

Riforme

La nuova disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici alla luce dell'ultima riforma

di Maria Gentile - Professoressa della Scuola Nazionale dell'Amministrazione

In attuazione della delega conferita al Governo con la Legge n. 124/2015, sono stati emanati gli attesi schemi di decreti legislativi che, nell'ambito della più ampia riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, intervengono sulla disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici privatizzati, apportando alcune modifiche al D.Lgs. n. 165/2001, che reca il Testo Unico del pubblico impiego, e al D.Lgs. n. 150/2009, in tema misurazione e valutazione della *performance*. Al momento di andare in stampa tali schemi sono stati approvati in via definitiva e sono in attesa di pubblicazione in GU. Il contributo è stato redatto sulla base degli schemi ante-approvazione, gli stessi schemi hanno subito qualche modifica all'esito dei previsti pareri. Tali modifiche non sono prese in considerazione nel presente scritto.

RIORDINO DELLA DISCIPLINA DEL LAVORO PUBBLICO

Il primo provvedimento è emanato in attuazione dei principi e criteri direttivi di cui agli artt. 16 e 17 della Legge n. 124/2015; a norma della delega conferita al Governo le innovazioni avrebbero potuto anche avere una portata maggiore, tale da incidere più significativamente sui diversi istituti che regolano il rapporto, ma si è scelto di mantenere il previgente ordinamento, intervenendo solo su alcuni aspetti ritenuti di maggior rilievo ai fini del perseguimento degli obiettivi della riforma.

Di seguito saranno sinteticamente analizzati i contenuti dello schema di decreto, peraltro ancora in corso di approvazione definitiva all'esito dell'acquisizione dei prescritti pareri.

Il provvedimento è composto da 24 articoli collocati in 9 Capi. Per lo più le disposizioni che il legislatore delegato introduce modificano ed integrano quelle contenute nel D.Lgs. n. 165/2001, che reca le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze della amministrazione pubblica.

Coordinamento e risoluzione di antinomie

I primi 3 articoli, modificano, rispettivamente, gli artt. 2, 5 e 30 del D.Lgs. n. 165/2001 con disposizioni definite "di coordinamento e risoluzione di

antinomie"; l'art. 1 corregge l'art. 2 del D.Lgs. n. 165/2001 per precisare che i contratti collettivi nazionali di lavoro possono derogare alle disposizioni recate da legge, regolamento o statuto, solo relativamente alle materie già affidate alla contrattazione collettiva e, comunque, nel rispetto dei principi stabiliti dal medesimo D.Lgs. 165/2001.

La nuova disposizione riequilibra i rapporti tra fonte legale e fonte contrattuale nella disciplina del rapporto di lavoro dopo l'intervento della Legge n. 15/2009 e successivo D.Lgs. n. 150/2009, c.d. "Riforma Brunetta", che ha riaffermato il primato della legge sul contratto collettivo nazionale di lavoro.

Il successivo art. 2 interviene sull'art. 5 del D.Lgs. n. 165/2001, concernente il potere di organizzazione delle amministrazioni pubbliche, stabilendo che nelle determinazioni per l'organizzazione degli uffici e nelle misure inerenti la gestione dei rapporti di lavoro deve rispettarsi il **principio di pari opportunità** e che tali determinazioni e misure devono essere assoggettate ai diritti di informazione sindacale ovvero, limitatamente al rapporto di lavoro, ad altre forme di partecipazione eventualmente previste nei contratti collettivi nazionali. Così disponendo si sopprime l'attuale richiamo all'esame congiunto con le organizzazioni sindacali e viene eliminata la disposizione in base alla quale rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportuni-

tà nonché la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici.

Il legislatore delegato ha inteso in tal modo ricondurre la gestione dei rapporti di lavoro a forme di partecipazione sindacale, individuate dai contratti collettivi nazionali, dopo la c.d. "decontrattualizzazione" della materia operata dalla sopracitata Riforma del 2009.

L'art. 3 interviene a sua volta sul rapporto tra legge e contrattazione collettiva nella disciplina del passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse e, modificando l'art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001, stabilisce che, ferma restando la nullità di accordi o clausole contrattuali in contrasto con la disciplina legislativa, i contratti collettivi nazionali possono integrare le procedure e i criteri generali per l'attuazione della stessa disciplina.

Dopo le rilevanti modifiche apportate all'istituto della mobilità volontaria, c.d. passaggio diretto, dal decreto legge n. 90 del 2014, si attribuisce alla contrattazione collettiva un ruolo sulla materia

Fabbisogni di personale

Le disposizioni che seguono, inserite nel Capo II, rubricato "Fabbisogni", intervengono sul sistema di individuazione dei fabbisogni di personale da parte delle diverse pubbliche amministrazioni al duplice scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche e di perseguire obiettivi di *performance* organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini.

In tal senso, modificando l'art. 6 ed inserendo un nuovo art. 6-ter al D.Lgs. n. 165/2001 (1), si prevede che le amministrazioni pubbliche adottino il **Piano triennale dei fabbisogni di personale**, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della *performance*, nonché con le linee di indirizzo, definite a norma del successivo art. 6-ter (2), anche sulla scorta delle informazioni rese disponibili dal sistema informativo del personale del Ministero dell'economia e delle finanze, le quali individueranno il quadro di riferimento a cui le

single amministrazioni pubbliche dovranno attenersi nella predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni. Ogni amministrazione è tenuta a comunicare entro 30 giorni dalla adozione del piano triennale ogni informazione sui contenuti del piano, sui relativi aggiornamenti e eventuali ulteriori notizie; l'assolvimento di tali obblighi informativi è condizione necessaria per poter avviare procedure di reclutamento, pena la nullità di quest'ultime. Nell'ambito del piano le PA curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei **processi di mobilità e di reclutamento del personale**; qualora vengano individuate eccedenze di unità di personale si applicano le disposizioni di cui all'art. 33 del D.Lgs. n. 165/2001, in tema di mobilità collettiva.

Il piano deve poi essere accompagnato dall'indicazione delle risorse finanziarie destinate alla sua attuazione, 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.

Mentre nelle amministrazioni statali, il piano è adottato annualmente dall'organo di vertice ed è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, nelle altre amministrazioni pubbliche (cioè quelle non statali) il piano è approvato secondo la disciplina prevista dai rispettivi ordinamenti. È assicurata la preventiva informazione sindacale, ove essa sia prevista nei contratti collettivi nazionali.

In sostanza, le nuove disposizioni dell'art. 6, in conformità ai criteri di delega (3), realizzano una sorta di inversione del rapporto con riferimento alle necessità organizzative delle amministrazioni pubbliche: non è perciò più la dotazione organica a definire il fabbisogno di personale, ma è quest'ultimo che determina la dotazione organica (4).

