DA PARTE DI REGIONI ED ENTI LOCALI**

Con una disposizione di chiusura l'art. 18 del d.lgs.74/2017 prevede che le Regioni e gli enti locali adeguino i propri ordinamenti a quanto previsto dalla nuova versione degli artt. 16 e 31 del d.lgs.150/2009 entro 6 mesi dall'entrata in vigore del d. lgs.174/2017 medesimo. Durante tale semestre continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti, ma il decorso infruttuoso del termine in assenza di adeguamento determina l'immediata applicazioni delle disposizioni previste dal d.lgs. 74/2017.

Per ciò che concerne l'art.16 del d.lgs. 150/2009 si ricorda che le novità introdotte afferiscono essenzialmente:

- **all'ambito di rilevanza della misurazione e valutazione della performance, sul riconoscimento delle progressioni economiche, sull'attribuzione degli incarichi di responsabilità del personale, sul conferimento degli incarichi dirigenziali (art.3);**
- **all'aggiornamento annuale previo parere vincolante dell'Organismo indipendente di valutazione del Sistema di misurazione e valutazione della performance (art.7);**
- **alla partecipazione dei cittadini o dagli altri utenti finali, in rapporto alla qualità dei servizi resi dall'amministrazione, alla valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione (art.7);**
- **all'adozione del sistema di misurazione e valutazione della performance in coerenza con gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica, la previsione al suo interno delle procedure di conciliazione, a garanzia dei valutati e delle modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio (art.7);**
- **al peso prevalente da attribuire agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità nella valutazione complessiva dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità (art.9).**

La nuova formulazione art.19 del d.lgs. 15/2009, sancendo un recupero del ruolo della contrattazione collettiva statale le attribuisce l'importante compito della individuazione di criteri per garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati.

Si segnala al termine di questa breve esposizione che la natura di tali criteri dovrà essere tale da consentirne, non soltanto la naturale attività di adeguamento da parte degli enti territoriali, ma anche l'immediata applicazione in caso di inerzia di tali enti.

## CITAZIONE DELLE FONTI

### Bibliografia

Il personale.it, Risorse umane negli enti locali, *Licenziamento disciplinare*: pubblicato in GU il decreto correttivo, ><http://www.ilpersonale.it>>, (7 agosto 2017).

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione pubblica. <<http://www.monitoraggiograduatorie.gov.it>>, (29 giugno 2017).

C. DELL'ERBA, *Il D. Lgs. 75/2017: dirigenza, piano del fabbisogno e dotazione organica*, Il personale, <<http://www.ilpersonale.it>> (27 giugno 2017).

CISL Funzione pubblica, Schede di analisi e commento dei decreti legislativi n. 74 e 75 del 25 maggio 2017. <<http://www.CISL.it>>. (giugno 2017).

LEGGI D'ITALIA PA, Il Quotidiano per la P.A, In collaborazione con le Riviste AZIENDITALIA, *Riforma del pubblico impiego: integrazioni e modifiche*, <<http://quotidianopa.leggiditalia.it>>, (8 giugno 2017).

Luigi Olivieri , Premi con le risorse variabili, , Italia Oggi ( 23 maggio 2017).

ILSOLE24ORE, *Al via la riforma della Pa: nuove finestre per l'assunzione dei precari*, <<http://www.ilsole24ore.com>>, (18 MAGGIO 2017).

SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio Studi, Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura – CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Studi, Dipartimento Lavoro “*Modifiche e integrazioni al testo unico del pubblico impiego, di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*”. Scheda di lettura, Atto del Governo n. 393, Dossier n. 463, XVII Legislatura, <<http://www.senato.it>>, (marzo 2017).

ANTONIO MANNA, FELICE MANNA, *La giurisdizione nelle controversie in materia di pubblico impiego*, GIUFFRÈ Editore, Collana: Teoria e pratica del diritto. IV Edizione: 2 Anno edizione: 2000. Vedi anche ARCANGELA MARIA TAMBURRO, *La giurisdizione in materia di pubblico*, Editore Key, (10 febbraio 2017).

IL POST, Giornale on line, *Perché si parla di nuovo di articolo 18*, ><http://www.ilpost.it>>, (10 giugno 2016).