Con le modifiche apportate all'art. 7 del D.Lgs. n. 165/2001 viene disposto il **divieto di stipula dei**

(1) Si rileva che l'art. 25, co. 1, lett. a), del provvedimento in commento abroga l'art. 6-bis del D.Lgs. n. 165/2001, che reca misure in materia di organizzazione e razionalizzazione della spesa per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni, autorizzando le stesse, nel rispetto dei principi di concorrenza e di trasparenza, ad acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione e di adottare le necessarie misure in materia di personale e di dotazione organica.

(2) Si evidenzia che il comma 3 del nuovo art. 6-ter richiede l'intesa preliminare in sede di Conferenza unificata nel caso in cui le linee di indirizzo si rivolgano alle Regioni, agli enti regionali, al S.S.N. ed agli Enti Locali.

(3) Trattasi dei criteri direttivi di cui all'art. 17, co. 1, lett. q), della Legge n. 124/2015, che fa riferimento al progressivo superamento della dotazione organica come limite e parametro di riferimento per le assunzioni, anche al fine di facilitare i processi di mobilità, e del criterio direttivo di cui all'art. 17, co. 1, lett. m), della Legge n. 124/2015, che prevede la definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in base agli effettivi fabbisogni.

(4) Per un approfondimento sul tema cfr. in questa *Rivista* di Raffaele Guizzardi "Come cambia il rapporto tra dotazione organica, fabbisogno triennale e assunzioni a seguito dell'entrata in vigore della riforma della PA".

contratti di collaborazione che si concretino in prestazioni di lavoro esclusivamente personali e continuative le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi ed al luogo di lavoro.

Tale disposizione segue il disposto di cui all'art. 2 del D.Lgs. n. 81/2015, attuativo del c.d. *Jobs act*, che ha stabilito come i predetti rapporti di collaborazione, a decorrere dal 1° gennaio 2016 siano inquadrati quali rapporti di lavoro dipendente fatte salve alcune fattispecie - indicate al comma 2 dello stesso art. 2 del D.Lgs. n. 81/2015 - e fatti salvi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa con le pubbliche amministrazioni, fino al completo riordino della disciplina dell'utilizzo dei contratti di lavoro flessibile da parte di queste ultime. Il comma 4 del medesimo art. 2 del D.Lgs. n. 81/2015, ha previsto che, in ogni caso, dal 1° gennaio 2018 (5), le pubbliche amministrazioni non possano stipulare contratti di collaborazione che rientrino nella sopra riportata definizione.

Si precisa che non opera per le pubbliche amministrazioni la conversione *ex lege* dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa in contratti di lavoro subordinato, prevista dal comma 1 dell'art. 2 del D.Lgs. n. 81/2015 e si prevede altresì che, in relazione a specifiche esigenze cui non è possibile fare fronte con il personale in servizio, in futuro le amministrazioni potranno continuare a conferire incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo ad esperti di particolare e comprovata specializzazione, in presenza delle condizioni che legittimano l'incarico. Si fa salva, infine, la disciplina speciale per gli enti di ricerca posta dal D.Lgs. n. 218/2016, anch'esso emanato in attuazione della Legge delega n. 124/2015.

Reclutamento del personale

Le successive disposizioni del provvedimento che si illustra introducono modifiche all'art. 35 del D.Lgs. n. 165/2001 in tema di reclutamento di personale

nelle pubbliche amministrazioni; nello specifico: si introduce la facoltà per ciascuna amministrazione di limitare nel bando di concorso per il reclutamento del nuovo personale, il numero di eventuali idonei in misura non superiore al 20 per cento dei posti messi a concorso; si prevede altresì la possibilità di richiedere, tra i requisiti previsti per specifici profili o livelli di inquadramento, il possesso del titolo di dottore di ricerca, che deve essere comunque valutato, ove pertinente, tra i titoli eventualmente rilevanti ai fini del concorso; si dispone che le determinazioni relative all'avvio di procedure di reclutamento sono adottate da ciascuna amministrazione sulla base, non più della programmazione triennale del fabbisogno di personale ai sensi dell'art. 39 della legge n. 449/1997, ma del piano triennale dei fabbisogni, adottato annualmente dall'organo di vertice e approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri; si prevede (6) che le restanti amministrazioni, per lo svolgimento delle proprie procedure selettive, possano rivolgersi al Dipartimento della funzione pubblica e avvalersi (7) della Commissione per l'attuazione del Progetto di Riqualificazione delle Pubbliche Amministrazioni (RIPAM) (8), che per tale finalità utilizza personale messo a disposizione dall'Associazione Formez PA.

In tale ipotesi, il bando di concorso può prevedere un contributo di ammissione per ciascun candidato in misura non superiore a 10 euro

È previsto, infine, che il Dipartimento della funzione pubblica, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, anche avvalendosi dell'Associazione Formez PA e della Commissione RIPAM, elabori linee guida sullo svolgimento delle prove concorsuali e sulla valutazione dei titoli. Le linee guida per le prove concorsuali e la valutazione dei titoli del personale sanitario, anche dirigente, del Servizio sanitario nazionale sono adottate invece di concerto con il Ministero della salute.

L'art. 7 dello schema di decreto nel modificare l'art. 37 del D.Lgs. n. 165/2001, prevede che nei

(5) Il termine di decorrenza del divieto per le pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente viene individuato dal co. 2 dell'art. 22 del provvedimento in commento; detto termine, originariamente fissato al 1° gennaio 2017 dal D.Lgs. n. 81/2015, successivamente è stato prorogato al 1° gennaio 2018 dall'art. 1, co. 8, del D.L. n. 244/2016, disposizione di cui è ora disposta l'abrogazione dal co. 9, lett. b), dell'indicato art. 22.

(6) Ferma restando per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici, la previsione di cui all'art. 4, c. 3-*quinquies*, del D.Lgs. n. 101/2013, secondo cui, dal 1° gennaio 2014, il reclu-

tamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni si svolge mediante concorsi pubblici unici.

(7) Fatte comunque salve le competenze delle commissioni esaminatrici.

(8) La Commissione per l'attuazione del Progetto RIPAM è stata istituita con il decreto interministeriale 25 luglio 1994, ed è composta da rappresentanti del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro dell'interno. Compito della Commissione è di adottare tutti i provvedimenti necessari per mettere a concorso e garantire la successiva assunzione negli Enti Locali delle unità di personale da selezionare e formare con gli appositi corsi di reclutamento.

bandi di concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni si richieda sempre l'accertamento della conoscenza della lingua inglese (9) nonché di altre lingue straniere, ove ritenuto opportuno in relazione al profilo professionale da acquisire.

La disposizione dà attuazione al criterio di delega di cui all'art. 17, co. 1, lett. e), della Legge n. 124/2015, che prevede "l'accertamento della conoscenza della lingua inglese e di altre lingue, quale requisito di partecipazione al concorso o titolo di merito valutabile dalle commissioni giudicatrici, secondo modalità definite dal bando anche in relazione ai posti da coprire"

L'art. 8 del provvedimento reca alcune modifiche all'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001, definite di "coordinamento normativo"; in realtà interviene sul regime delle comunicazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad effettuare al Dipartimento della funzione pubblica in relazione agli incarichi conferiti ai propri dipendenti perseguendo la semplificazione degli oneri di comunicazione.

Forme contrattuali flessibili

L'art. 9, che costituisce il Capo IV dello schema di decreto, agisce sulla disciplina dei contratti di lavoro flessibile in attuazione del criterio di delega contenuto nell'art. 17, comma 1, lett. o), della Legge n. 124/2015, che testualmente prevede la "disciplina delle forme di lavoro flessibile, con individuazione di limitate e tassative fattispecie, caratterizzate dalla compatibilità con la peculiarità del rapporto di lavoro pubblico, anche al fine di prevenire il precariato".

La disposizione ribadisce il disposto di cui all'art. 36 del D.Lgs. n. 165/2001, in base al quale le pubbliche amministrazioni possono ricorrere a forme contrattuali flessibili soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale; in particolare può farsi ricorso al rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato e alla somministrazione di lavoro a tempo determinato, nonché a quelle previste dal Codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche.

A tali rapporti di lavoro flessibile si applica la disciplina generale dettata dal D.Lgs. n. 81/2015, salvo deroghe. Annualmente deve essere redatto dalle amministrazioni un rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate, sulla base di apposite istruzioni fornite con direttiva del Ministro

per la semplificazione e la pubblica amministrazione. Tale rapporto deve essere portato a conoscenza delle organizzazioni sindacali e deve contenere l'indicazione dei dati identificativi dei titolari del rapporto, nel rispetto della normativa vigente in tema di protezione dei dati personali; esso deve essere poi trasmesso entro il 31 gennaio di ogni anno ai nuclei di valutazione e agli organismi indipendenti di valutazione di cui alla vigente normativa.

Viene poi introdotto nel corpo dell'art. 36 del D.Lgs. n. 165/2001 il comma 2-bis per precisare che i rinvii ai contratti collettivi operati dal D.Lgs. n. 81/2015 devono intendersi riferiti per quanto concerne le pubbliche amministrazioni ai contratti collettivi nazionali stipulati dall'ARAN.

Le nuove disposizioni in materia di lavoro flessibile non si applicano al personale docente e ATA a tempo determinato, mentre agli enti di ricerca pubblici si applica quanto previsto dal primo menzionato D.Lgs. n. 218/2016. Il legislatore delegato dispone infine la nullità dei contratti di lavoro posti in essere in violazione del nuovo art. 36 del D.Lgs. n. 165/2001 e non solo di quelli a tempo determinato, come attualmente disposto.

Sostegno della disabilità

L'art. 10 reca misure a sostegno della disabilità attraverso l'introduzione dei nuovi articoli 39-bis, 39-ter e 39-quater nel D.Lgs. n. 165/2001; in ossequio alla delega è stata disposta l'istituzione presso il Dipartimento della funzione pubblica, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, della **Consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità**, i cui componenti non ricevono alcun compenso o emolumento comunque denominato ad eccezione del rimborso delle spese sostenute.

Alla Consulta sono attribuite le seguenti funzioni:

- elaborare piani, programmi e linee di indirizzo per ottemperare agli obblighi di cui alla Legge n. 68/1999 sul diritto al lavoro dei disabili;
- effettuare il monitoraggio sul rispetto degli obblighi di comunicazione che le amministrazioni pubbliche devono adempiere al fine di verificare la corretta applicazione della disciplina in materia di collocamento obbligatorio;
- proporre alle amministrazioni pubbliche misure innovative tese al miglioramento dei livelli occupazionali e alla valorizzazione dei lavoratori disabili;

(9) E non, come attualmente previsto, di una lingua straniera a scelta dell'amministrazione.

- prevedere interventi straordinari per l'adozione di accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro, a cui sono tenuti tutti i datori di lavoro al fine di garantire alle persone con disabilità la piena eguaglianza con gli altri lavoratori (10).

Le amministrazioni pubbliche con più di 200 dipendenti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, dovranno individuare e nominare il responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità, il quale curerà i rapporti con il centro per l'impiego territorialmente competente per l'inserimento lavorativo dei disabili nonché con i servizi territoriali per l'inserimento mirato, predisponendo gli accorgimenti organizzativi e proponendo, se necessario, le soluzioni tecnologiche per facilitare l'integrazione al lavoro, verificando, quindi, l'attuazione del processo di inserimento.

È, altresì, previsto un apposito monitoraggio per la verifica della corretta applicazione della normativa vigente in materia di inserimento lavorativo dei disabili e di collocamento obbligatorio.

Contrattazione collettiva

L'art. 11 dello schema di decreto, che identifica il Capo VI, modifica l'art. 40 del D.Lgs. n. 165/2001 in tema di contrattazione collettiva; in primo luogo, si definisce la **competenza della contrattazione collettiva**, precisandosi che essa riguarda la disciplina del rapporto di lavoro e le relazioni sindacali; è previsto che nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità, la contrattazione collettiva sia consentita nei limiti previsti dalle norme di legge.

Viene poi stabilito l'obbligo per i contratti collettivi nazionali di inserire al loro interno **clausole che impediscano incrementi delle risorse destinate ai trattamenti economici accessori** nei casi in cui i dati sulle assenze, rilevati a consuntivo, presentino significativi scostamenti rispetto a dati medi annuali nazionali o di settore, anche con riferimento alla concentrazione in determinati periodi in cui è necessario assicurare continuità nell'erogazione dei servizi all'utenza o, comunque, in continuità con le giornate festive e di riposo settimanale.

È prevista l'abrogazione della disposizione che attribuisce alla contrattazione collettiva nazionale la

definizione delle modalità di ripartizione delle risorse della contrattazione decentrata, sulla base di graduatorie di *performance* delle amministrazioni pubbliche elaborate annualmente dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche e viene, invece, attribuito alla contrattazione collettiva il compito di provvedere al riordino, alla razionalizzazione e alla semplificazione delle discipline in materia di dotazione ed utilizzo dei fondi destinati alla contrattazione integrativa.

Il legislatore delegato ha previsto che la quota prevalente delle risorse destinate al trattamento accessorio complessivo, comunque denominato, sia destinata dalla contrattazione integrativa al trattamento collegato alla *performance* organizzativa e non più solamente a quella individuale.