LORENZO IEVA, *Meritocrazia nella P.A.? Allora, ritorniamo alle carriere!*, (2016), <<http://www.lexitalia.it>>.

STEFANO OLIVIERI PENNESI, IL QUOTIDIANO DELLA PA. Secondo l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS), Bilancio sociale anno 2014, il numero dei dipendenti dell'Amministrazione Pubblica è sceso sotto la soglia dei 3 milioni (a 2.953.000), <<http://www.ilquotidianodellapa.it>>, (21 ottobre 2015).

ALFONSINA DE FELICE, MARCO ESPOSITO, LORENZO GAETA, PAOLO PASCUCI, ROSARIO SANTUCCI, ANTONIO VISCOMI, ANTONELLO ZOPPOLI, LORENZO ZOPPOLI, *Il contributo di MARIO RUSCIANO all'evoluzione teorica del diritto del lavoro*. Studi in onore: lavoro pubblico, rappresentanza sindacale, contratto collettivo, diritto di sciopero. Napoli (2013).

Università degli Studi di Torino, Senato Accademico, < <http://www.unito.it>>, *La riforma Brunetta in sintesi*,) Pubblicato da ALDO FICARA, <<http://aldodomenicoficara.blogspot.it>>. (2013).

FRANCO BASSANINI, *La riforma del lavoro pubblico*, <<http://www.bassanini.it>>. (ottobre 2013).

STEFANO BATTINI – BENEDETTO CIMINO, *il pubblico impiego report annuale*, IUS PUBLICUM Network Review, < <http://www.ius-publicum.com>>, (Marzo 2011).

ALESSANDRO L. BASSO, *Pubblico impiego e contrattazione collettiva: diritti e doveri delle parti contraenti tra ordinamento e riforme*, ALTALEX, Quotidiano di informazione giuridica, < <http://www.altalex.com>>, (30 giugno 2010).

IVAN BECHINI, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale (SSPAL) – Comune di Roma, Corso di formazione operatore servizi amministrativi e informativi, dispensa “Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni ed il personale dipendente degli enti locali, (giugno 2008), ><http://www.marcoaurelio.comune.roma.it>>.

SERGIO SALVATORE MANCA, *Il lavoro a termine “pubblico” e “privato” Origini, differenze e analogie, nonché prospettive in ambito nazionale e comunitario del “lavoro flessibile”*. Vedi anche UGO FORTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Parte generale, 1926, I, p. 77. LEXITALIA, Articoli e note n. 3/2007, <<http://www.lexitalia.it>>.

SABINO CASSESE, *L' ideale di una buona amministrazione*. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati, Editoriale Scientifica, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, Napoli Collana: Lezioni magistrali, (Anno edizione 2007).

C. SILVESTRO. S. BONO, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*, Diritto & Diritti <<http://www.diritto.it>>, (ottobre 2001).

M. D'ANTONA, P. MATTEINI, V. TALAMO (a cura di), *Riforma del lavoro pubblico e riforma della Pubblica amministrazione*, (1997- 1998), Milano, Editore GIUFFRÈ, 2001, pag. 99.

DANIELA BOLOGNINO, *Il riparto di giurisdizione nel pubblico impiego alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 275/2001*, AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", <<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>>, (10 ottobre 2001).

DANIELE DAVID, *Le nuove fattispecie di responsabilità dirigenziale, ovvero come il legislatore abbia rivoluzionato (o forse trasformato) l'istituto ex art. 21 d.lgs. 165/2001*. AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO, <<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>>.

MARIO RUSCIANO, TIZIANO TREU (a cura di), *La legge quadro sul pubblico impiego*, CEDAM Editore (1985).

ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984, pp. 242 e ss.

MARIO RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, Il Mulino, Bologna (1978).

DANIELE TRABUCCO, MICHELANGELO DE DONÀ, *L'amministrazione dalla riforma Cavour al periodo giolittiano*.<<http://storiacostituzionale.altervista.org>>.

GIANMARIA PISANELLI, *La riforma del pubblico impiego*, Bibliografia del Parlamento italiano e degli studi elettorali, (BPR),<<http://bpr.camera.it>>.