È confermata la possibilità per l'amministrazione interessata, in caso di mancato accordo per la stipulazione di un contratto integrativo, di provvedere sulle materie oggetto del mancato accordo in via provvisoria e fino alla successiva sottoscrizione; tuttavia, tale potere sostitutivo è esercitabile, nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede fra le parti, solo ove il protrarsi delle trattative costituisca un pregiudizio per la funzionalità dell'azione amministrativa (11). Compete all'amministrazione proseguire, comunque, le trattative al fine di pervenire velocemente alla conclusione dell'accordo.

I contratti collettivi nazionali possono prevedere un **termine minimo di durata delle sessioni negoziali in sede decentrata**, allo scadere del quale l'amministrazione interessata può in ogni caso provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo; le modalità con cui ciascuna amministrazione interessata provvede alle suddette materie è, a sua volta, oggetto di monitoraggio da parte di un osservatorio a composizione paritetica istituito presso l'ARAN.

Si prevede che, in caso di accertata violazione di vincoli finanziari da parte della contrattazione integrativa, l'obbligo del recupero delle risorse nell'ambito della successiva sessione negoziale avvenga con quote annuali, per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento dei suddetti vincoli; la quota di recupero non può tuttavia eccedere il 25% delle risorse destinate alla contrattazione integrativa,

(10) Accomodamenti definiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ex art. 3, c. 3-bis, del D.Lgs. n. 216/2003.

(11) Non è sufficiente, come attualmente richiesto, la sola finalità di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica.

salvo che l'amministrazione non disponga la proroga dei piani di recupero ai sensi della legislazione vigente ed il numero delle predette annualità viene corrispondentemente aumentato, previa certificazione degli appositi organi di controllo.

Procedimento e sanzioni disciplinari

Gli artt. da 12 a 17 costituiscono il Capo VII del provvedimento che si illustra e modificano le disposizioni in materia di procedimento e sanzioni disciplinari di cui agli articoli da 55 a 55-sexies, del D.Lgs. n. 165/2001.

La prima fra le nuove disposizioni integra l'art. 55 del D.Lgs. n. 165/2001, al fine di specificare che la violazione delle disposizioni in materia di procedimento e sanzioni disciplinari costituisce a sua volta illecito disciplinare in capo ai dipendenti preposti alla loro applicazione.

Viene poi modificato in più parti l'art. 55-bis del decreto legislativo da ultimo citato, riguardo alle forme e ai termini del procedimento disciplinare.

Per quanto concerne i **soggetti titolari del potere disciplinare**, si prevede che, per le infrazioni di minore gravità, per le quali è prevista la sanzione del rimprovero verbale, la competenza spetta al responsabile della struttura presso cui il dipendente presta servizio, secondo le procedure stabilite dal contratto collettivo. Per le restanti infrazioni, punite con sanzioni diverse dal rimprovero verbale, la competenza spetta all'ufficio per i procedimenti disciplinari, che ciascuna amministrazione deve individuare secondo il proprio ordinamento, ferma restando la possibilità, previa convenzione, di provvedere alla gestione unificata delle funzioni dell'ufficio da parte di più amministrazioni.

Al di fuori dei casi di licenziamento senza preavviso, disciplinati dall'art. 55-quater, commi 3-bis e 3-ter, **il procedimento disciplinare, di competenza dell'ufficio per i procedimenti disciplinari, si avvia con la segnalazione**, da parte del responsabile della struttura presso cui il dipendente presta servizio, da effettuare "immediatamente" e comunque entro 10 giorni, dalla conoscenza dei fatti ritenuti di rilevanza disciplinare. L'ufficio per i procedimenti disciplinari provvede "con immediatezza" e comunque non oltre 30 giorni dalla segnalazione o dal momento in cui ha comunque avuto conoscenza dei fatti di rilevanza disciplinare, alla contestazione scritta dell'addebito e alla convocazione dell'inte-

ressato per l'audizione in contraddittorio a sua difesa, con un preavviso di almeno 20 giorni. Il procedimento disciplinare deve concludersi (12), entro 90 giorni dalla contestazione dell'addebito.

Vengono poi ridefinite le modalità di **svolgimento del procedimento disciplinare in caso di trasferimento del dipendente** e le modalità di comunicazione tra amministrazione e dipendente; maggiore interesse rivestono le disposizioni di cui ai nuovi commi 9-bis, 9-ter e 9-quater dell'art. 55 bis, che sono volte a garantire l'effettività del procedimento disciplinare e risultano del tutto innovative poiché prevedono che i vizi del procedimento disciplinare (13), ferma l'eventuale responsabilità del dipendente cui essi siano imputabili, non determinano la decadenza dell'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, siano comunque compatibili con il principio di tempestività.

Tali ultime disposizioni in realtà comportano la trasformazione dei termini del procedimento disciplinare da perentori a meramente ordinatori e ciò se per un verso contribuisce a dare effettività al procedimento disciplinare, per altro verso sembra contrastare con il criterio di delega, di cui all'art. 17, co. 1, lett. s), della Legge n. 124/2015, che prevede l'"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", soprattutto con riferimento al termine massimo di durata del procedimento. Parimenti innovative risultano le disposizioni che sanciscono la nullità delle disposizioni di regolamento, delle clausole contrattuali o delle disposizioni interne, comunque qualificate, che prevedano per l'irrogazione di sanzioni disciplinari requisiti formali o procedurali ulteriori rispetto a quelli indicati per legge o che comunque aggravino il procedimento disciplinare e quelle che prevedono, nel caso in cui la sanzione disciplinare, incluso il licenziamento, sia annullata in sede giurisdizionale per violazione del principio di proporzionalità, che l'amministrazione possa riaprire il procedimento disciplinare, rinnovando la contestazione degli adde-

(12) Con l'atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione.

(13) Ossia la violazione dei termini e delle disposizioni che lo disciplinano.

biti, entro 60 giorni dal passaggio in giudicato della sentenza.

L'art. 14 interviene sull'art. 55-ter del D.Lgs. n. 165/2001, relativo ai rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale, senza peraltro modificare l'impianto preesistente. Oltre a disposizioni di mero coordinamento con quanto previsto dalle disposizioni sopra illustrate in relazione ai soggetti titolari del potere disciplinare, si prevede, in primo luogo, che il procedimento disciplinare sospeso possa essere riattivato qualora l'amministrazione giunga in possesso di elementi sufficienti per concludere il procedimento, anche sulla base di un provvedimento giurisdizionale non definitivo; inoltre, per quanto riguarda i tempi del procedimento disciplinare ripreso o riaperto successivamente alla sentenza del giudice penale, si dispone l'applicazione dei termini generali individuati nell'art. 55-bis, con integrale nuova decorrenza ai fini della conclusione del procedimento stesso.

Di maggiore interesse sono le modifiche all'art. 55-*quater* del D.Lgs. n. 165/2001, relativo ai licenziamenti disciplinari. Al riguardo occorre richiamare il contenuto del D.Lgs. n. 116/2016, anch'esso emanato in attuazione della delega di cui alla Legge n. 124/2015, già intervenuto a modificare l'art. 55-*quater* del D.Lgs. n. 165/2001, onde perseguire la finalità di contrastare (14) il fenomeno delle false attestazioni in servizio.

È opportuno sinteticamente ricordare che il D.Lgs. n. 116/2016 si concentra sull'obiettivo di specificare ed ampliare la portata della fattispecie disciplinare della "falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente", di cui all'art. 55-*quater*, comma 1, lett. a), del D.Lgs. n. 165/2001, al fine di far emergere anche la responsabilità di coloro che abbiano agevolato, con la propria condotta attiva od omissiva, la condotta fraudolenta.

In particolare, è stabilito che costituisce **falsa attestazione della presenza in servizio** qualunque modalità fraudolenta posta in essere, anche avvalendosi di terzi, per far risultare il dipendente falsamente in servizio o per trarre in inganno l'amministrazione circa il rispetto dell'orario di lavoro.

In caso di falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza, ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli acces-

si o delle presenze è stata introdotta la misura della sospensione cautelare, senza stipendio, del dipendente pubblico; essa è disposta, con provvedimento motivato, dal responsabile della struttura di appartenenza del soggetto ovvero, ove ne venga a conoscenza per primo, dall'ufficio per i procedimenti disciplinari, in via immediata o comunque entro 48 ore dal momento in cui ne sia venuto a conoscenza. La violazione del predetto termine non determina comunque la decadenza dall'azione disciplinare o l'inefficacia della sospensione cautelare.

In relazione poi alla fattispecie di falsa attestazione della presenza in servizio, accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze, è stato introdotto un procedimento disciplinare accelerato che, deve concludersi entro 30 giorni innanzi all'ufficio per i procedimenti disciplinari. Il responsabile della struttura di appartenenza del dipendente, contestualmente al provvedimento di sospensione cautelare trasmette gli atti all'ufficio per i procedimenti disciplinari, che è tenuto ad avviare immediatamente il procedimento disciplinare.

È stata disciplinata, altresì, un'azione di responsabilità per danni all'immagine della PA nei confronti del dipendente sottoposto ad azione disciplinare per falsa attestazione della presenza in servizio. Nell'ambito di tale disciplina è previsto che l'ammontare del danno risarcibile sia rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza che il fatto ha avuto sui mezzi di informazione e, comunque, non possa essere inferiore all'ammontare di sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento.

Sempre relativamente alla fattispecie di falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze, in casi di condotte omissive (15) è stata ampliata la responsabilità disciplinare e penale dei dirigenti e, negli enti privi di qualifica dirigenziale, dei responsabili di servizio competenti; tali condotte omissive costituiscono, infatti, illeciti disciplinari punibili con il licenziamento, fatte salve eventuali responsabilità penali.

Le nuove disposizioni che si vogliono introdurre con l'odierno provvedimento innanzitutto integrano l'elenco dei casi nei quali si applica, comunque,

(14) Più efficacemente di quanto non realizzato dalla precedente riforma di cui al D.Lgs. n. 150/2009.

(15) Trattasi dell'omessa comunicazione all'ufficio per i pro-

cedimenti disciplinari, dell'omessa attivazione del procedimento disciplinare e dell'omessa adozione del provvedimento di sospensione cautelare.

la sanzione del licenziamento disciplinare, includendovi le seguenti fattispecie:

- a) le ipotesi di gravi e reiterate violazioni dei codici di comportamento;
- b) il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare dovuta all'omissione, con dolo o colpa grave, degli atti del procedimento disciplinare, di cui all'art. 55-*sexies*, comma 3;
- c) lo scarso rendimento del dipendente nei cui confronti sia già stata irrogata, allo stesso titolo, una sanzione disciplinare conservativa nell'arco dei due anni precedenti;
- d) la reiterata valutazione negativa della *performance* del dipendente nell'arco dell'ultimo triennio, rilevata ai sensi del D.Lgs. n. 150/2009.

Viene poi esteso l'ambito di applicazione delle disposizioni recate dai commi da 3-*bis* a 3-*quinquies* dell'art. 55-*quater* (16), introdotte dal menzionato D.Lgs. n. 116/2016, a tutte le ipotesi di condotte punibili con il solo licenziamento accertate in flagranza.

Sono state apportate anche alcune modifiche all'art. 55-*quinquies* del D.Lgs. n. 165/2001, sulle false attestazioni o certificazioni; in particolare si è disposto che i contratti collettivi nazionali individuino le condotte e fissino le corrispondenti sanzioni disciplinari con riferimento alle ipotesi di ripetute e ingiustificate assenze dal servizio in continuità con le giornate festive di riposo settimanale, nonché con riferimento ai casi di ingiustificate assenze collettive in determinati periodi nei quali è necessario assicurare la continuità dell'erogazione dei servizi all'utenza.

Seguono poi le modifiche all'art. 55-*sexies* del D.Lgs. n. 165/2001; la prima delle quali chiarisce quello che è già il contenuto della norma, ossia che nel caso in cui dalla violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa derivi la condanna della PA al risarcimento del danno, il dipendente è comunque sospeso dal servizio, con privazione della retribuzione per un periodo da tre giorni a tre mesi. Il secondo intervento modificativo prevede che il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare o a valutazioni sull'insussistenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare, comporta, per i sogget-

ti responsabili (17) la sospensione dal servizio fino a un massimo di 3 mesi, salva la maggiore sanzione del licenziamento nel caso in cui questa sia prevista.

Controlli sulle assenze per malattia

Le successive disposizioni, recate dall'art. 18, che costituisce il Capo VIII del provvedimento in argomento, intervengono in tema di disciplina dei controlli sulle assenze per malattia, istituendo un "Polo unico per le visite fiscali" allo scopo di **devolvere all'INPS i compiti in materia**, come stabilito dal criterio di delega. Si dispone, infatti, l'attribuzione sul territorio nazionale in via esclusiva all'INPS del compito di effettuare gli **accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti** dal servizio per malattia, effettuati d'ufficio o su richiesta con oneri a carico dello stesso Istituto, che provvede a fare fronte a tale incombenza nei limiti delle risorse trasferite dalle amministrazioni interessate.

È previsto che il rapporto tra l'INPS e i medici di medicina fiscale verrà disciplinato da apposite convenzioni stipulate dall'INPS con le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative in campo nazionale, che garantiscono il prioritario ricorso ai medici iscritti nelle liste speciali ad esaurimento, di cui all'art. 4, comma 10-*bis*, del D.L. n. 101/2013, sulla base di un atto di indirizzo adottato con apposito decreto interministeriale, sentiti l'INPS e la Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri e le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative, che stabilirà anche la durata delle predette convenzioni, demandando a queste ultime la disciplina delle incompatibilità in relazione alle funzioni di certificazione delle malattie. Tale previsione, a decorrere dall'anno scolastico 2017/2018, si applicherà anche agli accertamenti nei confronti del personale delle istituzioni scolastiche ed educative statali (18).

Quanto alle **fasce orarie di reperibilità per i controlli sulle assenze per malattia**, il provvedimento in esame armonizza la disciplina del lavoro pubblico e quella del settore privato, demandando ad un apposito decreto interministeriale la definizione delle fasce orarie di reperibilità entro le quali devono essere effettuate le visite di controllo, nonché le modalità per lo svolgimento di esse ai fini dell'accertamento delle assenze dal servizio per malattia, anche con cadenza sistematica e ripetitiva.

(16) Cioè la nuova sospensione cautelare senza stipendio, il procedimento disciplinare accelerato, l'azione di responsabilità per danni di immagine della P.A. e la responsabilità dirigenziale.

(17) Non differenziando come attualmente previsto le ipote-

si in base alla qualifica dirigenziale o meno posseduta da tali responsabili.

(18) Come esplicitato dal comma 2 dell'art. 22 dello schema di decreto.

Controllo della spesa e superamento del precariato

Il legislatore delegato, nell'ambito del Capo IX, dedicato alle "Disposizioni transitorie e finali", interviene anche sull'art. 58 del D.Lgs. n. 165/2001 per chiarire che l'obiettivo del **controllo della spesa** delle amministrazioni pubbliche viene circoscritto al costo del lavoro allo scopo di realizzarne un più efficace controllo. A tal fine è previsto che il Ministero dell'economia e delle finanze e il Dipartimento della Funzione Pubblica provvedano all'acquisizione delle informazioni relative al personale di tutte le amministrazioni pubbliche e al relativo costo.

Del Capo IX, particolarmente interessante è, ancora, l'art. 20 finalizzato ad introdurre disposizioni per il **superamento del precariato**, in attuazione del criterio di delega, di cui all'art. 17, comma 1, lett. a), della legge n. 124 del 2015, che recita: "previsione nelle procedure concorsuali pubbliche di meccanismi di valutazione finalizzati a valorizzare l'esperienza professionale acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con le amministrazioni pubbliche, con esclusione, in ogni caso, dei servizi prestati presso uffici di diretta collaborazione degli organi politici e ferma restando, comunque, la garanzia di un adeguato accesso dall'esterno".

La norma in questione prevede, la facoltà per le amministrazioni, nel triennio 2018-2020, di procedere alla **stabilizzazione del personale non dirigenziale** che alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame sia in servizio con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione, sia stato già selezionato dalla stessa amministrazione con procedure concorsuali e abbia maturato alle dipendenze dell'amministrazione che assume almeno 3 anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi 8 anni.

Le amministrazioni interessate, nello stesso triennio 2018-2020, possono, altresì, bandire, nel rispetto del nuovo piano triennale dei fabbisogni individuato dall'art. 6, co. 2, dello schema di decreto e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria, specifiche procedure concorsuali riservate in misura non superiore al 50% dei posti disponibili all'assunzione a tempo indeterminato di personale non dirigenziale che alla data di entrata

in vigore del decreto sia in servizio con contratti di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il concorso e abbia maturato, alle dipendenze dell'amministrazione che assume, almeno 3 anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi 8 anni.

Le amministrazioni in relazione allo stesso triennio 2018-2020 possono elevare gli ordinari **limiti finanziari per le assunzioni a tempo indeterminato** previsti dalle norme vigenti, ferme restando le disposizioni di contenimento della spesa di personale, al netto delle risorse destinate alle assunzioni a tempo indeterminato a seguito di espletamento di concorso pubblico.

Fino al termine delle procedure di stabilizzazione, le amministrazioni pubbliche non possono instaurare rapporti di lavoro flessibile, possono però prorogare i rapporti di lavoro flessibile con i soggetti che hanno diritto a partecipare alle predette procedure di stabilizzazione, fino alla loro conclusione e comunque nei limiti delle risorse disponibili ai sensi dell'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 (19). Restano ferme le disposizioni in materia di mobilità di cui all'art. 1, commi 425 e 426, della legge n. 190/2014, che hanno disposto, rispettivamente, la disciplina del ricollocamento del personale in mobilità presso le amministrazioni dello Stato e la proroga al 31 dicembre 2018 del termine relativo alla stabilizzazione dei precari della PA.

Il successivo art. 21 dello schema di decreto disciplina le **conseguenze del licenziamento illegittimo** dei dipendenti pubblici, sancendo il principio che in ipotesi di licenziamento illegittimo di dipendente pubblico trovi sempre applicazione la c.d. tutela reale, come, peraltro, da ultimo già affermato dal giudice di legittimità (20) dopo le incertezze applicative scaturite dai recenti interventi di modifica delle disposizioni in materia.

È previsto che il giudice, con la sentenza con la quale annulli o dichiari nullo il licenziamento, condanni l'amministrazione alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro e al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto corrispondente al periodo intercorrente fra il giorno del licenziamento e quello dell'effettiva reintegrazione, e comunque in mi-

(19) In materia di limitazioni alle assunzioni, l'art.9, co. 28, del D.L. n. 78/2010 ha previsto, in via generale, dal 2011, che le amministrazioni dello Stato (e gli altri enti indicati) possano avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuati-

va, nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

(20) Cfr. Cass., sez. lav., 9 giugno 2016, n. 11868, in *Quotidiano Giuridico*, 2016.

sura non superiore a 24 mensilità. Da tale importo va comunque detratto quanto il lavoratore abbia percepito per lo svolgimento di altre attività lavorative. Il datore di lavoro è anche condannato, per il medesimo periodo, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali.

L'art. 22 reca disposizioni transitorie e interventi di coordinamento legislativo tra i quali, oltre a quelli già innanzi richiamati, anche la disposizione che stabilisce il termine per l'emanazione delle linee di indirizzo per la pianificazione di personale, di cui all'art. 6-ter del D.Lgs. n. 165/2001, fissandolo in 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto.

L'art. 23 del provvedimento stabilisce a sua volta una progressiva armonizzazione dei **trattamenti economici accessori del personale contrattualizzato** delle amministrazioni pubbliche, demandata alla contrattazione collettiva di ogni Comparto o Area di contrattazione e realizzata attraverso i fondi per la contrattazione integrativa, all'uopo incrementati nella loro componente variabile. Si specifica in particolare che la contrattazione collettiva, tenendo conto delle risorse annuali destinate alla contrattazione integrativa, opera la graduale convergenza dei trattamenti accessori anche mediante la differenziata distribuzione, in maniera distinta per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione. In attesa che ciò si realizzi, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa ed assicurando comunque l'invarianza della spesa, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche, dal 1° gennaio 2017 non può superare il corrispondente importo determinato per il 2016.

È poi prevista una specifica facoltà per regioni ed Enti Locali, ad esclusione degli enti del S.S.N., di destinare apposite risorse alla componente variabile dei fondi per il **salario accessorio** anche per l'attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione e per il relativo mantenimento. La nuova determinazione delle risorse deve comunque avvenire nel rispetto dei vincoli di bilancio e di quelli relativi alla spesa di personale e coerentemente alla

normativa contrattuale avente ad oggetto la componente variabile della retribuzione.

Per le Regioni a statuto ordinario e le città metropolitane in possesso di specifici requisiti è prevista la facoltà, in via sperimentale per il triennio 2018-2020, di incrementare l'ammontare della **componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa** destinata al personale in servizio anche di livello dirigenziale, in misura non superiore ad una determinata percentuale della componente stabile dei fondi medesimi, definita con specifico decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare, previo accordo in sede di Conferenza unificata, entro 90 giorni dalla entrata in vigore del provvedimento in esame.

Nell'ambito della sperimentazione, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sarà disposto il graduale **superamento degli attuali vincoli assunzionali**, in favore di un meccanismo basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa per personale valutata anche in base ai criteri per la partecipazione alla sperimentazione, previa individuazione di specifici meccanismi che consentano l'effettiva assenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le procedure concorsuali finalizzate al reclutamento di personale in attuazione di quanto previsto dal comma in esame, sono delegate dai medesimi enti alla Commissione interministeriale RIPAM (21).

Sulla base degli esiti della sperimentazione, con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare dopo l'acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza unificata, può essere disposta l'applicazione, in via permanente, delle disposizioni concernenti la sperimentazione, nonché l'eventuale estensione ad altre amministrazioni pubbliche, previa individuazione di specifici meccanismi che consentano l'effettiva assenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Nel caso in cui vengano rilevati incrementi di spesa che compromettano gli obiettivi e gli equilibri di finanza pubblica, è, tuttavia, previsto che vengano adottate con decreto le necessarie misure correttive.

Gli artt. 24 e 25 del decreto, infine, recano la clausola di invarianza finanziaria e dispongono le abrogazioni.

Si segnala che tra le disposizioni abrogate vi è l'art. 57, commi 1, lett. a), e 1-bis, che disciplinano l'obbligo, per le pubbliche amministrazioni, di riservare alle donne almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso.

(21) V. nota 7

MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE

Premessa

In sede di attuazione della delega conferita dall'art. 17 della Legge n. 124/2015, si è scelto di emanare un separato provvedimento rispetto a quello generale di riordino della disciplina del lavoro pubblico - dinanzi illustrato - per realizzare la riforma del sistema di misurazione e valutazione della *performance* introdotto da D.Lgs. n. 150/2009.

Com'è noto, tale decreto, nell'apportare una serie di modifiche al D.Lgs. n. 165/2001, in attuazione della Legge delega n. 15/2009, ha, tra l'altro, innovato profondamente la disciplina dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni, che il D.Lgs. n. 286/1999, emanato in attuazione della Riforma della c.d. "seconda privatizzazione" degli anni Novanta, aveva reso obbligatori nelle amministrazioni pubbliche.

Il D.Lgs. n. 150/2009, oggetto di modifica da parte del provvedimento che si illustra, ha poi introdotto un **nuovo sistema di valutazione** e indirizzato al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, da raggiungere attraverso la crescita delle competenze professionali, la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative.

Utilizzando la tecnica della novella, l'attuale legislatore interviene principalmente sui Titoli II e III del D.Lgs. n. 150/2009, che disciplinano le attività di misurazione e valutazione della *performance* e gli strumenti di valorizzazione del merito.

Occorre ricordare che già il D.L. n. 90/2014 all'art. 19, comma 10, aveva disposto il trasferimento delle funzioni in materia di misurazione e valutazione della *performance*, originariamente assegnate all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio. Il successivo D.P.R. n. 105/2016 ha poi disciplinato le funzioni trasferite al Dipartimento ed ha riordinato le funzioni svolte dagli organismi indipendenti della valutazione (OIV), modificando le modalità di scelta dei componenti di tali organismi.

In attuazione del citato regolamento è stato, da ultimo, adottato il decreto del Ministro per la sem-

plificazione e la pubblica amministrazione del 2 dicembre 2016, che istituisce l'Elenco nazionale dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione della *performance*.

L'odierno provvedimento, composto da 19 articoli, prevede che il rispetto delle disposizioni in materia di **valutazione della performance** è non solo **condizione necessaria per l'erogazione di premi** legati ad essa, ma rileva anche ai fini del riconoscimento delle *progressioni economiche*, dell'attribuzione di incarichi di responsabilità al personale, nonché del **conferimento degli incarichi dirigenziali**. Si stabilisce inoltre che la valutazione negativa della *performance* incida **sull'accertamento della responsabilità dirigenziale** e ai fini dell'irrogazione della sanzione del licenziamento disciplinare secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 165/2001.

Ciclo di gestione della performance

In relazione al ciclo di gestione della *performance* (22) si esplicita che le amministrazioni, nella prima fase di definizione degli obiettivi, debbano tener conto anche dei risultati conseguiti nell'anno precedente, come documentati e validati nella relazione annuale sulla *performance* e si prevede che i risultati della valutazione debbano essere rendicontati ai competenti "organi di controllo interni" e non più ai soli organi esterni, come attualmente previsto.

Si opera una distinzione tra due categorie di obiettivi: gli **obiettivi generali**, di nuova individuazione, e gli **obiettivi specifici** di ciascuna amministrazione, conformi a quelli attualmente disciplinati dall'art. 5 del D.Lgs. n. 150/2009. Gli obiettivi generali identificano le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni in relazione alle attività e ai servizi erogati, 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.

Detti obiettivi generali sono individuati anche tenendo conto del comparto di contrattazione di appartenenza e in relazione al livello e alla qualità dei servizi da garantire ai cittadini. Essi sono determinati sulla base di apposite linee guida adottate su base triennale con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Per gli enti territoriali, il decreto è adottato previa intesa in sede di conferenza unificata.

(22) Il ciclo di gestione della *performance* consiste nell'insieme delle fasi in cui si inserisce il processo di misurazione e di valutazione della stessa *performance*.

Trattasi di intesa "forte" ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 131/2003, per la quale non sono non sono previste forme di superamento del dissenso di una delle parti.

Accanto agli obiettivi generali, permangono, come riferito, gli obiettivi specifici di ogni pubblica amministrazione, individuati nel Piano della *performance* in coerenza con la direttiva annuale, adottata ai sensi dell'art. 8 del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286.

Gli obiettivi specifici sono definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici previsti dalla Legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009 e "di cui alla normativa economica e finanziaria applicabile alle regioni e agli Enti Locali". Il conseguimento di tali obiettivi costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa.

Nelle more dell'adozione delle linee guida per la determinazione degli obiettivi generali, si stabilisce che ogni pubblica amministrazione programmi e definisca i propri obiettivi, secondo i tempi stabiliti per l'adozione del Piano della *performance*, salvo procedere successivamente al loro aggiornamento.

Viene disposto il trasferimento in capo agli organismi indipendenti di valutazione (OIV) del compito, finora assegnato agli organi di indirizzo politico-amministrativo, con il supporto dei dirigenti, di verificare l'andamento delle *performance* rispetto agli obiettivi programmati nel periodo di riferimento, anche avvalendosi delle risultanze dei sistemi di controllo strategico e di gestione presenti nell'amministrazione. Agli organismi interni di valutazione spetta altresì di segnalare, qualora lo ritengano opportuno, interventi correttivi in corso di esercizio all'organo di indirizzo politico-amministrativo. Le variazioni verificatesi durante l'esercizio sono inserite nella Relazione sulla *performance* e vengono esaminate dall'organismo interno di valutazione ai fini della sua validazione.

Ciascuna amministrazione adotta il proprio Sistema di misurazione e valutazione della *performance* previo parere vincolante dell'Organismo indipendente di valutazione. Tale Sistema deve essere coerente con gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica e deve comunque prevedere, a garanzia dei soggetti valutati, le procedure di conciliazione relative all'applicazione del siste-

ma di misurazione e valutazione della *performance* e le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio. Per garantire l'omogeneità tra le diverse amministrazioni, Il Dipartimento della funzione pubblica ha il compito di predisporre appositi modelli per le valutazioni della *performance* organizzativa.

Le modalità di misurazione e valutazione della *performance* individuale devono essere comunque indicate nel sistema adottato da ciascuna amministrazione; tale sistema deve prevedere l'attribuzione di un peso prevalente nella valutazione complessiva agli indicatori di *performance* relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità.

Con riferimento alla valutazione della *performance individuale dei dirigenti di vertice* (23), è previsto che essa sia collegata al raggiungimento di specifici obiettivi definiti nel contratto individuale e degli obiettivi individuati nella direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, nonché nel Piano della *performance*.

L'organo di indirizzo politico-amministrativo, in collaborazione con i vertici dell'amministrazione definisce il **Piano della performance**, secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica ed approva la **Relazione annuale sulla performance**, che deve essere validata dall'organismo interno di valutazione. Ciascuna amministrazione è tenuta a pubblicare ogni anno entrambi i documenti sul proprio sito istituzionale.

Allo scopo di coordinare l'adozione del Piano della *performance* con il ciclo di programmazione economico-finanziario, viene stabilito che tale Piano sia predisposto a seguito della presentazione alle Camere del Documento di Economia e Finanza di cui all'art. 10, della Legge n. 196/2009, ed è adottato in coerenza con le note integrative al bilancio di previsione, previste all'art. 21, della stessa Legge n. 196/2009, o con il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, di cui all'art. 19 del D.Lgs. 31 maggio 2011, n. 91 (24). Gli Enti Locali possono **unificare la Relazione sulla performance al rendiconto di gestione**.

Il provvedimento in esame apporta poi alcune modifiche riguardo ai **soggetti che intervengono nel processo di misurazione e valutazione della performance** per aggiornare il testo delle norme del D.Lgs. n. 150/2009 alle novità relative all'assetto

(23) Titolari degli incarichi di cui all'art. 19, commi 3 e 4, del D.Lgs. n. 165/2001; trattasi, rispettivamente, di segretario generale di ministeri e incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali, nonché quelli di livello equivalente e di incarichi di funzione dirigenziale di li-

vello generale.

(24) A norma dell'art. 19, co. 1, del D.Lgs. n. 91/2011, le amministrazioni pubbliche sono tenute a presentare contestualmente al bilancio di previsione il "Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio".

organizzativo e funzionale di tali soggetti, già introdotte nell'ordinamento con altri provvedimenti normativi, cui prima si è fatto cenno.

Particolarmente significative sono le disposizioni che introducono un nuovo **sistema di distribuzione delle risorse destinate a remunerare la performance**; in base a tale sistema spetta al contratto collettivo nazionale, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla *performance*, ai sensi dell'art. 40, comma 3-bis, del D.Lgs. n. 165/2001, stabilire la quota delle risorse destinate a remunerare la *performance* organizzativa e individuale e fissare i criteri idonei a garantire che alla significativa diversificazione dei giudizi corrisponda una effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati (25). Per i dirigenti il criterio di attribuzione dei premi è applicato con riferimento alla retribuzione di risultato.

Il legislatore delegato introduce un'apposita norma per disporre la **partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali al processo di misurazione delle performance organizzative**; tale partecipazione si realizza sia attraverso comunicazioni dirette all'Organismo indipendente di valutazione sia attraverso

i sistemi di **rilevazione del grado di soddisfazione di cittadini e utenti** che ciascuna amministrazione deve adottare, favorendo la più ampia partecipazione e collaborazione dei destinatari dei servizi. Alla misurazione delle *performance* organizzative partecipano anche gli utenti interni alle amministrazioni, in relazione ai servizi strumentali e di supporto, secondo modalità individuate dall'Organismo indipendente di valutazione.

I risultati della rilevazione del grado di soddisfazione dei cittadini e degli utenti sono pubblicati, con cadenza annuale, sul sito di ciascuna amministrazione e sono valutati dall'organismo indipendente di valutazione ai fini della *performance* organizzativa dell'amministrazione nonché ai fini della validazione della Relazione sulla *performance*.

Le Regioni, gli enti regionali, il Servizio sanitario nazionale e gli Enti Locali, sono tenuti ad **adeguare i propri ordinamenti** ai principi contenuti nelle disposizioni introdotte entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto; decorso tale termine si applicheranno anche a tali enti le disposizioni contenute nel provvedimento in esame fino all'emanazione della nuova disciplina regionale e locale.

(25) Il nuovo sistema è destinato a superare definitivamente il c.d. "sistema delle fasce", introdotto dall'art. 19 del D.Lgs. n. 150/2009.